

Organizacijska kultura u javnoj upravi

Ivan Koprić*

UDK 65.012:35

Primljeno: 1. 6. 1998.

Prihvaćeno: 1. 7. 1998.

U radu se utemeljuje tipologija organizacijske kulture u javnoj upravi. U konstruiranju tipova polazi se od vrijednosti raširenih kod članova upravnih organizacija, s jedne, te od praktičnih orijentacija službenika, s druge strane. Kombinirajući pravne, političke i ekonomske vrijednosti s profesionalno-proaktivnom i uredsko-reaktivnom orijentacijom službenika, utvrđeni su legalistički i birokratski, participativni i autoritarni te poduzetnički i upravljački tip organizacijske kulture. Također, komentira se u literaturi raširena teza o organizacijskoj kulturi kao manje važnoj varijabli u istraživanju organizacijskih pojava.

Ključne riječi: organizacijska kultura, javna uprava

1. Uvod

Za koncept organizacijske kulture u teoriji se organizacije često ističe da je nov i moderan (Bahtijarević-Šiber, 1991: 200), dok se sama organizacijska kultura apostrofira kao "meka" varijabla, za razliku od strukture, tehnologije, veličine i drugih "tvrdih" varijabli (Bahtijarević-Šiber, 1994: 38; Sikavica, 1993: 457).

* Mr. sc. Ivan Koprić, asistent Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

Ovaj rad dio je rezultata autorovog znanstvenoistraživačkog projekta *Neposredni utjecaj komuniciranja na strukturu hijerarhičnost upravne organizacije*. Autor duguje zahvalnost Hrvatskom pravnom centru iz Zagreba, Hebrangova 21, koji je novčano potpomogao taj projekt, kao i prof. dr. Stjepanu Ivaniševiću za korisne primjedbe na raniju verziju teksta.

U pogledu inovativnosti vrijedi istaknuti da nakon nekih početnih radova, koji su se pojavili 1970-ih, kulturološki pravac doživljava procvat 1980-ih, a pažnju istraživača zaokuplja i u novije doba¹. Tema organizacijske kulture, smatraju čak i neki koji se njome ozbiljno bave, u organizacijskoj teoriji predstavlja modni hit, a to znači da bi zanimanje organizacijskih teoretičara za nju moglo biti, kao i za sve hitove, ograničenog trajanja (Hofstede et al., 1990: 286).

No, premda se radi o novoj biljci, ona je ipak ukorijenjena u starijoj organizacijskoj teoriji². Njezin je izravni preteča organizacijska klima, koncept razvijen u okviru human relations škole, škole međuljudskih odnosa (Bahtijarević-Šiber, 1991: 200-202; Hofstede et al., 1990: 286). Moglo bi se reći i šire: tema organizacijske kulture jedan je od novijih izdanaka psihološkog pristupa u teoriji organizacije.

Začeci psihološkog pristupa traže se, ne bez razloga, još kod Maxa Webera (Bahtijarević-Šiber, 1991: 200). On, međutim, zadobiva na značenju osobito pojavom human relations škole. Od tada "organizacijska se psihologija sporo razvija od individualističkog pristupa prema više integrirajućem pristupu zasnovanom na socijalnoj psihologiji, sociologiji i antropologiji" (Schein, 1996: 229). Psihološki pristup temelji se na radovima Mayo, Roethlisbergera, Dicksona, Trista, Ricea, Lewina, Katza, Kahna, Argyrisa, McGregora, Likerta i drugih.

Kako se radi o jednom od tri osnovna pristupa, uz sociološki i upravnotehnički (Pusić, 1968: 7-25), ne čudi zaključak da je organizacijska kultura ipak dobila status jedne od temeljnih varijabli u organizacijskoj teoriji (Hofstede et al., 1990: 286). Ako je upravnotehnički pristup koncentriran na strukturu i djelotvornost organizacije, sociološki na okolinu organizacije odnosno moć i vlast u organizaciji, psihološki je pristup, pored klime, iznjedrilo organizacijsku kulturu kao jednu od osnovnih tema organizacijske teorije.

¹ Osobito značenje za popularnost koncepta organizacijske kulture, po mišljenju mnogih autora, imala je pojava knjige T. J. Petersa i R. Watermana *In Search of Excellence* 1982. godine. Autori smatraju da određeni tip korporativne kulture dovodi do izvrsnosti organizacije. Ta je knjiga izazvala lavinu praktično orijentirane literature, a u svakodnevnom funkcioniranju organizacija dovela do svojevrstne histerije, naročito među rukovodećim osobljem. V. npr. Hawkins, 1997: 419; Porras i Robertson, 1992: 800.

² U tom smislu Scott ističe zasluge Chestera I. Barnarda i njegovog najpoznatijeg djela *The Functions of the Executive* iz 1938. godine: "Više nego bilo koji drugi teoretičar, Barnard je otac koncepta korporacijske kulture. Scott, 1995: 42.

Kvalifikacija organizacijske kulture *mekom* varijablom čini se u neku ruku spornom. Termini tvrda i meka varijaba, doduše, možda mogu funkcionirati na razini konotacije, jer asociraju na lakšu/težu utvrđljivost, ne/određenost, ne/vidljivost, ne/formalnost pojedinih varijabli. Oni, međutim, mogu biti i dezorijentirajući, pogotovo ako se pod njima misli na apriorno veću/manju važnost neke varijable za stanje u organizaciji ili organizacijama koje se promatraju odnosno u organizacijskoj teoriji uopće, tj. na njezino apriorno rangiranje kao prvo- ili drugorazredne varijable³. Osim toga, čak su i asocijacije koje se uz te izraze vežu djelomično pogrešne, jer, na primjer, organizacijska kultura pored *nevidljivih* elemenata koji djeluju na nivou ideja, kao što su vrijednosti i vjerovanja, sadrži i *vidljive* elemente, poput rituala i drugih specifičnih načina ponašanja, čija utvrđljivost, određenost odnosno vidljivost gotovo da nije sporna.

Čini se da se iz svrstavanja organizacijske kulture među *meke* varijable može nazrijeti da se konceptu organizacijske kulture, kao uostalom i psihološkom pristupu općenito⁴, implicite, pridaje minorno značenje. Opređeljivanje za teoriju institucija, ekološki pravac, decizionistički pristup, za teoriju autopoietičkih odnosno kaotičnih sustava, ili pak sasvim pragmatični, instrumentalni pogledi na organizaciju, smatraju se zanimljivijima, teorijski produktivnijima ili praktički važnijima. Kulturološki pravac teorije organizacije ostaje na neki način u drugom planu⁵. Čak i više od toga - sam psihološki pristup nije uvijek kadar uočiti važnost varijable organizacijske kulture (Schein, 1996: 231).

U novije vrijeme stanje se ipak donekle izmijenilo. Tako Schein ističe da je organizacijska kultura "jedna od najmoćnijih i najstabilnijih sila djelujućih u organizacijama" (1996: 231), a Hofstede, Neuijen, Ohayv i Sanders naglašavaju da će organizacijska kultura, iako prolazni hit, ostaviti značajnog traga u organizacijskoj teoriji (1990: 286).

³ "U kvantitativnoj tradiciji 'znanstvene organizacije rada' koja traži čvrste spoznaje i koja se stalno vraća na rad F. W. Taylora, kultura i srodni koncepti kao što su mitovi, simboli i rituali djelovali su sumnjivo meki, ako ne i zaista vlažni." Metcalfe i Richards, 1993b: 50.

⁴ Govoreći o pitanjima koja je inicirao psihološki pristup, Pusić smatra da odgovori na njih nisu definirani, ali "svi upućuju preko granice svijesti pojedinca i psiholoških gledišta od kojih je pošao taj prvi smjer kritike klasične teorije uprave". Pusić, 1968, 12.

⁵ Razmatrajuci stanje suvremene organizacijske teorije i manje-više primjercima navodeći različite pravce u njezinu okviru, ni samom autoru nije se (tada) taj pravac učinio dovoljno ilustrativnim i zanimljivim da bude naveden uz sedam drugih teorijskih usmjerenja koja značajno obilježavaju teoriju organizacije. Koprić, 1993.

Još je važnije da kulturu uzimaju u obzir i oni koji ne polaze prvenstveno od psihološkog pristupa. Tako Klassen (1996) ispituje razloge neuspjeha i ukidanja Ministarstva za razvoj obrazovanja (Ministry of Skills Development), koje je u Ontariju postojalo od 1985. do 1993. godine. Među glavnim razlozima neuspjeha te upravne organizacije nalazi i specifičnu, raspolućenu organizacijsku kulturu. Radilo se zapravo o dvije različite, međusobno oprečne potkulture u dvije osnovne organizacijske jedinice, Odjelu za stjecanje kvalifikacija (Skills training division) i Odjelu za politiku i razvoj (Policy and development division). Raspolućenost potkultura Klassen tumači najprije organizacijskom poviješću (odjel za formuliranje politike nastao je kad i organizacija, za razliku od operativnog odjela čije su radne jedinice postojale i ranije, s već formiranom kulturom i ustaljenim vezama s korisnicima). Zatim, prostornim razmještajem (u različitim zgradama, bez prigoda za razvoj neformalnih odnosa). Sljedeći faktor je različita stručnost koja dovodi do različitog poimanja korisnika (ekonomisti i politolozi u odjelu za formuliranje politike smatraju da su im korisnici ministar i kabinet, nasuprot upravnim kadrovima i učiteljima za odrasle u operativnom odjelu koji drže da su im korisnici oni koje obučavaju te poslodavci). Na koncu, vodstvo upravne organizacije bilo je neiskusno u organizacijskoj dinamici, tako da nije posvetilo potrebnu pažnju izgradnji koherentne i kohezivne kulture (Klassen, 1996: 126-127).

Carroll, nadalje, u svojoj knjizi *Predrasude menadžmenta* važnu ulogu pripisuje kulturi, i to ponajviše nacionalnoj, ali i organizacijskoj kulturi. Prema njezinom mišljenju, "organizacijska predrasuda nastaje kad neki faktor koji nije logički povezan s aktualnim problemom djeluje tako da iskrivljava ili izobličuje rezultat organizacijskog odlučivanja na sustavan način" (Carroll, 1993: 27). Jedan od četiriju osnovnih izvora takvih predrasuda jesu vrijednosti kroz koje se izražavaju neracionalne sklonosti, ako ih, naravno, dijele svi ili pak svi najutjecajniji (menadžment) članovi organizacije. Pritom se može raditi o vrijednostima raširenima u društvu, pa onda i kod članova organizacije (nacionalna kultura) ili o vrijednostima i vjerovanjima koja obilježavaju određenu organizaciju (organizacijska kultura) (Carroll, 1993: 33-39).

Različiti faktori utječu na organizacijsku kulturu: od organizacijske povijesti, prostornog smještaja, kvalifikacijske strukture i osobina vodstva (Klassen), preko nacionalne kulture (Carroll, 1993: 36, 64) odnosno nacionalnosti, vrste industrije, organizacijske strukture i sustava nadzora (Hofstede et al., 1990:

287), do vrste zadatka, strategije, vlasništva, veličine, tehnologije, ciljeva, okoline i drugih (Bahtijarević-Šiber, 1991: 212-217). To pokazuje da se radi o varijabli koja je relativno samostalna. Ona nije puki, linearan i jednostavan odraz neke druge varijable, nego nastaje kao rezultanta djelovanja niza drugih organizacijskih fenomena. Zbog toga ju je u istraživanju organizacijskih pojava moguće koristiti ne samo kao zavisnu nego i kao nezavisnu varijablu.⁶

U ovom radu pokušat će se postaviti tipologija organizacijske kulture u javnoj upravi, kao temelj za daljnja, više analitička razmatranja, te ujedno razmotriti teza o organizacijskoj kulturi kao *mekoj*, manje vrijednoj varijabli u proučavanju fenomena organizacije.

2. Organizacijska kultura

Definirati kulturu nije jednostavno. S gledišta zadatka ovog rada, to bi bilo čak i pretenciozno. Zbog toga valja uputiti na lako dostupnu, a izvrsnu, prvenstveno sociološku i socijalno-psihološku literaturu (npr. Petković i Kregar, 1994: 129-142; Sorokin i Magdalenic, 1982: 267-269). Najopćenitije, kultura bi bila "osoben način postojanja nekoga društva" (Petković i Kregar, 1994: 130), koji sadrži "implicitnu kulturu koja obuhvaća spoznaje, stavove, vrijednosti, vještine, modele ponašanja, norme, itd., za razliku od materijalnih proizvoda, izravnog ponašanja, institucija i manifestnih struktura interakcije, te svih ispoljenih i oblikovanih izraza ... što sve čini eksplicitnu kulturu" (razlikovanje C. Kluckhohna; Petković i Kregar, 1994: 133). Razlikovanje implicitne i eksplicitne kulture pojavljuje se u različitim formama i kod drugih autora. Tako Allaire i Firsirotu razlikuju dva osnovna koncepta kulture, kulturu kao sustav ideja i kulturu kao sociokulturni sustav (1984: 195-199), Sikavica razlikuje dva pristupa u definiranju kulture poduzeća: onaj "koji kulturu definira kao sustav vrijednosti, shvaćanja, uvjerenja, etike, životnih stilova, osobnosti i karaktera poduzeća" i onaj koji u prvi plan ističe vidljive elemente "kao što je dugogodišnje uvijek jednako ponašanje zaposlenih u poduzeću" (Sikavica, 1993: 459), itd.

Organizacijska se teorija, kako je već rečeno, poslužila kulturom kao jednom od varijabli koje uzima u obzir nastojeći utvrditi zakonitosti organizacijskog

⁶ "Analitička vrijednost koncentriranja na (organizacijsku) kulturu je u tome što ona može biti samostalna snaga koja se ne može jednostavno reducirati na mnoštvo faktora koji ju konstituiraju." Legro, 1996: 122.

fenomena. Jednom se, međutim, kao relevantni faktor uzima društvena kultura, a drugi put - organizacijska kultura. U tom smislu, na primjer, Rihtman-Auguštin razlikuje dvije skupine vrijednosti: društvene vrijednosti i kulturne orijentacije, kao dio vanjskog konteksta, te kulturu organizacije kao dio unutarnjeg konteksta ponašanja organizacije (poduzeća) (1982: 415).

Društvena kultura zapravo predstavlja jedan od segmenata organizacijske okoline. Operacionalizira se kao nacionalna kultura ili kao kulturni krug (s nekoliko zemalja). Literatura obiluje usporedbom utjecaja nacionalnih kultura osobito na japanske i američke organizacije, najčešće privredne, motiviranim nastojanjem da se istraži je li i u kojoj je mjeri uspješnost japanskih firmi objašnjiva utjecajem japanske kulture, inače znatno različite od američke (npr. Pascale, 1978). Različite nacionalne tradicije odnosno kulture nalaze svoje mjesto i u razmatranjima teorije države i upravne znanosti. Tako se nacionalne razlike u lokalnoj samoupravi, pojedinoj upravnoj službi odnosno javnoj upravi općenito ponekad nastoje protumačiti razlikama između nacionalnih kultura odnosno između vrijednosti na kojima su te kulture utemeljene (Koprić, 1997; Koprić, 1998b). Ponekad se ističe neki segment nacionalne kulture kao ponajvažniji u datom sklopu pojava. U tom se smislu, na primjer, Coulson koristi političkom kulturom, ističući da je specifična politička kultura u nekim istočnoeuropskim zemljama, s korijenima dubljim i starijim od komunizma, dovela do partikularizma u funkcioniranju inače centraliziranog staljinističkog sustava na lokalnom nivou (1995: 9). Osim toga, pokušavaju se provesti i obuhvatnija komparativna istraživanja utjecaja društvene kulture na različite aspekte organizacije uopće. Tako Hickson i Pugh u svjetskoj "kulturnoj torti" razlikuju sedam "kriški", sedam kulturnih krugova, za koje se ispituje utjecaj kulture na organizaciju. Radi se o Anglima (Britanija, SAD, Kanada, Australija, Novi Zeland), sjevernim Europljanima s Izraelom (Njemačka, Švicarska, Švedska, Finska, Izrael), Latinima (Francuska, Italija, Portugal, Brazil, Argentina, Meksiko, Peru), Arapima (Saudijska Arabija, Egipat, Bahrein, Kuvajt), Azijcima (Japan, Kina, Hong Kong, Tajvan, Indonezija), istočnim i središnjim Europljanima (Rusija, Poljska, Ukrajina, Latvija, Bugarska) te zemljama u razvoju (Indija, afričke zemlje, zemlje jugoistočne Azije) (1995: 43-44). Premda ističu važnost socijetalne kulture u proučavanju organizacija i upravljanja, upozoravaju ujedno na značenje i drugih varijabli, između kojih eksplicite navode organizacijsku kulturu (1995: 15).

Organizacijska kultura također se može dvojako definirati, jednom kao socio-kulturni sustav, a drugi put kao sustav ideja (detajnije u: Allaire i Firsirotu, 1984: 199-209). Hofstede et al. slično tome razlikuju vrijednosti s jedne, a praksu (simbole, heroje i rituale) s druge strane (1990: 291), ali upozoravaju da nacionalna i organizacijska kultura nisu sasvim usporedivi fenomeni. Po njima, razlike u vrijednosnim obrascima tipične su za nacionalnu, a razlike u praksi za organizacijsku kulturu. Smatraju da je to posljedica različitog ambijenta u kojem se pojedinci socijaliziraju u pogledu vrijednosti (obitelj, susjedstvo, škola - u ranoj mladosti) odnosno u pogledu prakse (radno mjesto) (1990: 312-313).

U organizacijskoj kulturi mogu se razlikovati slojevi ili razine, dimenzije, domašaj te obrasci organizacijske kulture (tako Mohan, 1993: 13-26). Pettigrew, shvaćajući kulturu kao sustav ideja⁷, razlikuje šest slojeva organizacijske kulture: simbole, jezik, ideologiju, vjerovanja, rituale i mitove. Hofstede et al. razlikuju četiri oblika u kojima se manifestira kultura: vrijednosti, rituale, heroje i simbole (1990: 291)⁸. Mohan, pak, razlikuje pretpostavke, vrijednosti odnosno norme i pravila te artefakte (1993: 14). Sličnu, premda razrađeniju listu navodi i Barnett: jezik, vrijednosti, ponašanja, uključujući organizacijske obrede i rituale, priče ili organizacijske mitove i legende koji često opisuju organizacijske heroje i nitkove, kao i ekstrinzične aspekte kulture - organizacijske artefakte" (1995: 107).

Hofstede et al. razlikuju šest dimenzija kulture u smislu organizacijske prakse: a) orijentacija na proces odnosno rezultate, b) orijentacija na zaposlene odnosno na posao, c) (na organizaciju) ograničeni ("parochial") odnosno profesionalni tip kulture, d) otvoreni odnosno zatvoreni sustav, e) blagi odnosno čvrsti nadzor, te f) pragmatični (tržišni, na korisnike orijentiran) odnosno normativni tip kulture (1990: 302-304). Mohan razlikuje pet dimenzija, polazeći od sheme vrijednosnih orijentacija Kluckhohna i Stodtbecka. Radi se o vrijednosnim orijentacijama prema ljudskoj prirodi (npr. dobar/zao, radišan/-

⁷ "Kultura je sustav takvih javno i kolektivno prihvaćenih značenja djelujućih za određenu grupu u određeno vrijeme. Ovaj sustav izraza, oblika, kategorija i slika tumači ljudima njihovu vlastitu situaciju." Pettigrew, 1979: 574.

⁸ Vrijednosti su "široki, nespecificirani osjećaji dobra i zla, lijepog i ružnog, normalnog i nenormalnog, racionalnog i neracionalnog - osjećaji koji su često nesvjesni i rijetko prijeporni, koji se ne mogu promatrati kao takvi, nego se manifestiraju u alternativama ponašanja". "Simboli su riječi, geste, slike ili objekti koji nose određeno značenje u okviru kulture. Heroji su osobe, žive ili mrtve, stvarne ili izmišljene, koje posjeduju karakteristike visoko cijenjene u kulturi i koje tako služe kao modeli za ponašanje ... Ritualni su kolektivne aktivnosti koje su tehnički nepotrebne, ali društveno bitne unutar kulture - one se zbog toga izvršavaju zbog njih samih." Hofstede et al., 1990: 291.

lijen, itd.), okolini (nadmoćnost/podjarmljenost), vremenu (orijentacije na prošlost, sadašnjost odnosno budućnost), djelatnosti (aktivnost/pasivnost) i odnosima (orijentacije prema hijerarhičnim ili timskim odnosima) (1993: 17-19). Xenikou i Furnham, pak, razvijaju peterodimenzijski model organizacijske kulture. Prema njima, radi se o sljedećim dimenzijama: a) otvorenost prema promjeni u podupirućoj kulturi, b) negativizam/otpor prema promjeni, c) ljudski faktor u birokratskoj kulturi, d) pozitivni društveni odnosi na radu, te e) organizacijski rast uz orijentaciju prema zadatku (1996: 367-368). Itd.

Prema Mohan, domašaj (prodiranje) kulture tiče se prostora, konzistencije te stabilnosti *rasirenih mišljenja* unutar kulture. Ona razlikuje psihološko, sociološko te povijesno prodiranje kulture. Psihološko prodiranje kulture pokazuje stupanj konzistentnosti ili homogenosti u interpretaciji *rasirenih mišljenja* (članova organizacije) u nekoj organizacijskoj kulturi, dok sociološko prodiranje ukazuje na kulturno jedinstvena odnosno pluralistička područja unutar organizacije. Povijesno prodiranje pokazuje stabilnost kulturnih obrazaca tijekom vremena (1993: 21-22). Neke od tih kategorija mogu se naći i kod drugih autora, doduše pod drugačijim nazivima. Ono što Mohan naziva psihološko prodiranje, Klein et al., na primjer, nazivaju intenzitetom, a ono što ona naziva sociološko prodiranje, Klein et al. imenuju *prodornošću organizacijske kulture* (Klein et al., 1995: 773).

Govoreći o kulturnim obrascima, pri čemu je u odnosu na obrazac *slabe* kulture daleko popularniji onaj o *jakoj*, kohezivnoj kulturi uspješnih organizacija, Mohan razmatra opravdanost oslanjanja na predodžbe o kulturi kao jedinstvenom odnosno pluralističnom fenomenu. S unitarnog stajališta kultura se konceptualizira kao integrativna te se često vrednuje u smislu doprinosa organizacijskoj konzistenciji. S pluralističkog stajališta naglašava se da je nerealno pretpostavljati da bi organizacija imala samo jedan tip kulture. Realno gledajući, mada pomalo paradoksalno, "jedinственe i pluralističke manifestacije kulture koegzistiraju u svakom organizacijskom kontekstu" (1993: 26). To bi trebala biti polazna osnova želi li se istraživati stvarno postojeće kulturne obrasce u organizacijama. Osim toga, što se tiče praktičnih svrha, valja voditi računa da neki tip kulture ne može biti poželjan u svakom kontekstu i u svim okolnostima (1993: 23-26).

Što je organizacija veća i složenija, raste vjerojatnost da će se u njoj pojaviti više od jednog tipa kulture (Rose, 1988: 142). Pritom se kulturni obrasci mogu razlikovati između različitih dijelova, radnih jedinica, profesija, grupa, itd. U tom smislu Schein razlikuje tri tipa kulture koji se pojavljuju u specifičnim skupinama zanimanja. Prvi tip vezuje uz "operatere", tj. poslovođe i radnike koji proizvode i pružaju dobra i usluge i time realiziraju osnovni zadatak organizacije. Drugi tip karakterističan je, prema njemu, za inženjere koji dizajniraju i održavaju osnovnu tehnologiju organizacije. I napokon, treći tip predstavlja kultura glavnog rukovodećeg osoblja (Schein, 1996: 236-238)⁹. Nešto drugačije razlikuju tipove potkulture Martin i Siehl. Oni polaze od shvaćanja da se uz dominantnu kulturu mogu pojaviti još tri tipa supkulture. Kao prvi tip oni spominju *pojačanu (enhancing)* potkulturu, koja se po sadržaju ne razlikuje od dominantne, u organizaciji široko rasprostranjene kulture, nego se od nje razlikuje po stupnju krutosti, otpora promijenjenim okolnostima. Zatim, *pravokutna (orthogonal)* potkultura, u grupama koje uz sadržaje dominantne kulture dijele i paralelne kulturne sadržaje, s tim da ovi nisu u suprotnosti sa sadržajima dominantne kulture. Treći tip je protukultura (*counterculture*), koja je u suprotnosti s dominantnom kulturom u organizaciji (prema Rose, 1988: 161-166). U svakom slučaju, utvrđivanje detaljnije slike potkultura može produbiti uvid u kompleksni fenomen organizacijske kulture.

Čini se da je najvredniji rezultat takvog pregleda pristupâ organizacijskoj kulturi zaključak da se kultura neke organizacije ne može zahvatiti jednostavno ni jednostrano. Kako se radi o složenoj pojavi, potrebno je voditi računa ne samo o oblicima u kojima se manifestira (norme, jezik, rituale, i sl.) te o njihovom sadržaju nego i o drugim njezinim dimenzijama da bi se utvrdila prostorna i vremenska rasprostranjenost tih oblika, intenzitet s kojim su prisutni u svijesti ljudi, itd. No, premda je potrebno odabrati adekvatni način da se takva mnogostruka pojava utvrdi i prikaže u svojoj kompleksnosti, pritom se ipak ne smije izgubiti iz vida osnovna svrha koja se istraživanjem želi postići. Gomilanje činjenica, pa bile i najtočnije i najpreciznije utvrđene, ne može biti produktivno, a nije ni korisno bez prihvatljivog tumačenja.

⁹ Ovdje se zapravo radi o profesionalnoj ili stručnoj kulturi. Ta je kultura manje zastupljena u literaturi od nacionalne i od organizacijske kulture (Hofstede et al., 1990: 313). Hofstede i suradnici smatraju da je ona na neki način, po svojim karakteristikama, smještena između nacionalne i organizacijske kulture. Kod nje do podjednakog izražaja dolaze i vrijednosti i praksa, mjesto socijalizacije je škola ili sveučilište, a vrijeme između djetinjstva i stupanja na posao (1990: 312).

Time se već otvara i pitanje kvalitativnog ili/i kvantitativnog istraživanja organizacijske kulture. Među glavnim proponentima kvalitativnog pristupa je Schein, koji smatra da je kurentna metodologija proučavanja te varijable nezadovoljavajuća, jer "daje veću važnost apstrakcijama koje su mjerljive nego pažljivom etnografskom ili kliničkom promatranju organizacijskih pojava" (1996: 229)¹⁰. Hofstede et al. smatraju da su kvalitativna i kvantitativna analiza komplementarne, a ne isključujuće - nakon kvalitativne analize trebala bi uslijediti kvantitativna verifikacija. Kvantifikacija omogućuje da se takvo nejasno područje kakvo je organizacijska kultura učini dostupnim i razumljivim. Budući da kulturu čine oblici (slike) odnosno cjeline (*gestalts, wholes*), kvantifikacija služi pokušaju utvrđivanja struktura u tim oblicima. To, pak, daje različite mogućnosti kako praktičarima, tako i istraživačima organizacijske kulture: da kreiraju svijest o kulturnim razlikama prilikom spajanja kulturalno različitih jedinica, da temeljem usporedbe s drugim organizacijama utvrde kulturalna ograničenja koja valja respektirati, da mjere promjene kulture tijekom vremena, da utvrde postoji li u organizaciji samo jedna kultura ili mnoštvo supkultura, itd. (1990: 287, 313).

Argumenti Hofstede et al. čine se prihvatljivima, ali ni Scheinova upozorenja nisu bez smisla. Njih bi, međutim, trebalo shvatiti najvećma kao upozorenje na opasnost olakog pristupa i vulgarizacije kakva je moguća ako se kvantitativne metode iz sredstva spoznaje pretvore u svrhu za sebe. Takva je opasnost uvijek veća kada se radi o popularnim, trenutačno kurentnim temama, odnosno varijablama koje zahtijevaju sofisticiraniji pristup i dobro poznavanje¹¹. Načelno isključenje kvantitativnih metoda značilo bi, pak, neumjesan i znanstveno neproduktivan radikalizam.

¹⁰ Schein smatra da je takvo, po njemu nezadovoljavajuće stanje rezultat specifične kulture u kojoj su socijalizirani sami istraživači, odnosno, još preciznije, činjenice da istraživači ne uvidaju i ne propituju svoju vlastitu ukorijenjenost u specifičnoj kulturi: "U teškoj smo opasnosti neuviđanja naše vlastite kulture, naših pretpostavki o metodama, o teoriji, o tome što je važno proučavati ili ne proučavati, i, u tom smislu, pridajemo previše pažnje samo onome što pristaje našim potrebama." (1996: 239).

¹¹ Schein ističe: "Usprkos tome što se kulturom kao varijablom bavim preko 10 godina, uvijek sam ponovno iznenađen koliko slabo razumijem njezin vrlo dubok utjecaj od situacije do situacije." (1996: 229)

Allaire i Firsirotu upozoravaju baš na ovakvu opasnost: "... ova popularnost može složeni, težak ali plodonosan koncept pretvoriti u plitki hir, reducirati ga na jedan isprazan, mada zabavan, svaštarski konstrukt kojim se objašnjava sve i ništa." (1984: 194).

3. Organizacijska kultura u javnoj upravi

a) Javni menadžment i organizacijska kultura

Suvremena znanost o javnoj upravi značajno je obilježena temom menadžmenta¹². Javni menadžment znači nastojanje da se "većina vrijednosti i tehnika privatnog sektora uvede u javni sektor" (Peters, 1996: 124), odnosno, više sadržajno govoreći, nastojanje da se javni sektor reformira tako da postane "konkurentniji i djelotvorniji u upotrebi resursa i obavljanju službi, kao i izravnije odgovoran javnosti" (Falconer, 1997: 86). Smatra se da je menadžerski pristup u javnoj upravi dio šireg pokreta uvođenja tržišnih kriterija u djelovanje države (*marketization of the state*) (Pierre, 1995)¹³.

Menadžerski pristup naročito je popularan u anglo-američkom području, gdje se govori o *novom javnom menadžmentu (the New Public Management)*, i to osobito od početka 1980-ih godina. Zemlje u kojima su menadžerska načela doživjela najznačajnije pokušaje ostvarenja su Novi Zeland, Velika Britanija, Australija, Kanada, SAD¹⁴. Menadžerski pristup nije, međutim, ograničen samo na te zemlje, nego se, doduše vrlo različitim tempom, širi i na zemlje kontinentalne Europe. Osobito značajni proponenti toga pristupa su neke među-

¹² Na primjer, istraživanje frekvencije pojavljivanja članaka u *Australian Journal of Public Administration* u razdoblju 1970-1995. pokazalo je da se čak 15,1% znanstvene produkcije tiče teme *javni menadžment*. Klasifikacija je, inače, sadržavala 17 + 1 (ostalo) klasu, a klasa *javni menadžment* imala je daleko najveću frekvenciju. Zanimljivo je još i to da su se članci o javnom menadžmentu većinom pojavljivali u razdoblju 1985-1995, što znači da je u tom razdoblju njihova zastupljenost premašivala navedenu frekvenciju. Althaus, 1997: 143.

U nekim drugim vodećim časopisima situacija je nešto drukčija, iako je frekvencija članaka o javnom menadžmentu razmjerno visoka. Britanski *Public Administration* u istom je razdoblju (1970-95) objavio, od ukupnog broja, 15% članaka koji se tiču javnog menadžmenta, što je drugi po veličini udio, iza teme *kreiranje javne politike* (20%). Klasifikacija je imala 14+1 klasu. Udio teme *public management* naglo je porastao u razdoblju 1990-1994, narastavši od dotadašnjih prosječno 8% na 32% (Rhodes et al., 1995: 4-5).

Američki *Public Administration Review* u razdoblju 1975-1984. objavio je 289 članaka, od kojih se 12,5% odnosilo na *public management*. To je drugi po veličini udio, iza *public policy* (17,6%), s tim da je jednak udio imala tema o planiranju (12,5%). U istom razdoblju *Administration and Society* objavio je 194 članka, od kojih se 16% odnosilo na *public management*, što je također drugi po redu udio, iza upravne teorije koja se odnosi na 29,9% članaka. U oba slučaja primijenjena je jednaka klasifikacija koja je obuhvaćala 12+1 kategoriju. Perry i Kraemer, 1990: 356.

¹³ Marketizacija države, prema Pierreu, znači "korištenje tržišnih kriterija za alokaciju javnih resursa te također mjerenje efikasnosti proizvođača i opskrbljivača javnih službi u skladu s tržišnim kriterijima". Ono je poduprto novim javnim menadžmentom, "koji je kratica za upravljanje javnim sektorom koje je poslovnog stila i orijentirano rezultatima". Također, ono "uključuje odobrenje pojedincima da izaberu na tržišni način između različitih opskrbljivača službi". Pierre, 1995: 56.

¹⁴ Halligan ističe "... izrazite, čak pre nagljene eksperimente u menadžerskim promjenama u australskim državama i Novom Zelandu". Halligan, 1996: 72.

Ingraham, pak, ističe da su SAD, između četiriju zemalja koje analizira - Ujedinjeno Kraljevstvo, Australija, SAD i Novi Zeland, u upravnim reformama odnosno uvođenju menadžerskih načela u javnu upravu izvršile najmanje promjene, "dok je Novi Zeland razbio same temelje i izgradio novu vladu". Ingraham, 1997: 330-331.

narodne organizacije, kao što su OECD, EU, MMF i Svjetska banka (Olsen, Peters, 1996: 13; Depré et al., 1996: 282). Te organizacije, koje su inače pod značajnim utjecajem upravo onih zemalja koje su među prvima krenule u menadžerske reforme, u poziciji su da menadžerska načela propagiraju, zastupaju ili nameću širom sve povezanijeg i o njima u nekoj mjeri ovisnog svijeta.

Razlozi (ponovne)¹⁵ popularnosti menadžerskog pristupa, pored pragmatičnog američkog duha, mogu se tražiti u konzervativnoj ideološkoj usmjerenosti novih vladajućih političkih snaga 1980-ih godina ponajprije u Velikoj Britaniji (Falconer, 1997: 85, 90) odnosno SAD¹⁶, ili pak u ekonomskoj krizi koja je već od sredine 1970-ih dovela do propitivanja ideje o socijalnoj državi odnosno državi dobrobiti (Pusić, 1996b: 211-212). Najčešće se ističe nekoliko međusobno povezanih faktora. Tako Pollitt najvažnijim smatra ekonomske i demografske faktore, koji dovode do porasta javnih, osobito socijalnih izdataka (obrazovanje, zdravstvo, mirovine i naknade nezaposlenima), a tek nakon njih ističe institucionalne i ideološke razloge (Pollitt, 1996b: 28-49). Naschold ističe tri faktora: "ekonomsku krizu, tenzije unutar institucionalnog okvira države dobrobiti i partijsko-političke mobilizacijske procese" (Naschold, 1996: 13). Depré et al. smatraju da su izvori *novog javnog menadžmenta* ekonomski pritisak (kriza), nove političke ideologije (neoliberalizam), problem legitimacije vlasti te utjecaj međunarodnih organizacija. Oni uz to ističu da zbog razlika u uvjetima među različitim zemljama (ustavne, zakonske, političke, kulturne, društvene i povijesne razlike) postoji i razlika u stupnju prihvaćenosti načela menadžerskog pristupa (Depré et al., 1996: 281-282, 286-288).

Vrijedi istaknuti da menadžerski pristup nije unisono prihvaćen čak ni u zemljama koje ga naročito gaje u svojoj javnoj upravi. Tako Kernaghan i Charih, imajući prvenstveno u vidu stanje u Kanadi, ističu da pojedini zagovornici *novog javnog menadžmenta* "... poklanjaju premalo pažnje političkim imperati-

¹⁵ Znanost o javnoj upravi je i započela kao skup načela za uspješno djelovanje, po uzoru na Taylorovu znanstvenu organizaciju rada, Fayolova načela dobrog upravljanja te klasičnu školu teorije organizacije, odnosno, drugim riječima, menadžerskim (upravnotehničkim - Pusić) pristupom. Pusić smatra da razvoj upravne znanosti ima spiralni oblik. Započinje s upravnotehničkim razmatranjima, zatim slijedi psihološka te sociološka kritika početnih simplificističkih, mehanicističkih upravnotehničkih načela, da bi se na kraju doprlo do upravnotehničke kritike početnih pretpostavki o načelima uspješnog upravljanja i djelovanja (Pusić, 1968: 8).

¹⁶ Zanimljivo je da je noviji pokušaj reforme javne uprave na menadžerskim načelima, nakon onog pod vodstvom predsjednika (republikanca) Ronalda Reagana, započeo odmah nakon što je predsjedničku funkciju u SAD preuzeo (demokrat) Bill Clinton (v. npr. Peters i Savoie, 1994).

vima općenito i kritičnoj važnosti takvih demokratskih vrijednosti kao što su javni interes i poštivanje prava” (Kernaghan, Charih, 1997: 220). U SAD pokret *nove javne uprave*, na čelu s Fredericksonom, Waldom, Marinijem, Holzerom, Rohrom, Chandlerom, i čitav niz drugih autora inzistira na afirmaciji političkih demokratskih vrijednosti u javnoj upravi (Frederickson, 1989). Theobald, pak, ima pred očima naročito etičke razloge, smatrajući, a to potkrepljuje i primjerima iz Velike Britanije, da poduzetništvo u javnoj upravi dovodi do zloupotreba i neetičnog ponašanja (Theobald, 1997: 501). Itd.

Menadžerski pristup često se definira trima temeljnim vrijednostima, ekonomskima po karakteru - efikasnošću, ekonomičnošću i efektivnošću¹⁷ (Barlow et al., 1996: 4; Metcalfe, 1993: 174; Rosenbloom, 1993: 18). K tome se dodaju još neke, instrumentalne vrijednosti, kao što su “učenje, prilagodba, elastičnost, domišljatost i fleksibilnost” (Metcalfe i Richards, 1993a: 119). Budući da su vrijednosti temeljni element svake kulture, ne čudi relativno često povezivanje organizacijske kulture i menadžmenta - govori se o menadžerskoj kulturi (Barlow et al., 1996: 10; Metcalfe i Richards, 1993a). Ponekad se govori o tržišnoj kulturi (Rouban, 1995: 44), jer menadžerski pristup naglašava važnost i potrebu da se javna uprava prilagodi tržišnom ili kvazitržišnom funkcioniranju. Naravno da se i ekonomske vrijednosti mogu promatrati na široj razini, kao dio društvene ili nacionalne kulture određene zemlje, ali isto tako i kao jedna od sastavnica organizacijske kulture, ako se pita o specifičnoj konfiguraciji vrijednosti koje su raširene među članovima organizacije, naročito u sloju rukovodećeg osoblja.

Na taj je način menadžerski pristup naglasio važnost vrijednosti kao sastavnice organizacijske kulture upravnih organizacija, ali i upozorio na neka dodatna pitanja. Ponajprije, ako je na ekonomskim vrijednostima utemeljena *menadžerska* kultura, o kakvim je tipovima kulture riječ u onim upravnim organizacijama koje ne djeluju u takvom okruženju, okruženju ekonomskih vrijednosti? Zatim, jesu li ekonomske vrijednosti logički i stvarno spojive ili, pak, nespojive s eventualnim drugačijim vrijednostima u javnoj upravi? Koje su to i koliko drugačije vrijednosti? Gdje se generiraju vrijednosti - u sferi politike ili u samim upravnim organizacijama? Kakav je uopće odnos političkog i up-

¹⁷ Menadžerski pokret u Velikoj Britaniji, koji su predvodili konzervativci osobito u vrijeme premijerke M. Thatcher, prvo je istaknuo važnost ekonomičnosti, da bi zatim prebacio naglasak na efikasnost, kako smanjenje javnih troškova ne bi bilo popraćeno padom razine javnih službi. Efektivnost je, međutim, ostala na zadnjem mjestu, “a poor third” (Pollitt, 1996a: 82).

ravnog sustava s obzirom na vrijednosti? Mogu li se vrijednosti u upravnim organizacijama mijenjati intencionalno, na koji način i u kojoj mjeri? Kakva je, u skladu s odgovorom na prethodno pitanje, vrijednost preskriptivnog pristupa u literaturi o organizacijskoj kulturi? Pokazuju li pojedinačne upravne organizacije homogenu sliku među članovima raširenih vrijednosti ili je, naprotiv, s promjenom optike moguće uočiti diferenciranije stanje? Na posljeticu, ima li još kakvih slojeva organizacijske kulture, pored vrijednosti, koji bi zaverđivali pažnju i nudili produktivni put prema spoznaji kompleksa kontingencija organizacijskih varijabli u javnoj upravi?

Premda se radi o nizu zanimljivih pitanja, ograničenja imanentna ovakvom radu uvjetuju da se većina njih komentira samo tangencijalno. Neka ipak zaverđuju više pažnje - prvenstveno ono o različitim skupinama vrijednosti u javnoj upravi te ono o drugim slojevima kulture upravnih organizacija. U pogledu vrijednosti čini se da se pored ekonomskih može govoriti o još dvije skupine - o političkim i o pravnim vrijednostima. Što se, pak, tiče drugih slojeva u organizacijskoj kulturi, korisno je istaknuti važnost ustaljenih obrazaca ponašanja, tj. proaktivne odnosno reaktivne praktične orijentacije službenika u ponašanju.

b) Vrijednosti u javnoj upravi

Kao što menadžerski pristup nije jedini u upravnoj znanosti, tako ni tri E nisu jedine vrijednosti na kojima počiva suvremena javna uprava. Uz njih pojavljuju se i političke i pravne vrijednosti. Po političkoj se liniji među temeljne vrijednosti javne uprave ubrajaju sve one koje se oslanjaju na demokratske ideale demokratskog društva, kao što su odgovornost preko izabranih predstavnika građanima (*accountability*), odazivnost (*responsiveness*), legitimitet, društvena pravednost, i slične. Po pravnoj liniji tu se ubrajaju vrijednosti kao što su zakonitost (*legalitet*) u različitim aspektima, zaštita prava građana i uopće svih ljudi, *fair* postupanje, pravna odgovornost uprave, itd. Pravni pristup nastoji (re)afirmirati utemeljenje javne uprave u javnom pravu (Koprić, 1998b: 143).

Pravne i političke vrijednosti tradicionalno su bile više vezane uz zemlje kontinentalne Europe, dok se menadžerski pristup oslanjao osobito na pragmatični duh karakterističan za SAD. Razlog je tome u različitim tradicijama i različitom povijesnom razvitku. U Europi, kao što dobro ističe Stillman, za-

rište je tradicionalno na instituciji države, koja je osobito u ranijim fazama razvoja imala presudnu ulogu u društvu (Stillman, 1997). Sveobuhvatna i jaka država izgrađena u razdoblju apsolutizma nije bila spojiva s demokratskim idealima sve snažnije građanske klase. Zbog toga ju je bilo nužno ograničiti u političkom smislu, afirmacijom političkih prava građana, uvođenjem građanskog predstavnštva, diobom funkcija i njihovih nositelja te političkim nadzorom naročito državne uprave, ali i u pravnom smislu, regulirajući ju pravnim pravilima i uvodeći strogo načelo zakonitosti i pravne odgovornosti. Usprkos svemu, ostala je svojevrсна fiksacija na državu, koja onemogućava ili barem usporava brži i značajniji prodor menadžerskog pristupa (Kaufmann, 1991: VI). Suprotno tome, u SAD se o upravi ne razmišlja kao o državnoj, nego kao o javnoj upravi. "... izraz *javna uprava* preciznije izražava praktičko, narodno oblikovanje institucionalnih reformi za služenje javnim - demokratskim? - svrhama. To je bio labavo povezan, napredujući, lokalno orijentiran, odozdo-prema-gore proces usmjeren na pomaganje da se postignu demokratske vrijednosti ..." (Stillman, 1997: 334)¹⁸.

Ako bi se polazilo samo od vrijednosti, a bez namjere da se dođe do rafiniranije tipologije (što će se u ovom radu pokušati izbjeći), moglo bi se, s osloncem na političke i pravne vrijednosti, menadžerskoj kulturi kontrapostirati administrativnu (upravnu) kulturu (npr. Metcalfe i Richards, 1993a; Setnikar Cankar, 1997: 343)¹⁹. Dok bi se u tako koncipiranoj menadžerskoj kulturi zrcalila načela tržišnog djelovanja, kao i vrijednosti pristigle iz privatnog sektora, administrativna bi kultura odražavala javnu komponentu uprave, jer javnu upravu nije moguće poistovjetiti s gospodarskim organizacijama. Ona je sastavni dio političke sfere društva, koja se ipak, u osnovi, ravna prema pravilima drugačijima od tržišnih (v. npr. Peters i Savoie, 1994: 320). Središnje značenje političke odgovornosti predstavničkim tijelima građana povlači za sobom i pravnu odgovornost te zahtijeva da se sve linije odgovornosti jasno odrede. To traži i smanjenje prostora za autonomno djelovanje (diskreciju) nižih u odnosu prema višim pozicijama, osobito regulacijom pravilima. Zbog toga, kao i zbog okolnosti da svi normativni sustavi djeluju homeostatski, da se njima utvrđuju stalna pravila i standardizira funkcioniranje uprave, ne čudi da se

¹⁸ Razlike slično objašnjavaju i Olsen i Peters, s tim što oni u jednu skupinu svrstavaju kontinentalnoeuropske zemlje (bez Velike Britanije), a u drugu (sve) anglosaksonske zemlje. Olsen i Peters: 1996: 17-18.

¹⁹ Sličan kriterij razgraničenja nudi i Rouban (1995). On govori o dva različita modela javne uprave, menadžerskom, koji naglašava vrijednost efikasnosti, i weberijanskom koji omogućava izražavanje demokratskih vrijednosti.

u literaturi uz takvu administrativnu kulturu vežu "stabilnost, predvidljivost, kontinuitet i određenost" (Metcalf i Richards, 1993a: 118). Premda se uz te atribute najčešće vežu negativne konotacije odnosno negativna vrijednosna ocjena, teško bi bilo apriorno reći da se radi o beziznimno lošim kvalifikacijama. S gledišta zaštite prava građana, mogućnost da građani steknu pregled nad situacijom u upravi i da na nju utječu, neposredno ili preko izabranih predstavnika, nije nepoželjna osobina uprave²⁰. No, bilo kako bilo, čitava bi se konstrukcija na taj način prilično približila Weberovom modelu birokratske organizacije²¹, te bi se uslijed toga administrativna kultura s opravdanjem mogla nazvati birokratskom (Bahtijarević-Šiber, 1994), pravno-birokratskom (Zifcak, 1997: 113), ili nekim sličnim izrazom.

Temeljna razlika između tako shvaćene administrativne i menadžerske kulture bila bi, kako kažu Metcalf i Richards, u tome što prva naglašava poštovanje procedura, a druga postizanje rezultata. Uz to, oni nalaze i druge razlike. Administrativna je kultura za njih kultura podložnosti, kontinuiteta, pravilnosti bez obzira na troškove, kao i stabilnosti, dok je menadžerska kultura - kultura odgovornosti, inovacije, svijesti o troškovima i progresivnog razvoja (Metcalf i Richards, 1993a: 112). U tom pokušaju definiranja primjetno je nastojanje da se administrativna kultura opiše kao negativ menadžerske kulture.

No, i bez obzira na to kako se idealtipski odredio pojedini tip kulture, njihova čista stanja teško da bi bilo moguće naći u postojećim upravnim organizacijama, jer vrijednosti koje ih (bar djelomično) određuju nisu nespojive. Uvijek se radi o određenoj miksturi u kojoj su zastupljene neke vrijednosti iz različitih skupina, naravno, u određenom omjeru. To zapravo zagovaraju čak i proponenti menadžerskog pristupa, a i drugi autori. Tako Depré et al. tvrde da "javni menadžeri moraju biti učinkoviti ne samo menadžerski nego i u svojoj političkoj osjetljivosti" (1996: 288). Slično i Wolf, kritički preispitujući tvrdnje *reinventing government* pokreta: "... umjesto da jednostavno tražimo

²⁰ Theobald navodi dvije osnovne skupine argumenata u prilog takvom stavu: (1) standardizacija upravnog djelovanja omogućuje da se proces alokacije dobara i usluga koje proizvodi javna uprava odvija prema načelima razvijenima u interesu javnosti, kao što su nepristranost i distributivna pravda, i (2) formalna struktura, formalne procedure i procesi neophodni su da bi se moglo razgraničiti etično od neetičnog ponašanja u javnoj upravi. Theobald, 1997: 499-501.

²¹ Naročito se radi o sljedećim svojstvima birokracije: (a) podjela rada na osnovi načela nadležnosti, pri čemu su nadležnosti utvrđene općim pravilima ili upravnim aktima, (b) načelo hijerarhije, s pravom nadzora i pravom žalbe, (c) zasnovanost djelovanja na aktima ili pisanim dokumentima, (d) obavljanje službenih dužnosti na osnovi općih pravila. Weber, 1987: 374-376.

od javnih menadžera da ponovno otkriju upravu (*to reinvent government*) kao upravni poduzetnici, mi ih trebamo također potaknuti i pripremiti da upravljaju svojim upravnim okolinama kao politički poduzetnici" (Wolf, 1997: 386). Također, često se raspravlja o odgovornosti (polaganju računa) za vlastito djelovanje ili djelovanje podređenih (*accountability*)²² kao važnoj komponenti menadžerskog pristupa (npr. Mulgan, 1997; Metcalfe i Richards, 1993b: 42-50), premda se radi o konceptu koji je utemeljen u demokratskim vrijednostima javne uprave.²³ Itd.

U vrijednosnu bi komponentu kulture, međutim, ipak trebalo unijeti dodatno razlikovanje, između skupine političkih i skupine pravnih vrijednosti, kako bi analitički instrumentarij za istraživanje organizacijske kulture u javnoj upravi dobio dodatnu mjeru profinjenosti i preciznosti. Crno-bijeli pristup, koji je - kako se iz prethodnog pregleda može lako uočiti - značajno prisutan u literaturi o javnoj upravi, nedovoljno precizno opisuje postojeće stanje i njegove izvore, nudi razmjerno lako shvatljive, ali ponešto prejednostavne recepte za njihovu promjenu, te je zbog toga znanstveno nedovoljno produktivan, a praktično, djelujući dezorijentirajuće, često nekoristan.

Premda su se moderne političke i pravne vrijednosti javne uprave povijesno afirmirale gotovo u isto vrijeme, vrijeme raskida s feudalnim uređenjem i građanskodemokratskih reformi političkog sustava, premda su se zajedno afirmirale u prostornom smislu, prvenstveno u kontinentalnoeuropskim zemljama, te premda su do značajne mjere u ostvarenju međusobno uvjetovane, za analitičke svrhe njihovo razdvajanje nudi veće izgleda za jasnije uvide. Osim toga, političke i pravne vrijednosti ipak se razlikuju po svom povijesnom porijeklu. Dok se demokratske političke vrijednosti naslanjaju na ideologiju i

²² Hrvatski jezik nema mogućnosti izraziti razliku između engleskih termina *accountability* i *responsibility* koji se najčešće ne koriste kao sinonimi. *Accountability* pokriva dio značenja *responsibility* utoliko što označava poziciju osobe koja može biti pozvana na odgovornost, izložena nadzoru, zapovijedima ili zahtjevima da pruži informacije o svojoj aktivnosti ili da ih opravda pred ovlaštenim subjektima, bilo da je u pitanju njezino vlastito djelovanje ili djelovanje njezinih podređenih. *Responsibility* znači nečiju odgovornost institucijama ili osobama unutar određenog sustava za izvršenje obveza koje su mu dodijeljene, što uključuje i mogućnost da ga se pozove da položi račune (*accountability*). "Accountability, dakle, najkraće rečeno, znači obvezu položiti račun onome tko ga je ovlašten tražiti." V. Mulgan, 1997: 26-27.

²³ "Ideja odgovornosti (*accountability*) ... postaje osobito prikladna zbog demokratskog naglaska na obavještenom pristanku kao temelju državne vlasti. Obavješteni pristanak realizira se putem razvoja računa i uvođenja odgovornosti (*accountability*). Oni koji djeluju u interesu političke zajednice vodenjem ureda i na temelju ovlasti i sredstava izvedenih iz te zajednice izloženi su (*accountable*) prosudbama običnih građana obavještenih putem takvih računa ... Oni su odgovorni (*accountable*) za rezultate i za upotrijebljena sredstva, za pojedine odluke, kao i za institucionalne uvjete pod kojima se utvrđuju politike (*policies*)". March i Olsen, 1995: 150.

praksu antičkih grčkih demokracija, ponajprije atenske, dotle pravne vrijednosti nalaze ishodište u rimskom pravu (Chandler, 1990: 603-604). Kao što ističe Chandler, "naši upravni postupci više su rimski nego grčki, ali naše inzistiranje na demokratskoj odgovornosti više je grčko nego rimsko" (1990: 604). Također, koliko god one bile komplementarne, njihova afirmacija u javnoj upravi rezultat je, kako je već rečeno, sadržajno različitih potreba. S jedne strane, uprava se željela podvrgnuti demokratskoj političkoj kontroli, a s druge se željelo približiti ju idealu pravne države u kojoj se nastoji "da se poslovanje uprave u odnosu prema građanima približi obrascu sudskog postupanja" (Pusić, 1995: 280). Naglasak na jednu ili drugu od tih skupina vrijednosti odražava se, između ostaloga, i na neka sasvim praktična pitanja, kao što je, primjerice, nadzor uprave ili pak struktura zanimanja u upravi. Ako su u pitanju političke vrijednosti javne uprave, nadzor je u prvom redu politički, u rukama predstavničkog tijela, drugih političkih tijela i dužnosnika, ali i građana općenito. Kada se, pak, više polaže na pravne vrijednosti, za nadzor uprave ponajprije se brine (upravno) sudstvo. U pogledu strukture zanimanja, naglasak na pravne vrijednosti dovodi do značajne zastupljenosti i ključnog značenja pravnika u upravi (Pusić, 1995: 280; Dussault, 1987; Drewry, 1981; Wollan, 1978). Itd.

Uvođenje razlikovanja političkih i pravnih vrijednosti unosi dodatnu mjeru složenosti u razlikovanje tipova organizacijske kulture. Uglavnom, vrijednosna dimenzija organizacijske kulture izražava pravne, političke ili ekonomske vrijednosti.

Naglašavanje vrijednosti kao jednog od osnovnih slojeva organizacijske kulture u javnoj upravi opravdano je utoliko što su čitava javnopravna sfera odnosno političko-upravni sustav obilježeni upravo određenim temeljnim vrijednostima. Politika je djelatnost oko ostvarivanja interesa odnosno interesa generaliziranih u vrijednosti. Te se vrijednosti kristaliziraju kroz političke procese, zbog čega njihova izraženost ovisi o količini moći onih koji ih zastupaju. Budući da svaka, a pogotovo upravna organizacija, kako ističe institucionalna teorija, mora zadobiti legitimitet, povjerenje i podršku prvenstveno svoje institucionalne okoline, potrebno je da se prilagodi temeljnim vrijednostima te okoline (v. Koprić, 1996: 180).

Na taj način upravo vrijednosti, pa onda i organizacijska kultura čine jednu od poveznica između sfere politike i sfere javne uprave. No, odnos politike i up-

rave nije jednosmjernan. Javna uprava, povrh toga što se prilagođava politici i provodi političke programe, također aktivno sudjeluje u političkim procesima, jer ima mogućnosti utjecaja kako na formuliranje, tako i na provedbu javnih politika (public policy).²⁴ Smjer utjecaja, dakle, može ići ne samo od politike prema upravi nego i od uprave prema politici. Intenzitet tog smjera utjecaja, s uporištem na konceptu organizacijske kulture, istraživao je, primjerice, Legro. On dokazuje tezu da "organizacijska kultura upravnih organizacija oblikuje državne ciljeve", odnosno da "organizacijske kulture upravnih organizacija proizvode informacije, planove i sposobnosti koje mogu konstituirati državne preferencije na način koji ne korespondira učinkovito s međunarodnim okolnostima" (Legro, 1996: 118).

Pragmatizmom obilježeno okruženje, koje osobito pogoduje formuliranju menadžerskih ideja, prihvaća deskriptivno odnosno empirijsko istraživanje samo kao uvod u oblikovanje uputa, preskripcija za praktično djelovanje. Usmjerenosti na oblikovanje preskripcija pridonosi donekle i okolnost da je pojava ekonomskih vrijednosti u javnoj upravi uvjetovana politikom, čiji interes nije eksplikacija, nego realizacija. Među mnoštvom uputa mjesto nalaze i one koje se tiču promjena organizacijske kulture (v. npr. Waterfield, 1997: 206 i dalje)²⁵. Prema bazičnom klišeju, organizacija u javnoj upravi želi se promijeniti tako da se napusti klasični weberijanski model racionalne birokratske organizacije i uvedu elementi poduzetničke i tržišno orijentirane organizacije. Premda se pritom, čini se, radi o pretjeranom pojednostavljenju stvari, u pozadini je takve strategije promjene implicitna teza da je organizacijska kultura vrlo čvrsto sidro, čija je snaga, slikovito rečeno, obrnuto proporcionalna uočljivosti i utvrđivosti. Druge, takozvane tvrde varijable (strukturu, tehnologiju, i sl.) moguće je promijeniti lakše i brže, ali tek promjene organizacijske kulture, smatra se, garantiraju bolje i dugovječnije efekte.²⁶

²⁴ Govori se o *političkoj ulozi javnih službenika* (u Kanadi) "koja uključuje vršenje diskrecijskog odlučivanja u razvoju i provedbi javnih politika" i koja "čini vrijednosne i etičke dimenzije službeničkog ponašanja toliko važnima". Kernaghan, 1994: 615.

²⁵ Kernaghan ističe da je koncept vrijednosti analitički instrument za tumačenje razvoja javne uprave, ali sve više i menadžersko oruđe, osobito u području strateškog planiranja i organizacijskog mijenjanja. Kernaghan, 1994: 615.

²⁶ Upravo zbog toga je Derek Rayner, glavni konstruktor reforme britanske uprave za vrijeme premijerke Margaret Thatcher, za krajnji cilj postavio mijenjanje "kulture državne uprave ... i stavova upravnih službenika." Cit. prema Peters i Savoie, 1994: 305.

Za opis takvog stava v. i Kernaghan, 1994: 617-619, te Theobald, 1997: 493.

Preskriptivni pristup organizacijskoj kulturi, koji njeguju osobito zagovornici ekonomskih vrijednosti i *menadžerske* kulture, ima niz ograničenja. Ponajprije, duboka ukorijenjenost vrijednosti i drugih elemenata organizacijske kulture u svijesti ljudi otežava njihove promjene. Uz to, u organizacijama postoje vrlo složene veze i ovisnosti između različitih organizacijskih i okolišnih varijabli, što znatno umanjuje šanse volontarističkog mijenjanja pojedine od njih, u ovom slučaju organizacijske kulture. Također, formulirati precizne preskripcije na temelju razmjerno teško utvrdljive, općenite i složene pojave kao što je organizacijska kultura, nije nimalo jednostavno. Dapače, takva nastojanja mogu dovesti do naivnog i nasilnog pojednostavljivanja u shvaćanju organizacijske kulture i mogućnosti njezinog mijenjanja (Hawkins, 1997: 425; Pollitt, 1996b: 24). To, naravno, ne znači da se organizacijska kultura ne mijenja ili ne može mijenjati. Pitanje je samo do koje se mjere i na koji način na njezino mijenjanje može utjecati intencionalno.²⁷

U upravnom sustavu kultura se može promatrati na nekoliko razina (Kernaghan, 1994: 616-617). Moguće je govoriti o vrijednostima, pa i kulturi, koje obilježavaju upravu neke skupine zemalja. U tom se smislu razlikuju, primjerice, kontinentalnoeuropski i anglo-saksonski krug zemalja. Dok, kako je već rečeno, upravu kontinentalnoeuropskih zemalja obilježavaju političke, kao i pravne vrijednosti, dotle anglo-saksonske zemlje više polažu na ekonomske vrijednosti. No, unutar pojedinog kruga, na primjer kontinentalnoeuropskog, također postoje razlike u kulturi javne uprave. Tako se razlikuju francuski od njemačkog modela, budući da prvi teži centralizmu, a drugi ističe vrijednost decentralizacije kao preduvjeta demokratizacije (Koprić, 1997).

I unutar pojedine zemlje razlikuje se upravna kultura između različitih upravnih organizacija, pri čemu će uz vrijednosti dolaziti do izražaja i drugi slojevi organizacijske kulture. Tako se, već po samoj prirodi posla, razlikuju organizacije više nalik na privredne od onih koje se bave rutinskim uredskim poslovima, što se zasigurno, u nekoj mjeri, odražava na njihovu kulturu. Uz to, vrlo je vjerojatno da će se utvrditi i razlike među pojedinim dijelovima organizacije, bilo kao različite potkulture u različitim organizacijskim jedinicama ili slojevima (npr. upravljački i izvršujući), bilo kao različite profesionalne kulture prisutne u istoj organizaciji (Rouban, 1995: 27-29).

²⁷ "Kulturom kao cjelinom ne može se manipulirati, uključivati je i isključivati, premda treba priznati da su neki u boljem položaju od drugih da pokušaju intencionalno utjecati na neke njezine aspekte." Meek, 1994: 278.

Usprkos strogom logičkom odjeljivanju različitih razina na kojima je moguće promatrati kulturu, ne bi trebalo zaboraviti da su različite razine stvarno u određenoj mjeri povezane. Rouban ističe da se jedna od čestih zamki pri istraživanju kulture u upravi sastoji u tvrdnji da u upravi neke zemlje postoji toliko različitih kultura koliko ima upravnih organizacija. Naprotiv, usprkos djelomičnim razlikama, sasvim je jasno da tu postoji neki minimum zajedničkih kulturnih elemenata koji se može utvrditi kod svih upravnih organizacija neke zemlje. Osim toga, on smatra da organizacijska kultura upravnih organizacija zapravo predstavlja osebujnu miksturu elemenata društvene kulture, s jedne strane, i profesionalnih kultura koje se javljaju u organizaciji, s druge strane (Rouban, 1995: 28).

Zbog bliskih veza nacionalne (društvene) i kulture javne uprave, kao i činjenice da je javna uprava u čvrstom kontaktu sa sferom politike, odnosno političkim sustavom neke zemlje, isticanje vrijednosti kao osnovnog elementa (sloja) organizacijske kulture u javnoj upravi čini se donekle opravdanim. Proklamirane vrijednosti službenici mogu doista u većoj ili manjoj mjeri prihvaćati kao gabarite upravnog djelovanja, kao poželjne rezultate ili načine djelovanja²⁸.

c) Praktične orijentacije službenika

Vrijednosti same nisu dovoljne da u zadovoljavajućoj mjeri izraze osebujnosti organizacijske kulture u javnoj upravi. I razlike u praksi, kako ističu Hofstede et al. (1990), obilježavaju kulturu različitih, u ovom slučaju upravnih organizacija. Ovakva ili onakva praktična orijentacija službenika utječe na stvarnu realizaciju prihvaćenih vrijednosti u djelovanju upravnih organizacija. "... uspjeh u udovoljavanju višestrukim izazovima ... leži u srcima i umovima pojedinačnih javnih službenika, a ne tek u usavršavanju pravila, institucija i menadžerskih sustava", kaže Denhardt (1991: 275). U konkretnim akcijama službenici će pokazivati jednom više, a drugi put manje interesa i volje da realiziraju određene vrijednosti²⁹, pri čemu se "pojedinci ... ne mogu prisiliti da internaliziraju skup etičkih pravila ili osjećaj privrženosti određenim vrijednostima" (Denhardt, 1991: 276). Istovremeno utvrđivanje i slika vrijednosti kak-

²⁸ Upravo zbog potrebe da se javna uprava prilagodava vrijednostima utvrđenim u političkom sustavu važno je razlikovati proklamirane vrijednosti javne uprave od vrijednosti koje se realiziraju djelovanjem javne uprave. V. npr. Kernaghan, 1994: 619.

²⁹ "... osobe, pa čak i čitave kulture razlikuju se po potrebi za postignućem i potrebi da pridonose" (uspjehu organizacije, nap. I. K.). Hofstede, 1994: 129.

ve su raširene (prihvaćene) u upravi, ali i praktičnih orijentacija i stavova službenika prema vrijednostima uobličenoj *misiji* uprave, moglo bi voditi potpunijem i adekvatnijem poznavanju organizacijske kulture u javnoj upravi. Određeni spoj raširenih vrijednosti i praktičnih orijentacija službenika obilježava svaku pojedinu, konkretnu upravnu organizaciju, odnosno neki njezin dio, tvoreći njezinu specifičnu (pot)kulturu.³⁰

Uzimanjem u obzir stavova službenika ističe se značenje ljudi koji rade u upravi, pa i, kako zorno potvrđuju neka istraživanja (Legro, 1996), uloga uprave u političko-upravnom sustavu.

Jedna od dimenzija organizacijske kulture u smislu prakse koja bi, čini se, mogla imati značajnog utjecaja na ostvarivanje u organizaciji prihvaćenih vrijednosti jest ona koja izražava orijentaciju službenika na organizaciju odnosno na profesionalne standarde posla (*parochial* vs. *professional* - Hofstede et al., 1990: 304). Dimenzija kojom su se koristili Hofstede et al. naslanja se na klasično Gouldnerovo razlikovanje između *lokalaca*, slabe stručnosti i niskih kvalifikacija, čiji je vidokrug ograničen organizacijom u kojoj rade, i *kozmo-polita*, specijalizirane i visoke stručnosti, koji lojalnost više vežu uz profesiju, a manje uz organizaciju čiji su (trenutačno) članovi. Slično tome, Gregory u svojem istraživanju (promjene stavova javnih službenika na višim položajima u središnjoj upravi Australije i Novog Zelanda) promatra, između ostaloga, orijentaciju službenika prema poslu te nalazi da ona može biti proaktivna ili reaktivna, ovisno o tome nagnju li službenici postignuću ili tek *propetljavanju* kroz posao (Gregory, 1997: 84). Gregory rabi indeks koji je za utvrđivanje stavova službenika konstruirao Putnam, koji pak ističe da "oni koji su visoko rangirani na ovom indeksu negiraju da je snaga uprave važnija nego njezin program, odbacuju samo ograničeni, kratkoročni pristup formuliranju politike te s rezervom primaju klasični birokratski stav da krajnje mogućnosti treba izbjegavati pod svaku cijenu." (Putnam, prema Gregory, 1997: 84)³¹. I

³⁰ U tom smislu Kaul identificira *novu organizacijsku kulturu* kao jednu od zajedničkih tema aktualnih nastojanja da se reformira državna uprava u zemljama Commonwealtha. Novu kulturu, smatra, obilježavaju mijenjajuće vrijednosti i stavovi službenika. Kaul, 1996: 136.

³¹ R. Putnam (1973) The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe. British Journal of Political Science 3.

Pusić razlikuje između "discipliniranog rutinskog rada" i "angažiranog kvalitetnog rada" u upravi (Pusić, 1995: 282-283)³².

Orijentacija na profesionalne standarde zapravo znači proaktivni odnos prema tim standardima, zalaganje da se ostvare ciljevi koji su pred upravu odnosno službenike postavljeni prema pravilima struke, na najbolji mogući način³³. S druge strane stoji takva orijentacija koja ciljeve i poslove odmjerava kroz vizuru očuvanja integriteta i utjecaja javne uprave, pojedine upravne organizacije pa, na taj način, i položaja samog službenika. Ona je reaktivna ne zato što bi išla aktivno protiv tih ciljeva, nego zato što smjera održanju postojećeg stanja, opreznom i tradicionalnom obavljanju poslova, reagiranju samo na ono što se ne može izbjeći, ili, drugim riječima, što mirnijem radu u uredu³⁴. Prva od tih orijentacija mogla bi se zato nazvati profesionalno-proaktivnom, a druga uredsko-reaktivnom³⁵.

d) Tipovi organizacijske kulture

Križanjem dviju temeljnih dimenzija organizacijske kulture, vrijednosne (pravne, političke i ekonomske vrijednosti) i praktične (profesionalno-proaktivne i uredsko-reaktivne orijentacije službenika u odnosu prema poslu), dobiva se šest različitih tipova organizacijske kulture, kako je prikazano u sljedećoj shemi.

³² Pusić smatra da je "pitanje motiviranosti ... glavna diskriminanta između raditi i raditi kvalitetno", s tim da se motivirati može samo razmjerno malu skupinu ljudi na rukovodećim položajima. Ipak, tijekom razvoja sve je više ljudi "psihološki u istom položaju kao ključno osoblje". Radi se o stručnjacima koji "su osjetljivi na prestiž profesije i time spremni na zalaganje iznad onog s kojim bi se zadovoljila prosječna uprava". Pusić, 1995: 281-283.

³³ "U procesu profesionalizacije sam rad postaje izvor motivacije: zvanje je, u neku ruku, poslanje, pa djelatnost koja se u upravi obavlja, a za koju se ranije željelo samo da ne bude previše naporna ... sada postaje sama po sebi izvor zadovoljstva, postaje izazov, poticaj za rast i razvitak osobnosti." Pusić, 1995: 282.

³⁴ Jedan od razloga ukorijenjenosti takve "obranaške" orijentacije u službenika zasigurno je i onaj koji ističe Kingsley. On smatra da se u novije vrijeme razvija "klima neprijateljstva prema javnim službenicima, koju svojim oštrim kritikama često potiču političari, ističući da su javni službenici neproduktivni. Takva klima šteti njihovu radnom moralu i rezultatima" (Kingsley, 1997: iv).

Kritika uprave i javnih službenika, koja je najizraženija kod onih političkih snaga koje zagovaraju menadžersku javnu upravu, mogla bi biti (i) rezultat nastojanja "činičnih" političara da prebace odgovornost za ekonomske troškove tranzicije od *keynesijanske države dobroti* na *schumpeterijansku državu rada* ("Schumpeterian workfare state") na javne službenike i druge nivoe vlasti (Cohn, 1997).

³⁵ Na sličan način Majone birokratskoj upravi suprotstavlja profesionalnu upravu (Majone, 1991: 461-464), a Lyons i Kearns *profesionalnu intervenciju* stavljaju naspram *rutinskom upravnom procesuiranju* (Lyons i Kearns, 1997: 28).

Tipovi organizacijske kulture u javnoj upravi

TIPOVI KULTURE	vrijednosti		
<i>orijentacija službenika</i>	pravne	političke	ekonomske
profesionalno-proaktivna	<i>legalistička</i>	<i>participativna</i>	<i>poduzetnička</i>
uredsko-reaktivna	<i>birokratska</i>	<i>autoritarna</i>	<i>upravljačka</i>

Kultura u kojoj su raširene pravne vrijednosti, a orijentacija službenika je profesionalno-proaktivna mogla bi se nazvati *legalističkom*³⁶. Pravne vrijednosti karakteristične su naročito za Weberov legalni tip legitimne vlasti (Weber, 1987: 359-362) odnosno za onaj tip države koji Schmitt naziva *zakonodavnom državom*³⁷. Položaj uprave u takvom političkom sustavu obilježen je odvojenošću od zakonodavca, demokratski izabranog predstavničkog tijela, instrumentalnošću i podređenošću, ali ne osobnom, nego u odnosu prema općim normama (*non sub hominem, sed sub legem*). "Posljednji, istinski smisao fundamentalnog 'načela zakonitosti' cjelokupnog državnog života jest u tome da se napokon više uopće ne vlada ili zapovijeda, budući da važe samo neosobne norme" (Schmitt, 1996: 44). U legalističkoj kulturi upravni službenici nastoje aktivno realizirati svoju ulogu u okviru ipak *podređenih nadležstava za primjenu zakona*. Granice te uloge određene su načelom zakonitosti u svakom pogledu, materijalnom, proceduralnom, organizacijskom te kompetencijskom (Pusić et al., 1988: 320-321). Osobito se načelo zakonitosti poštuje u odnosima s građanima i drugim subjektima (Moe i Gilmour, 1995: 135), što u širem smislu uključuje i korektno postupanje, i zaštitu prava svakog čovjeka³⁸, kao i građanina kao političkog subjekta, i svaku vrstu pravne odgovornosti, na

³⁶ Eliassen i Kooiman govore tako o "promjeni od legalističke i administrativne kulture k menadžerskoj" (Eliassen i Kooiman, 1993: 3; istaknuo I. K.). U takvoj tipologiji očito se uzimaju u obzir tek vrijednosti kao konstituirajući faktor kulture, dok se stavovi i orijentacije službenika, kao i eventualni drugi elementi, zanemaruju.

Kad se želi naglasiti važnost pravnih vrijednosti za javnu upravu, ističe se njezina "legalistička priroda" (Wollan, 1978: 106), "legalističke osnove moderne države" (Drewry, 1981: 18), "presudno mjesto koje pravo zauzima u našem (Quebec, nap. I. K.) društvu i, uslijed toga, u državi" (Dussault, 1987: 608), itd.

³⁷ Zakonodavna država, koja je u suvremeno doba zapravo parlamentarna zakonodavna država, jest "određena vrsta političke zajednice, čija se posebnost sastoji u tome što najviši i odlučni izraz opće volje vidi u normiranjima koja hoće da budu pravo i stoga moraju zahtijevati određene kvalitete, a kojima se zbog toga podređuju sve druge javne funkcije, poslovi i područja stvari". Schmitt, 1996: 43.

³⁸ "Vladavina zakona znači pretpostavku u korist građanskih prava, a protiv državne prinude." Neumann, 1992: 207.

način kako je predviđeno zakonom i drugim pravnim pravilima³⁹. Društvena pravila zakonitog djelovanja, a osobito ravnopravnost u odnošenju prema građanima, kao i jednako postupanje s jednakima, ali i prihvaćanje pravila i odluka zakonodavnog predstavničkog tijela i drugih izabranih političkih funkcionara (Pusić, 1996a: 211-214), u takvoj se kulturi pretvaraju u "osjećaje obveze i pouzdanosti" (Schmitt, 1996: 52), tj. u značajnoj su mjeri internalizirana i predstavljaju etičke norme upravnih službenika.

Praktična orijentacija službenika, uz sličnu vrijednosnu sliku, može, međutim, biti i sasvim drugačija. Ako se umjesto pravno utemeljenog interesa građana i korisnika na prvo mjesto faktički stavlja interes vlastite karijere, ako se borba za utjecaj i moć unutar organizacije stavlja prije posla koji treba obaviti (tj. primjene zakona i drugih propisa), ako se etički standardi zanemaruju ili krše⁴⁰, ako se pravno utvrđene procedure koriste kao zaklon za nespремne, nevoljke i nestručne, a ne kao racionalni odgovor na rutinske zadatke, niti kao način zaštite određenih interesa, itd., onda stav službenika prema pravnim vrijednostima koje prihvaća kao orijentire javne uprave sasvim sigurno nije proaktivan. One se možda prihvaćaju kao opći gabariti u organiziranju i djelovanju upravnih organizacija, ali se u svakodnevnom radu djeluje po inerciji i ustaljenoj šablona, bez daljnjeg preispitivanja prakse u svjetlu ostvarenja tih vrijednosti, te ih se na taj način zapravo zanemaruje, pa i odbacuje. Umjesto da se središnja pitanja uprave vide u profesionalnoj i etički korektnoj realizaciji pravno koncipiranih odnosa s građanima i korisnicima, drugim upravnim organizacijama te zakonodavnim tijelom i drugim političkim organima i akterima, vidokrug službenika ograničava se na njegov ured, a efikasnost uprave smanjuje⁴¹. Na taj način upravna organizacija umjesto racionalnog instru-

³⁹ U suvremeno doba, nakon brojnih iskustava s nedemokratskim sustavima koji su također stvarali pravne norme i isticali načelo zakonitosti, ne bi trebalo da se "vladavina prava mijša sa zahtjevom za pukom zakonitošću svake državne akcije. Premda vladavina prava, naravno, pretpostavlja punu zakonitost u tom smislu, to nije dovoljno (...) vladavina prava nije vladavina zakona, već vladavina po pravu, metappravna doktrina ili politički ideal. Ta će vladavina biti uspješna samo utoliko ukoliko se sam zakonodavac osjeća obavezan primijeniti je. U demokraciji to zapravo znači da će pokoravanje ili nepokoravanje vladavini prava ovisiti o tome da li je prihvaća javno mnijenje, u stvari o tome da li je postala dio osjećaja za pravdu koji prevladava u određenoj zajednici." (Hayek, 1994: 47.) Hayekov izvod dobro pokazuje dubinu povezanosti demokratskih političkih i pravnih vrijednosti te upozorava da je legalistička kultura zapravo nemoguća u nedemokratskom vanjskom okružju javne uprave.

⁴⁰ Za promoviranje etičkih standarda važno je da stil vođenja u organizaciji ne poprimi karakteristike "zanemarivanja, licemjertva i nagovaranja". Ti stilovi inače "odražavaju pasivnu, reaktivnu ili obrambenu strategiju koja polučuje malo" (Bowman i Williams, 1997: 520).

⁴¹ "Političko" ponašanje pojedinaca usmjereno na napredovanje u organizaciji umanjuje ukupnu efikasnost. Kada su službenici više odani svojem uredu nego izabranoj vlasti; kada se aktivno natječu s drugim odjelima ili agen-

menta za provedbu zakona i drugih propisa postaje arenom borbe za uske, sebične interese i moć te i sama ulazi u sferu politike⁴². Vrlo lako takve organizacije ulaze u *začarane krugove*, u kojima se, kako to na već klasičan način opisuje Crozier (1964), na porast osobnih privilegija službenika i njihove *paralelne moći* odgovara sredstvima koja još više rasplamsavaju borbu za moć (Crozier, 1964: 193-194; Masuch, 1985: 18-19). Na kraju, na nivou pojedinačnih članova organizacije, takva, *birokratska kultura* generira osjećaj otuđenosti, nemoći i besmislenosti, "osjećaj razočaranja s karijerom i profesionalnim razvojem, kao i razočaranja zbog nemoći da se udovolji profesionalnim standardima" (Aiken i Hage, *Organizational Alienation*, cit. prema Reed, 1992: 47)⁴³. Zbog svega, takva se kultura ponekad naziva kulturom nevjerovanja (*disbelief culture*), jer ona sadrži raširena vjerovanja "da su stvarne promjene u upravi nevjerovatne, ako ne i nemoguće" (Peters i Savoie, 1994: 319).

Participativnom kulturom može se nazvati ona u kojoj su službenici jasno orijentirani na aktivno unapređivanje, podupiranje i poštovanje demokratskih političkih vrijednosti odnosno posvećeni njihovoj realizaciji kroz svakodnevno funkcioniranje javne uprave. Profesionalno obavljanje posla često implicira i agilni, proaktivni stav, da bi se djelovanje uprave usmjerilo u javnom interesu, ili još preciznije: u interesu građana i korisnika. U tom smislu Majone ističe da osobito kod nekih službi, kao što su istraživanje, obrazovanje ili medicinska skrb, valja očekivati da će profesionalni standardi i prosudbe nadjačati striktno poštovanje rigidnih pravila⁴⁴. "Čak i kad se službe obavljaju u birokratskom kontekstu, profesionalci traže moć da zanemare upravna pravila i

cijama, tada je vjerovatno da će djelovanje biti daleko od optimalnog. Spletka i građenje svojeg carstva rašireno je u birokraciji. Niskanen ... čak tvrdi da 'birokrati' slijede svoje vlastite interese ispred onih njihove organizacije..." Hughes, 1992: 290.

⁴² "... ministri ... predstavljali su konglomerat satrapa ... Oni su se stalno borili između sebe svim sredstvima lične intrige." Weber, 1987: 417.

U toj borbi za moć unutar organizacije "... pojedinačni identitet, samopoštovanje i karijera postaju orijentiri za političku akciju." Brower i Abolafia, 1997: 307.

⁴³ S tim u vezi Hofstede opisuje situaciju koja po svemu odgovara *začaranoj krugu*. "Općenito, alijenirani zaposlenici će snižavati svoje aspiracije u obavljanju posla, jer oni svoj rad ionako vide kao besmislen." Također, budući da "uspješniji ljudi nastoje otići", "postoji stvarna opasnost da središta kompanije kroz taj proces mogu postati zaglavljena s ostatkom deziluzioniranih loših radnika, koji povratno šire birokraciju čije su i sami žrtve." Hofstede, 1994: 128-129.

O položaju službenika u birokratskoj upravi govori i Weber: "Nijedan činovnik se ne može izbaviti iz zagrhljaja aparata u kome je učauren ... profesionalni činovnik je čitavim svojim materijalnim i duhovnim postojanjem okovan za svoju delatnost. U najvećem broju slučajeva, on je samo jedan zavrtanj u mehanizmu koji neprekidno radi i koji mu propisuje utvrđen pravac kretanja." Weber, 1987: 410.

⁴⁴ "... rigidna birokratska regulacija postavlja uske granice profesionalnoj prosudbi. Birokratska regulacija tendira koncentrirati pažnju na mali skup dopustivih vrijednosti i odobrenih praksi, na uštrb mnogo opsežnijih procje-

propise ako interes klijenata, kako ga oni definiraju, to zahtijeva." (Majone, 1991: 462). Slično zaključuju: Perry, očekujući da će "identifikacija s profesijom ... biti pozitivno povezana s motivacijom javne službe" (Perry, 1997: 185), i Sherwood, prema kojem je "profesionalizam u javnoj službi ... pitanje iznimnog značenja za postignuće efektivne, responsivne uprave" (Sherwood, 1997: 217). Participativna kultura znači usmjerenost i odazivnost u prvom redu na društvenu okolinu javne uprave, dakle na građane u svim njihovim ulogama u odnosu prema upravi - podanike, političke kontrolore, korisnike i suradnike (Pusić, 1997: 111-113). Responsivna uprava podrazumijeva participativnu kulturu, kulturu koju karakteriziraju nastojanja da se uprava učini shvatljivijom korisnicima, da se uvažavaju njihovi interesi, da im se osigura pristup te da ih se potakne na aktivno sudjelovanje u upravnim procesima (OECD, 1987: 20-22). Uprava može biti responsivna u odnosu prema građanima ne samo kad su u pitanju javne službe nego čak i u klasičnim resorima, tako da, na primjer, uljudno i promptno komunicira s poreznim obveznicima te da općenito poboljšanjem odnosa nastoji smanjiti normalnu tenziju između porezne službe i građana (Koprić, 1998b: 170). U novije vrijeme spominju se koncepti kao što su *ovlašćivanje (empowerment)* odnosno *združivanje (partnership)*, pri čemu se misli na omogućavanje da pojedinci, grupe i organizacije izvan uprave daju izvorni doprinos odlukama koje se odnose na njih (Kernaghan, 1993: 60). Svaki oblik poticanja aktivnog sudjelovanja subjekata iz okoline uprave počiva na racionalnoj pretpostavci da su "najbolji eksperti ... ljudi koji moraju živjeti s posljedicama svojih odluka" (izvještaj kanadskog Instituta za javnu upravu, cit. prema Kernaghan, 1993:60)⁴⁵. Pritom je ta vanjska dimenzija ovlašćivanja povezana s unutarnjom, s nastojanjima da se službenicima daju stvarne odlučujuće ovlasti, jer "službenici koji su ovlašćeni (*empowered*) mnogo vjerojatnije imaju sklonost i ovlasti da ovlašćuju (*empower*) one kojima služe" (Kernaghan, 1993: 61).

Služenje ostvarenju demokratskih vrijednosti može se, s gledišta uprave, i drugačije tumačiti - da se umjesto interesa građana i društvene okoline istak-

na ukupne kvalitete ambijenta ili okoline radnog mjesta... Bez formalnog prostora za diskreciju u tehničkoj interpretaciji, situacija poprima obilježje pokoravanja ili prekršaja." Majone, 1991: 462-463.

⁴⁵ Zanimljivo je da je već Weber isticao razliku između pravno i politički utemeljene uprave. On je, naime, smatrao da je "u tehničkom pogledu, birokratija ... najčistiji tip zakonske vlasti" utemeljene na apstraktnom i generalnom normiranju, ali da "upravni aparat nije gotovo nigdje čisto birokratski, već u upravi na najrazličitije načine učestvuju delom ugledni ljudi, delom predstavnici interesnih grupa", koji su - očito - dio društvene okoline uprave. Weber, 1987: 361.

ne primarna važnost izvršno-upravnih i političkih organa i funkcionara koji neposredno nadziru upravu. Opravdanje za to nalazi se u tvrdnji da su ovlasti tih organa i funkcionara dobivene od zakonodavnog predstavništva građana, kojem su ujedno, manje-više, ti organi politički odgovorni. Predstavništvo građana dobiva demokratski legitimitet slobodnim i demokratskim izborima, a odatle ga uglavnom crpe, posredno doduše, i ti organi i funkcionari. Ponekad, međutim, oni crpe legitimitet iz činjenice da su i sami proizašli iz posrednih ili neposrednih, demokratskih izbora⁴⁶. Takvo shvaćanje demokratskih vrijednosti prati i naglašavanje značenja hijerarhije u upravi te potiče uredsko-reaktivni stav službenika. Umjesto da sami preuzmu inicijativu vodeći se interesima javnosti i građana, službenici poslušno reaguju na zahtjeve i zapovijedi koji dolaze iz rukovodećih organa i funkcionara izvan uprave, a kroz nju se spuštaju kroz hijerarhiju rukovodećih pozicija⁴⁷. Opće i neosobno normiranje povlači se pred naredbama, vlast zakona zamjenjuje se vlašću ljudi, osluškuje se što će reći oni koji su na višem rangu u hijerarhiji, a prema građanima, javnosti i drugim zainteresiranima u društvenoj okolini pokazuje se manjak razumijevanja i osjetljivosti te višak bahatosti i arogancije. Premda su sami unutar uprave bez iole značajnijih ovlaštenja, ili baš zbog toga, službenici prema društvenoj okolini "vježbaju vlast". Govori se o "kvazivojnom, autoritarnom stilu vodstva" (Yammarino i Naughton, 1988: 674). Uprava uopće sumnja u građane, u javnost, u cjelokupni privatni sektor⁴⁸. Posljedica je korupcija, službenika i/ili političara. "... ništa se ne odvija glatko bez pripomoći utjecaja, veza ili mita", a "... korupcija postaje jedino sredstvo da se osigura usluge ili šutnja upravnih službenika" (Dwivedi, 1990: 95). Zbog toga što su zapovijedi - koje se djelovanjem uprave izvršavaju - politički obilježene te

⁴⁶ Tako u predsjedničkom sustavu izvršna vlast ima vlastitu demokratsku legitimaciju. To do neke mjere važi i za polupredsjedničke sustave gdje je državni poglavar, koji ima nezavisni politički mandat, ujedno i šef izvršne vlasti, koju dijeli s institucijom vlade, odgovorne ne samo njemu nego i predstavničkom tijelu građana.

⁴⁷ "Kao vladina, tako i upravna država vidi posebnu kvalitetu u konkretnoj zapovijedi, koja se mora izvršiti ili poslušati bezodvlačno. One okončavaju plemoajee odvjetnika, koji prate jurisdikcijsku državu, kao i beskrajne raspave parlamentarne zakonodavne države, te pozitivnu pravnu vrijednost prepoznaju već u decizionizmu hitno izvršive naredbe po sebi. Tu važi: 'Na svijetu je najbolja zapovijed'". Schmitt, 1996: 48.

Dwivedi navodi specifičan slučaj javne uprave u bivšim kolonijalnim zemljama, u kojima su političari bivši borci protiv kolonijalnog gospodara, dok su upravni službenici najčešće bili u službi tog istog gospodara. Usljed toga društvena moć i utjecaj koncentriraju se u rukama političara te dolazi do niza posljedica, koje u daljnjem tijeku "utječu na ponašanje i stavove javnih službenika, koji vide prednost prilagodavanja situaciji". Dwivedi, 1990: 95.

⁴⁸ "Jedan primjer oficijelnog sumnjičenja zajednice poslovnih ljudi u mnogim zemljama Trećeg svijeta jest visoko nadziran sustav korporacijskog dopušćivanja, nadziranja i regulacije svih vrsta komercijalnih i industrijskih aktivnosti, kao i općeg nadgledanja privatnog sektora. To je vodilo prema opsesivnoj sumnji upravljača prema svemu što je poslovni sektor radio ili govorio." Dwivedi, 1990: 95.

uslijed odbacivanja općeg i neosobnog reguliranja zakonom i drugim pravnim propisima, i svakodnevno djelovanje uprave postaje pravno nevezano odnosno arbitrarno, politički određeno⁴⁹. Uprava se ne ravna prema općim normama kojima bi ona bila vezana, a građani zaštićeni, nego prema trenutačnim, izvanjski utvrđenim političkim kriterijima. Takva kultura u kojoj se zapovijed bez kritike, propitivanja, usporedbe sa zakonom, a ponekad i bez sumnje prihvaća kao mjera ispravnog ponašanja i rada može se nazvati *autoritarnom kulturom*. Autoritarna kultura naglašava značenje i ulogu onih na višim položajima, budući da su oni u neku ruku "ovlašteni tumači" zapovijedi koje (i za njih) dolaze odozgo odnosno od organa izvan uprave. U tom smislu Livingstone i Wilkie, na temelju obrade upitnika s odgovorima upravnih službenika, navode: "... najčvršće prepreke promjenama ... bili su stavovi, vjerovanja i ponašanje višeg sloja menadžera - drugim riječima, uglavnom autoritarna kultura u kojoj se obavljao posao" (Livingstone i Wilkie, 1981: 169-170).

Zagovornici menadžerskog pristupa često povezuju ekonomske vrijednosti i proaktivni pristup u njihovu ostvarenju, kao da se radi o logički i stvarno jedinoj mogućoj kombinaciji (npr. Falconer, 1997: 86; Gagne, 1996: 220-221). Kultura koju karakterizira kombinacija ekonomskih vrijednosti i profesionalno-proaktivne orijentacije službenika ipak ni logički, a čini se niti stvarno, nije jedina koju karakterizira rasprostranjenost ekonomskih vrijednosti. U nekim slučajevima službenici mogu prihvaćati takve vrijednosti, ali se prema njihovom ostvarenju ne odnose s naglašenim entuzijazmom. Zbog toga se kultura obilježena ekonomskim vrijednostima i proaktivnim stavom službenika⁵⁰ može smatrati zasebnim tipom organizacijske kulture i nazvati *poduzetničkom* (v. također Peters i Savoie, 1994: 311). Poduzetništvo inače znači neizvjesnost, rizik, preuzimanje odgovornosti, inovacije potrebne radi prilagodbe stalno mijenjajućim okolnostima, procesuiranje informacija i odlučivanje uz što manja regulativna ograničenja (Vranjican, 1997: 82-86), dakle vrlo aktivan pristup djelovanju (gospodarske ili upravne) organizacije. Poduzetnici su pak "na akciju orijentirani visoko motivirani pojedinci koji preuzimaju rizik da bi postigli ciljeve" (Meredith, prema Mitchell, 1989: 234), odnosno ljudi koje karakteriziraju tendencije prema postignuću, entuzijazam, kreativnost, vizija, in-

⁴⁹ Dwivedi ističe da su "tumačenje i provedba zakona postali politizirani". Dwivedi, 1990: 95.

⁵⁰ "... postoje također dokazi ... da nove vrijednosti: efikasnosti i orijentacije na korisnike internaliziraju novi javni menadžeri koji prihvaćaju i s entuzijazmom provode promjene koje su im određene izvana." Depré et al., 1996: 282. (Istaknuo I. K.)

tuicija i slične osobine (Bahtijarević-Šiber, 1989: 2858).⁵¹ Neki autori smatraju da naročito u pogledu javne uprave poduzetništvo ne bi trebalo značiti (i) preuzimanje rizika, nego bi trebalo označavati traženje novih mogućnosti ... jer, nakon svega, tko želi službenike koji preuzimaju rizik s njihovim teško zarađenim poreznim dolarima?" (Osborne i Gaebler, 1992: xx). Poduzetnik, pak, bio bi onaj koji "upotrebljava sredstva na nov način kako bi maksimirao produktivnost i efektivnost" (Osborne i Gaebler, 1992: xix-xx).

Takvog pristupa nema kod narednog tipa, *upravljačke (menadžerske) kulture*. Ekonomske vrijednosti doduše obilježavaju i taj tip kulture, ali se ona od poduzetničke razlikuje prema stavovima službenika o njihovoj realizaciji. Ako se službenici motiviraju izraženim nagradama (za uspjeh) i isto tako strogim kaznama (za neuspjeh), ako se uspjeh i neuspjeh mjere kvantitativnim pokazateljima čak i onda kad bi primjena profesionalnih prosudbi bila adekvatnija, ako se u sve većoj mjeri pojavljuju "menadžeri" općeg tipa, bez stručnog specijalističkog znanja i iskustva koji "mogu" raditi u bilo kojoj upravnoj organizaciji i djelatnosti (v. Zifcak, 1997: 109-111), onda se, po svemu sudeći, razvija kultura u kojoj težište nije na poduzetnom radu, nego na upravljanju radom i djelovanjem drugih. Ovdje službenik, umjesto da razvija inovativni pristup i preuzima odgovornost za efikasno i ekonomično ostvarenje rezultata i efektivnost funkcioniranja organizacije, zadatke nastoji prebaciti na druge subjekte, najčešće izvan organizacije, čiji rad može nadzirati i njime upravljati, ali u slučaju potrebe i odgovornost prebacuje na njih.⁵² Uz to, smanjuje se prostor za profesionalni rad u upravi, a povećava prostor za političke kriterije prosudbe (Zifcak, 1997: 109-111). To je, pak, moguće ako se, na primjer, središnja vlast i uprava ograniči na formuliranje politikâ, a vršenje javnih službi putem ugovora povjeri vanjskim, javnim, ili još češće privatnim, privrednim ili neprofitnim organizacijama⁵³.

⁵¹ O mišljenjima da se kod *poduzetništva* i *menadžmenta* radi o dva različita koncepta, s jedne strane, odnosno da se radi o jednoj te istoj pojavi, s druge strane, v. Bahtijarević-Šiber, 1989: 2864 i dalje.

⁵² Moss opisuje slučaj kad je pri neuspješnom vršenju javne službe nevladina organizacija, koja ju je trebala obavljati temeljem ugovora, nastojala prebaciti odgovornost na upravnu organizaciju koja ju je angažirala, a ova pak nazad na nevladinu organizaciju (Moss, 1997: 9). Uopće, povjeravanje javnih službi vanjskim organizacijama zamučuje, čak i prekida, linije političke, ali i pravne odgovornosti (Moss, 1997: 6; Zifcak, 1997: 116; Moe i Gilmour, 1995: 136; Carroll, 1989).

⁵³ Takav stav zauzelo je više zemalja u kojima se javna uprava nastoji reformirati na temelju *novog javnog menadžmenta*. V. npr. slučaj australske države Viktorije, koji opisuje Zifcak, 1997.

4. Zaključak

Organizacijska kultura jedna je od hit-tema suvremene organizacijske teorije. U pozadini popularnosti tog najnovijeg izdanka psihološkog pristupa dvije su okolnosti. S jedne strane, u teoriji organizacije, usprkos povremenim proplamsajima znanstvenog optimizma utemeljenog uglavnom na shvaćanju o čvrstoći i stabilnosti organizacijske strukture, ali i nekih drugih, tvrdih varijabli, primjetna je frustriranost. Do nje dolazi uslijed perpetuiranja manje-više neuspješnih pokušaja da se dosegne paradigmatički prag, koji bi omogućio da se iz teorijskih konstrukcija neposredno izvode tehnološke upute o praktičnim problemima i načinima organiziranja i djelovanja konkretnih organizacija. S druge strane, ali povezano s prvim, uočljivo je nezadovoljstvo organizacijskih praktičara, koje proizlazi iz, nerijetko, neuspješnih pokušaja poboljšavanja djelotvornosti i drugih poželjnih efekata funkcioniranja organizacija s jedinim osloncem na reorganizaciju, dakle mijenjanje formalne organizacijske strukture. Pokazalo se, naime, da samo promjena strukture nije dovoljna, ili da doduše osigurava pozitivne efekte, ali samo na kraći rok, ili pak da postoji neki faktor koji onemogućava da reorganizacija pokaže bilo kakav poboljšavajući učinak. U mnogim takvim slučajevima analize završavaju ukazivanjem na interferenciju strukture s organizacijskom kulturom.

Upravo u toj okolnosti leži glavni argument protiv razvrstavanja organizacijskih varijabli na *tvrde*, koje bi bile značajnije, i *meke*, koje bi bile sporedne važnosti. Ako, naime, neka pojava u organizaciji pod određenim uvjetima može značajno umanjiti ili čak i posve anulirati pozitivne učinke modeliranja organizacijske strukture (o čijoj važnosti teško da može biti spora), nema opravdanja da ju se smatra manje važnom, odnosno *mekom* varijablom.

Nastojanje da se iskoristi varijabla organizacijske kulture za poboljšanje učinaka djelovanja organizacije karakteristično je podjednako za privatni sektor i za javnu upravu. Dojam je da su, u tom smislu, problemi u javnoj upravi za stupanj izraženiji nego u privatnom sektoru. Naime, u upravnim je organizacijama, kako se čini, intencionalno mijenjanje kulture još složenije nego u drugim vrstama organizacija. Tome pridonosi nekoliko čimbenika. Ponajprije, dok su privatnopravne, osobito privredne organizacije usmjerene na djelotvornost koju je ipak razmjerno lako utvrditi mjereći profit ili kakvu sličnu veličinu, za upravne organizacije nije uvijek jasno čemu teže, odnosno čemu bi

trebale težiti, a onda kako oblikovati određeni tip kulture koji odgovara tim težnjama. Osim toga, nastajanje i mijenjanje organizacijske kulture u javnoj upravi u velikoj mjeri nije autonoman proces, već je iniciran iz političke sfere, pri čemu različite i u demokratskom društvu promjenjive političke snage pokušavaju u javnu upravu uvesti različite vrijednosti ovisno o svojim političkim koncepcijama. No, pri tome valja voditi računa da je mijenjanje organizacijske kulture razmjerno dugotrajan proces čiji uspjeh ovisi o razmjerno stabilnim popratnim okolnostima. Dugotrajnosti tog procesa može pridonijeti i veličina samih upravnih sustava i složenost njihovih unutarnjih odnosa. Nije jednako zahtjevno mijenjati kulturu neke male organizacije, ili, pak, velikih organizacija, pogotovo ako su te još uključene u kompleksne i razmjerno čvrste odnose unutar upravnog sustava neke zemlje. Itd.

U važnim, neizvjesnim, složenim i dugotrajnim problemskim situacijama veća je vjerojatnost da se izlaz počne tražiti prečacima. Kako ne postoji ni potpuno ni pouzdano znanje o tome što sve uzrokuje nastanak ovakve ili onakve organizacijske kulture, zasad nije moguće formulirati apsolutno važeće preskripcije za oblikovanje određenog tipa kulture, te se u praksi rješenja ponekad traže s osloncem na intuiciju i slične, manje pouzdane mehanizme. Kao i kod svakog voluntarizma, tako je i ovdje vjerojatnost da se proizvedu manje ili više nepoželjni rezultati razmjerno velika. Zbog toga je svaki novi uvid u kompleksnu, a, kako se pokazalo, i važnu organizacijsku varijablu kakva je kultura doprinos zgradi pouzdanog ljudskog znanja.

Svi slojevi kulture nisu u jednakoj mjeri vidljivi, pa se razlikuje između implicitne kulture, obilježene manje vidljivim, te eksplicitne kulture, koja obuhvaća vidljivije slojeve. Zbog toga je tipologija organizacijske kulture u javnoj upravi u ovom radu koncipirana tako da se križaju vrijednosti koje su raširene među članovima upravnih organizacija s praktičnim orijentacijama službenika u stvarnom ponašanju. Razlikuju se pravne, političke i ekonomske vrijednosti te profesionalno-proaktivna i uredsko-reaktivna praktična orijentacija. Na taj je način dobiveno šest tipova kulture. Kultura s pravnim vrijednostima može biti legalistička, ako je stav službenika prema vrijednostima profesionalno-proaktivan, ili birokratska, ako je stav uredsko-reaktivan. Ako su raširene političke vrijednosti, kultura može biti - s proaktivnim stavom - participativna ili - s uredskom orijentacijom - autoritarna. Ekonomske vrijedno-

sti obilježavaju i poduzetničku (proaktivni stav) i upravljačku, menadžersku kulturu (uredsko-reaktivni stav).

Tipologija organizacijske kulture može korisno poslužiti kako u istraživačko-teorijske, tako i u praktične svrhe. Opisani tipovi kulture mogu se koristiti kao značajno analitičko sredstvo prilikom daljnjih, u većoj mjeri analitičkih razmatranja i rasprava (v. npr. Koprić, 1998a), kao i prilikom empirijskih istraživanja u javnoj upravi. Uz to, oni se mogu upotrebljavati i kao opisi idealnih stanja kulture koji se smatraju (ne)poželjnima prilikom formuliranja preskripcija za uvođenje odnosno mijenjanje postojeće organizacijske kulture.

Ne treba, međutim, zaboraviti da je *čista* stanja pojedinih tipova organizacijske kulture teško moguće naći u postojećim upravnim organizacijama. Ekonomske, političke i pravne vrijednosti nisu, naime, nespojive, a niti svi pripadnici neke skupine ne dijele nužno jednak, proaktivni ili reaktivni odnos prema radu. Osim toga, moguće je da se unutar jedne te iste organizacije nađe nekoliko različitih potkultura, po organizacijskim jedinicama, po strukama ili pak po slojevima u organizacijskoj hijerarhiji položaja.

S gledišta daljnjih razmatranja nameću se, na kraju, još neka pitanja. Pokrivaju li vrste vrijednosti koje su uzete u obzir u radu bar pretežni dio mogućih vrijednosnih opredjeljenja? Ne bi li tipologija dobila dodatnu mjeru jasnoće da su uvedene socijalne vrijednosti, vrijednosti koje obilježavaju državu dobrobiti odnosno socijalnu državu? Ima li i drugih vrsta vrijednosti koje bi se mogle uzeti u obzir? Ima li još kakvih slojeva organizacijske kulture koje bi trebalo uzeti u obzir u daljnjim raščlambama? S kojim varijablama je kultura u interakciji? Kako organizacijska kultura djeluje na strukturu upravnih organizacija? Itd.

No, i bez odgovora na ta, a možda i na neka druga pitanja može se zaključiti da tipologija organizacijske kulture u javnoj upravi, premda predstavlja tek početni analitički napor, ipak trasira putove i praktičarima i istraživačima u njihovim različitim, ali povezanim naporima da pridonesu razumijevanju i praktičnim efektima upravnih organizacija.

Literatura

- Allaire, Yvan, Mihaela E. Firsirotu (1984) Theories of Organizational Culture. *Organization Studies* 5(3): 193-226.
- Althaus, Catherine (1997) What Do We Talk About? Publications in AJPA 1970-95. *Australian Journal of Public Administration* 56(1): 141-146.
- Bahtijarević-Šiber, Fikreta (1989) Poduzetništvo i rukovođenje; pretpostavke i mogućnosti. *Naše teme* 33(11): 2855-2872.
- Bahtijarević-Šiber, Fikreta (1991) Ljudska dimenzija organizacije, u Fikreta Bahtijarević-Šiber, Siniša Borović, Marin Buble, Marčelo Dujanić, Slavko Kapustić: *Organizacijska teorija*. Zagreb: Informator
- Bahtijarević-Šiber, Fikreta (1994) Prilog istraživanju organizacijske klime. *Računovodstvo i financije* 40(5): 38-46.
- Barlow, John, David Farnham, Sylvia Horton, F. F. Ridley (1996) Comparing Public Managers, u David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow, Annie Hondeghem (eds.) *New Public Managers in Europe*. Basingstoke, London: MacMillan Press
- Barnett, George A. (1995) Communication and Organizational Culture, u Gerald M. Goldhaber, George A. Barnett: *Handbook of Organizational Communication*. Norwood, New Jersey: Ablex Publishing Corporation
- Bowman, James B., Russell L. Williams (1997) Ethics in Government: From a Winter of Despair to a Spring of Hope. *Public Administration Review* 57(6): 517-526.
- Brower, Ralph S., Mitchel Y. Abolafia (1997) Bureaucratic Politics: The View from Below. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(2): 305-331.
- Caroll, Barbara Wake (1989) Administrative Devolution and Accountability: The Case of the Non-Profit Housing Program. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 32(3): 345-366.
- Caroll, Barbara Wake (1993) *The Biases of Management*. London and New York: Routledge
- Chandler, Ralph Clark (1990) A Guide to Ethics for Public Servants, u James L. Perry (ed.) *Handbook of Public Administration*. San Francisco, Oxford: Jossey-Bass Publishers
- Cohn, Daniel (1997) Creating Crises and Avoiding Blame; The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. *Administration & Society* 29(5): 584-616.
- Coulson, Andrew (1995) From Democratic Centralism to Local Democracy, u Andrew Coulson (ed.) *Local Government in Eastern Europe; Establishing Democracy at the Grassroots*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Crozier, Michel (1964) *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: The University of Chicago Press

- Denhardt, Kathryn G. (1991) Ethics and Fuzzy Worlds. *Australian Journal of Public Administration* 50(3): 274-278.
- Depré, Roger, Annie Hondeghem, Jean-Luc Bodiguel (1996) *Public Servants in Transition?*, u David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow, Annie Hondeghem (eds.) *New Public Managers in Europe*. Basingstoke, London: MacMillan Press
- Drewry, Gavin (1981) Lawyers in the UK Civil Service. *Public Administration* 59(1): 15-46.
- Dussault, René (1987) Lawyers in the Quebec Public Service: Status and Career Perspectives. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 30(4): 601-609.
- Dwivedi, O. P. (1990) Development Administration: Its Heritage, Culture and Challenges. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 33(1): 91-98.
- Eliassen, Kjell A., Jan Kooiman (1993) Introduction, u Kjell A. Eliassen, Jan Kooiman (eds.) *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London etc.: Sage Publications
- Falconer, Peter K. (1997) The New Public Management: Principles and Practice in the UK. *Javna uprava* 33(1): 85-97.
- Frederickson, H. George (1989) Changing Epochs of Public Administration. *Public Administration Review* 49(2): 95-100.
- Gagne, R. L. (1996) Accountability and Public Administration. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 39(2): 213-225.
- Gregory, Robert (1997) After the Reforms: Some Patterns of Attitudinal Change among Senior Public Servants in Canberra and Wellington. *Australian Journal of Public Administration* 56(1): 82-99.
- Halligan, John (1996) Australia: Balancing Principles and Pragmatism, u Johan P. Olsen, B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience; Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo, etc.: Scandinavian University Press
- Hawkins, Peter (1997) Organizational Culture: Sailing Between Evangelism and Complexity. *Human Relations* 50(4): 417-440.
- Hayek, Friedrich August (1994) *Politički ideal vladavine prava*. Zagreb: Školska knjiga
- Hickson, David J., Derek S. Pugh (1995) *Management Worldwide; The Impact of Societal Culture on Organizations around the Globe*. Harmondsworth: Penguin Books
- Hofstede, Geert (1994) *Uncommon Sense About Organizations; Cases, Studies, and Field Observations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications
- Hofstede, Geert, Bram Neuijen, Denise Daval Ohayv, Geert Sanders (1990) Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases. *Administrative Science Quarterly* 35(2): 286-316.

- Hughes, Owen (1992) Public Management or Public Administration? *Australian Journal of Public Administration* 51(3): 286-296.
- Ingraham, Patricia (1997) Play It Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform. *Public Administration Review* 57(4): 325-331.
- Kaufmann, Franz-Xaver (1991) Preface, u Franz-Xaver Kaufmann (ed.) *The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning*. Berlin, New York: Walter de Gruyter
- Kaul, Mohan (1996) Civil Service Reforms: Learning from Commonwealth experiences. *Public Administration and Development* 16(2): 131-150.
- Kernaghan, Kenneth (1993) Partnership and Public Administration: Conceptual and Practical Considerations. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 36(1): 57-76.
- Kernaghan, Kenneth (1994) The Emerging Public Service Culture: Values, Ethics, and Reforms. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 37(4): 614-630.
- Kernaghan, Kenneth, Mohamed Charif (1997) The Challenges of Change: Emerging Issues in Contemporary Public Administration. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 40(2): 218-233.
- Kingsley, Gordon (1997) Reflecting on Reform and the Scope of Public Administration. *Public Administration Review* 57(2): iii-iv.
- Klassen, Thomas R. (1996) Organizational Design and Precarious Values: The Rise and Fall of Ontario's Ministry of Skills Development. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 39(2): 117-135.
- Klein, Rochelle Lee, Gregory A. Bigley, Karlene H. Roberts (1995) Organizational Culture in High Reliability Organizations: An Extension. *Human Relations* 48(7): 771-793.
- Koprić, Ivan (1993) Razna shvaćanja o organizaciji. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 43(5): 551-576.
- Koprić, Ivan (1996) Komunikacijsko posredovanje utjecaja okoline na strukturnu hijerarhičnost upravne organizacije. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 46(2): 179-206.
- Koprić, Ivan (1997) Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 47(5): 497-559.
- Koprić, Ivan (1998a) Kultura, komunikacije i struktura upravnih organizacija. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (u tisku)
- Koprić, Ivan (1998b) Neka temeljna pitanja organizacije hrvatske Porezne uprave. *Financijska praksa* 22(1-2): 141-181.
- Legro, Jeffrey W. (1996) Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step. *American Political Science Review* 90(1): 118-137.

- Livingstone, Hugh, Roy Wilkie (1981) Motivation and Performance among Civil Service Managers. *Public Administration* 59(2): 151-172.
- Lyons, Gerard, Fergal Kearns (1997) Application of Business Process Re-engineering and Information Technology to the Re-design of Personal Social Services. *Administration* 45(1): 23-42.
- Majone, Giandomenico (1991) Professionalism and Mutual Adjustment, u Franz-Xaver Kaufmann (ed.) *The Public Sector - Challenge for Coordination and Learning*. Berlin, New York: Walter de Gruyter
- March, James G., Johan P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York etc.: The Free Press
- Masuch, Michael (1985) Vicious Circles in Organizations. *Administrative Science Quarterly* 30(1): 14-33.
- Meek, V. Lynn (1994) *Organizational Culture: Origins and Weaknesses*, u David McKeivitt, Alan Lawton (eds.) *Public Sector Management; Theory, Critique and Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications
- Metcalf, Les (1993) *Public Management: From Imitation to Innovation*, u Jan Kooiman (ed.) *Modern Governance: New Government - Society Interactions*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications
- Metcalf, Les, Sue Richards (1993a) *Evolving Public Management Culture*, u Kjell A. Eliassen, Jan Kooiman (eds.) *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. London etc.: Sage Publications
- Metcalf, Les, Sue Richards (1993b) *Improving Public Management*. London etc.: Sage Publications
- Mitchell, W. D. (1989) The "New" Middle Manager: Unleashing Entrepreneurial Potential. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 32(2): 234-243.
- Moe, Ronald C., Robert S. Gilmour (1995) Rediscovering Principles of Public Administration: The Neglected Foundation of Public Law. *Public Administration Review* 55(2): 135-146.
- Mohan, Mary Leslie (1993) *Organizational Communication and Cultural Vision; Approaches for Analysis*. Albany: State University of New York Press
- Moss, Irene (1997) Does Entrepreneurial Government Reduce the Scope for Scrutiny of the Public Service? *Australian Journal of Public Administration* 56(3): 3-10.
- Mulgan, Richard (1997) The Processes of Public Accountability. *Australian Journal of Public Administration* 56(1): 25-36.
- Naschold, Frieder (1996) *New Frontiers in Public Sector Management; Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin, New York: Walter de Gruyter

- Neumann, Franz (1992) *Demokratska i autoritarna država; Studije o političkoj i pravnoj teoriji*. Zagreb: Naprijed
- OECD (1987) *Administration as Service, The Public as Client*. Paris: OECD.
- Olsen, Johan P., B. Guy Peters (1996) *Learning from Experience?*, u Johan P. Olsen, B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience; Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo, etc.: Scandinavian University Press
- Osborne, David, Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, Massachusetts, etc.: Addison-Wesley Publishing Company
- Pascale, Richard Tanner (1978) *Communication and Decision Making across Cultures: Japanese and American Comparisons*. *Administrative Science Quarterly* 23(1): 91-110.
- Perry, James L. (1997) *Antecedents of Public Service Motivation*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(2): 181-197.
- Perry, James L., Kenneth L. Kraemer (1990) *Research Methodology in Public Administration: Issues and Patterns*, u Naomi B. Lynn, Aaron Wildavsky (eds.) *Public Administration: The State of the Discipline*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers
- Peters, B. Guy (1996) *The United States: Learning from Experience about Administrative Reform*, u Johan P. Olsen, B. Guy Peters (eds.) *Lessons from Experience; Experiential Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Oslo, etc.: Scandinavian University Press
- Peters, B. Guy, Donald J. Savoie (1994) *Reinventing Osborne and Gaebler: Lessons from the Gore Commission*. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 37(2): 302-322.
- Petković, Stanko, Josip Kregar (1994) *Ogledi o društvenim procesima i institucijama*. Zagreb: Sveučilišna tiskara
- Pettigrew, Andrew (1979) *On Studying Organizational Cultures*. *Administrative Science Quarterly* 24(4): 570-581.
- Pierre, Jon (1995) *The Marketization of the State: Citizens, Consumers, and the Emergence of the Public Market*, u B. Guy Peters, Donald J. Savoie (eds.) *Governance in a Changing Environment*. Montreal & Kingston etc.: McGill-Queen's University Press
- Pollitt, Christopher (1996a) *Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom*. *Public Administration Review* 56(1): 81-87.
- Pollitt, Christopher (1996b) *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?*, Oxford: Blackwell Publishers
- Porrás, Jerry I., Peter J. Robertson (1992) *Organizational Development: Theory, Practice, and Research*, u Marvin D. Dunnette, Leaetta M. Hough (eds.) *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, vol. 3. Palo Alto: Consulting Psychologists Press

- Pusić, Eugen (1968) *Samoupravljanje; prilozi teoriji i praktični problemi*. Zagreb: Narodne novine
- Pusić, Eugen (1995) Kvaliteta ljudi u upravi. *Financijska praksa* 19(4): 277-299.
- Pusić, Eugen (1996a) *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (1996b) Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države. *Revija za socijalnu politiku* 3(3-4): 201-216.
- Pusić, Eugen (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen, Stjepan Ivanišević, Željko Pavić, Milan Ramljak (1988) *Upravni sistemi*. Zagreb: Narodne novine
- Reed, Michael I. (1992) *The Sociology of Organizations: Themes, Perspectives and Prospects*. New York etc.: Harvester Wheatsheaf
- Rhodes, R. A. W., Charlotte Dargie, Abigail Melville, Brian Tutt (1995) The State of Public Administration: A Professional History, 1970-1995. *Public Administration* 73(1): 1-16.
- Rihtman-Auguštin, Dunja (1982) Kulturno-društveni okvir za istraživanje vrednota u ponašanju poduzeća, u Josip Obradović (prir.) *Psihologija i sociologija organizacije*. Zagreb: Školska knjiga
- Rose, Randall A. (1988) Organizations as Multiple Cultures: A Rules Theory Analysis. *Human Relations* 41(2): 139-170.
- Rosenbloom, David H. (uz pomoć Deborah D. Goldman) (1993) *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York etc., McGraw-Hill
- Rouban, Luc (1995) The Civil Service Culture and Administrative Reform, u B. Guy Peters, Donald J. Savoie (eds.) *Governance in a Changing Environment*. Montreal & Kingston etc.: McGill-Queen's University Press
- Schein, Edgar H. (1996) Culture: The Missing Concept in Organization Studies. *Administrative Science Quarterly* 41(2): 229-240.
- Schmitt, Carl (1996) Legalnost i legitimnost, u Mirjana Kasapović i Nenad Zakošek (ur.) *Legitimnost demokratske vlasti; Izbor tekstova*. Zagreb: Naprijed
- Scott, W. Richard (1995) Symbols and Organizations: From Barnard to the Institutionalists, u Oliver E. Williamson (ed.) *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York, Oxford: Oxford University Press
- Setnikar Cankar, Stanka (1997) Prestrukturiranje in decentralizacija javnega sektorja v Sloveniji. *Javna uprava* 33(3): 339-351.
- Sherwood, Frank P. (1997) Responding to the Decline in Public Service Professionalism. *Public Administration Review* 57(3): 211-217.

- Sikavica, Pere (1993) Organizacijska kultura. *Ekonomski pregled* 44(7-8): 457-478.
- Sorokin, Boris, Ivan Magdalenić (1982) Osnove socijalne psihologije za studente prava. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Stillman, Richard J. II (1997) American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration. *Public Administration Review* 57(4): 332-338.
- Theobald, Robin (1997) Enhancing Public Service Ethics; More Culture, Less Bureaucracy? *Administration & Society* 29(4): 490-504.
- Vranjican, Stjenko (1997) Poduzetništvo i pseudopoduzetništvo. Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 47(1-2): 81-99.
- Waterfield, Susan (1997) The Challenges Facing Provincial Public Services. *Canadian Public Administration-Administration publique du Canada* 40(2): 204-217.
- Weber, Max (1987) Birokratija, u Mihailo Đurić: Sociologija Maksa Vebera. Zagreb: Naprijed
- Wolf, Patrick J. (1997) Why Must We Reinvent the Federal Government? Putting Historical Developmental Claims to the Test. *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(3): 353-388.
- Wollan, Laurin A., Jr. (1978) Lawyers in Government - "The Most Serviceable Instruments of Authority". *Public Administration Review* 38(2): 105-112.
- Xenikou, Athena, Adrian Furnham (1996) A Correlational and Factor Analytic Study of Four Questionnaire Measures of Organizational Culture. *Human Relations* 49(3): 349-371.
- Yammarino, Francis J., Thomas J. Naughton (1988) Time Spent Communicating: A Multiple Levels of Analysis Approach. *Human Relations* 41(9): 655-676.
- Zifcak, Spencer (1997) Managerialism, Accountability and Democracy: A Victorian Case Study. *Australian Journal of Public Administration* 56(3): 106-119.

ORGANIZATIONAL CULTURE IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

Organizational culture makes a new shoot of a psychological approach in the theory of organization. Although its practical importance has been ever more recognized, it is still often being classified among the "soft", less important organizational variables. The article first generally deals with a culture and the organizational culture, than points out the connection between the public management and the organizational culture, the values in the public administration and the differences in practical orientations of public officials.

On that basis the typology of organizational culture in public administration has been established. In construction of the types the point of departure make, namely, the values being spread among the members of administrative organizations on one hand, and the practical orientations of officials in real behaviour, on the other. There is a distinction made between the legal, the political and the economic values as well as between the professional – proactive and the bureau – reactive practical orientation. This way the six types of culture have been derived. The culture with legal values might be a legalistic one, if the attitude of officials towards values is a professional – proactive, or a bureaucratic one, if this attitude is a bureau-reactive. If political values have been spread, the culture might be – with a proactive attitude a participative one, or – with a bureau orientation – an authoritative one. Economic values characterize both the entrepreneurial (proactive attitude) and the administrative, managerial culture (bureau – reactive attitude).

In the conclusion a popularity and importance of the organizational culture has been commented upon, and the need and possible directions of its further study emphasized as well as the significance of typology in that theoretical – research and practical respect.

Key words: organizational culture, public administration