

I. Koprić: Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama

Pravni fakultet u Zagrebu, 1999., str. VIII + 485

*Gordana Marčetić**

Prikaz

Koncem mjeseca listopada 1999.g. Pravni fakultet u Zagrebu objavio je monografiju *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*, koja je ujedno i doktorska disertacija njezina autora dr. sc. Ivana Koprića, asistenta istog fakulteta na Katedri upravne znanosti. Urednik knjige je prof. dr. sc. Stjenko Vranjican, dok su recenzenti profesori dr. sc. Stjepan Ivanišević i dr. sc. Željko Pavić.

Knjiga je mekog uveza, korica ugodne tamnocrvene boje sa žutim slovima. Na početku nalazimo šest rimskim brojkama numeriranih stranica sadržaja i dvije stranice predgovora, a potom slijedi 446 stranica vrijednog teksta te 38 stranica priloga, od kojih je čak 31 stranica popisa citirane literature.

Studija je podijeljena u šest dijelova. Sedmi dio sadrži priloge.

U *prvom dijelu* knjige (str.1-6) autor nas uvodi u temeljna pitanja samog rada raspravljajući o problemima odnosa strukture i komuniciranja u upravnim organizacijama. Njegova polazna ideja jest da su organizacijska struktura i komuniciranje u organizaciji kontingentne i međusobno uvjetovane pojave na taj način da formalna struktura djeluje ograničavajuće na komunikacijsku mrežu, dok komunikacijska mreža djeluje na preoblikovanje formalne strukture organizacije na posredan način, prvenstveno smanjujući njezinu strukturu hijerarhičnost.

* Gordana Marčetić, mlada asistentica Pravnog fakulteta u Zagrebu

Nakon toga izlaže program studije, prema kojem namjerava obuhvatiti obje strane odnosa strukture i komuniciranja u upravnim organizacijama, tako da strukturu uzme kao nezavisnu varijablu, a komuniciranje kao zavisnu, i obrnuto: strukturu kao zavisnu, a komuniciranje kao nezavisnu varijablu.

Drugi dio knjige (str.7-86) obuhvaća tri poglavlja teorijske rasprave na temelju koje autor opširno analizira organizacije i upravne organizacije te obrazlaže svoj pristup.

Prvo poglavlje odnosi se na prikaz raznih shvaćanja o organizaciji nastalih tijekom razvoja teorije organizacije, koje Koprić izlaže s glavnom svrhom da kasnije objasni vlastito teorijsko polazište. Ti se pravci bave različitim dimenzijama fenomena organizacije, a ilustrirani su djelima nekih njihovih zastupnika. Autor počinje s mehanicističkim pravcem (F.W. Taylor i H. Fayol), nastavlja s teorijom organizacijskog konflikta i moći (A. Etzioni i M. Crozier), teorijom odlučivanja (H. Simon i J.G. March), interesno-političkim pravcem (R.W. Cyert i J. G. March), teorijom otvorenog sustava (F.E. Emery i E.L. Trist te P.R. Lawrence i J. W. Lorsch), kibernetiskim pravcem (L. Mehl) te završava s teorijom samoreferentnih i autopoietičkih sustava (N. Luhmann).

U drugom poglavlju ovog dijela Koprić se bavi strukturom kao temeljnom organizacijskom varijablom, promatrajući relativnu samostalnost strukture kroz različite teorijske pristupe. Nakon toga analizira pojam i tipove organizacijske strukture pri čemu stavlja naglasak na razliku između hijerarhijske i timske strukture. Raspravljajući o kooperativnim odnosima u upravnim organizacijama, ističe da možemo očekivati veći stupanj hijerarhičnosti nego u drugim vrstama organizacija, međutim da u stvarnosti nailazimo na brojne prijelazne oblike.

Najzad, u posljednjem dijelu drugog poglavlja, obrazlaže izbor svog teorijskog polazišta, pri čemu uzima u obzir stanje i trendove u razvoju teorije organizacije, kao i stanje suvremene upravne znanosti, te posebnosti upravnih organizacija i javne uprave općenito. Nalazi da je najprihvatljiviji sistemsko-kibernetički pristup, koji je i strukturalni i kontingencijski te, uvažavajući potrebe suvremene upravne znanosti, omogućuje i izražavanje specifičnosti javne uprave i upravnih organizacija.

Tek u *trećem dijelu* knjige (str. 87-143), koji je također sastavljen od tri poglavlja, autor se konkretnije približava glavnoj temi analizirajući drugu temeljnu varijablu svoje teze - komunikacijsku mrežu upravnih organizacija.

U prvom poglavlju obrađuje karakteristike komunikacijskog fenomena te ukazuje na razliku pojma društvenog komuniciranja i komuniciranja uopće. Kao osnovne elemente komunikacije navodi komunikacijske subjekte, predmet komuniciranja i komunikacijski kanal, a društveno komuniciranje definira kao "društveni proces razmjene poruka između komunikacijskih subjekata (izvora i primatelja) posredstvom komunikacijskih kanala" (str.92). Potom ispituje odnos između komuniciranja i upravljanja te komunikacije i moći u organizaciji utvrđujući njihovu međusobnu uvjetovanost.

U narednom poglavlju trećeg dijela autor analizira komunikacijske kanale te ih definira kao povezujuće, posredujuće i instrumentalne elemente, koji su pretpostavka razmjene poruka i socijalne interakcije komunikacijskih subjekata. Nadalje, predlaže klasifikaciju komunikacijskih kanala s obzirom na njihova tehnička i strukturna obilježja ukazujući na veću važnost druge. Ta klasifikacija kanala po strukturnoj dimenziji (vertikalni - horizontalni, direktivni - informativni, interpersonalni - masovni, formalni - neformalni, institucionalni - neinstitucionalni) poslužit će autoru kao temelj za kasniju analizu o uvjetovanosti komunikacijske mreže strukturom organizacije.

Sadržaj trećeg poglavlja je komunikacijska mreža, kojim pojmom autor obuhvaća mrežu svih komunikacijskih kanala uspostavljenih i korištenih tijekom sveukupnog komuniciranja u organizaciji. Analizirajući alternativne pojmove smatra taj izraz najprimjerenijim, jer je sveobuhvatan i primarno se odnosi na proces razmjene poruka, a ne na njihov sadržaj. Potom ispituje razne osobine komunikacijske mreže, i to: uspostavljenost i otvorenost kanala, omjer pojedinih vrsta kanala, frekvenciju upotrebe kanala, odstupanje komunikacijske mreže od formalne organizacijske strukture, propusnost kanala u mreži te (ne)svrhovitost komuniciranja.

Navedenom analizom Koprić na originalan način priprema pojmovni teren za *četvrti dio* knjige (str. 144-203) koji slijedi, a u kojem ispituje uvjetovanost komunikacijske mreže strukturom upravnih organizacija.

U prvom poglavlju analizira odnos komunikacijskih kanala i pojedinih tipova strukture. Pojedine vrste komunikacijskih kanala dovodi u vezu s osnovnim

tipovima strukture, prema kriteriju njihove zasnovanosti na osnovnim idealtipskim odnosima u kooperaciji (hijerarhijski tip - timska mreža). Ističe da u oba sustava, i u hijerarhijskom i u timsko-kooperativnom, možemo zapaziti skupinu relacijski jednoznačno određenih, kao i, mnogo problematičnijih, ned jednoznačno određenih komunikacijskih kanala. U tom smislu je i pitanje u kojoj mjeri struktura kooperativnog sustava uvjetuje te potonje kanale, a time i određuje komunikacijsku mrežu.

Sljedeće poglavlje vrlo je zanimljiv pokušaj odgovora na pitanje utjecaja strukture na komunikacijsku mrežu. Koprić, naime, uspoređuje neke osobine komunikacijske mreže u tri idealtipska kooperativna sustava (hijerarhijska organizacija, modularna organizacija i timska mreža), pri čemu želi ispitati koliko stupanj strukturne hijerarhičnosti utječe na te osobine i uspostavljenost komunikacijskih kanala. Najprije ispituje utjecaj stupnja hijerarhičnosti na uspostavljanje formalnih interpersonalnih i masovnih kanala. Nastavlja ispitivati odnos između stupnja hijerarhičnosti i svojstva komunikacijske mreže izraženih omjerima pojedinih vrsta kanala u njoj, a završava uvjetovanošću frekvencije upotrebe kanala pojedinim stupnjem hijerarhičnosti. Osim varijable strukturne hijerarhičnosti, uzeo je u obzir veličinu organizacije (izraženu brojem zaposlenih) te veličinu timova. Numeričke rezultate prikazao je u 17 tablica, a sadržajno iskazao u 39 teza (glavnih i izvedenih). Zanimljivost je u tome da u tu svrhu ne provodi empirijsko istraživanje, koje smatra nepotrebnim, već se služi metodom matematičke simulacije, budući da se formuliranje polaznih pretpostavki može izraziti nizom matematičkih simbola. U tom smislu smatra dovoljnim "utvrditi i analizirati razlike u broju uspostavljenih kanala u različitim zamišljenim organizacijama uz pretpostavku primjene različitih strukturnih varijanti" (str.155). Iako je i sam svjestan donekle tautološke obrade početnih pretpostavki, ističe nemogućnost dobivanja uvida drugim putem kao ni po kriterijima logičkog zaključivanja. Na kraju analize dobiva interesantne, a ponegdje i neočekivane rezultate, koje zatim formulira u sustav empirijski provjerivih hipoteza.

U *petom* i najopsežnijem dijelu knjige (str. 204-422), koji se sastoji od četiri poglavlja, autor raspravlja o problemu uvjetovanosti strukture komunikacijskom mrežom upravnih organizacija. Pri tome polazi od opće hipoteze prema kojoj komunikacijska mreža utječe na strukturu na taj način da posreduje

vanjski okolišni utjecaj te utjecaj unutarnjih faktora tehnologije i kulture. Te varijable svaku posebno razrađuje u prva tri poglavlja.

Počinje s analizom komunikacijskog posredovanja utjecaja okoline na strukturnu hijerarhičnost. Najprije objašnjava pojam i dimenzije organizacijske okoline, a zatim analizira specifičnost okoline upravnih organizacija. Potom izražava okolišno informacijsko opterećenje u apsolutnom smislu (broj i raznovrsnost informacija) i relativnom smislu (stavljanjem u odnos apsolutnog broja s kapacitetom komunikacijske mreže). Nastavlja s uspostavljanjem vanjskih komunikacijskih kanala te njihovim utjecajem na strukturnu hijerarhičnost, pri čemu posebno naglašava važnost jednosmjernih i dvosmjernih vanjskih kanala.

U drugom poglavlju Koprić se bavi komunikacijskim posredovanjem utjecaja organizacijske tehnologije na strukturnu hijerarhičnost upravnih organizacija. Nakon uvoda, u kojem raspravlja o pojmu te različitim tipologijama organizacijske tehnologije, autor predlaže određene pokazatelje tehnologije u javnoj upravi te upućuje na komunikacijske i strukturne efekte organizacijske tehnologije. Naime, komunikacijski efekti promjene tehnologije, premda se prvenstveno odražavaju na neformalnoj strukturi, ujedno stvaraju pritisak na smanjenje hijerarhičnosti u formalnoj strukturi.

Slijedi treće poglavlje o organizacijskoj kulturi, u kojem autor originalno i temeljito obrađuje taj višeslojni fenomen subjektivnog karaktera te njegov utjecaj na komuniciranje, a putem komuniciranja i na strukturu organizacije. Najprije raspravlja o samom pojmu, proizašlom iz psihološkog pristupa u teoriji organizacije, te pokazuje njegovo mjesto i zastupljenost u teorijskim pravcima. Komentira u literaturi raširenu tezu o organizacijskoj kulturi kao manje važnoj varijabli. Objašnjavajući da je u upravnoj znanosti istraživanje ove pojave dobilo na značenju s afirmacijom javnog managementa i njemu srodnih vrijednosti (ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti), kritički se osvrće na jednostranost te doktrine i upozorava na važnost političkih i pravnih vrijednosti. U radu utemeljuje sasvim novu tipologiju organizacijske kulture u javnoj upravi. Konstruirajući tipove polazi od triju skupina vrijednosti (pravnih, političkih i ekonomskih), raširenih kod članova upravnih organizacija, s jedne strane, te od dviju vrsta praktičnih orijentacija službenika (profesionalno-proaktivne i uredsko-reaktivne), s druge strane. Kombinirajući vrijednosti i

orijentacije utvrđuje šest tipova organizacijske kulture - legalistički i birokratski, participativni i autoritarni te poduzetnički i upravljački. Nakon razmatranja obilježja pojedinih tipova analizira kako pojedini tip kulture utječe i koje posljedice proizvodi na komunikacijsku mrežu u upravnim organizacijama. Zaključuje da će participativna, legalistička i poduzetnička kultura, koje su zasnovane na proaktivnoj, profesionalnoj orijentaciji službenika, stvoriti uvjete za smanjenje strukturne hijerarhičnosti u organizacijama.

U četvrtom poglavlju ovog dijela Koprić provjerava svoje teorijske pretpostavke putem empirijskog istraživanja. Primjenjuje metodu studije slučajeva dviju upravnih organizacija - Ministarstva gospodarstva i Središnjeg ureda Porezne uprave, koje odabire po logici teorijske replikacije. Za svaku organizaciju mjeri pet varijabli: okolinu promatranih organizacija, organizacijsku tehnologiju, organizacijsku kulturu, komunikacijsku mrežu te hijerarhičnost formalne strukture, koje razrađuje u niz indikatora (kao što su podaci iz službene evidencije, internih akata, propisa, intervju i sl.). Kvantitativne podatke prikazuje u 33 tablice prema svakom pojedinom indikatoru istraživanih varijabli, uspoređujući razlike između dviju promatranih organizacija. Kao test značajnosti razlika koristi hi-kvadrat test.

Rezultate mjerenja glavnih varijabli autor razrađuje pojedinačno po varijablama, a oni pokazuju da se dvije promatrane upravne organizacije uglavnom razlikuju, osim u pogledu organizacijske kulture koja nije značajno različita. Naime, u obje organizacije prevladava autoritarna kultura s uredsko-reaktivnim stavom službenika i naglašenim političkim vrijednostima. Nadalje utvrđuje da navedene razlike u okolini i tehnologiji koincidiraju s razlikama među organizacijama u pogledu komunikacijske mreže, no te razlike u komunikacijskim mrežama nisu se izrazito odrazile na stupanj hijerarhičnosti. Zaključujući poglavlje nalazi da je većina teorijskih očekivanja potvrđena, osim već navedenih koje se odnose na organizacijsku kulturu. Glavni razlog te, hipotetički neočekivane, sličnosti vidi u "unificirajućem" djelovanju političkog sustava, budući da je organizacijska kultura u promatranim organizacijama samo jedan oblik dominantne autoritarne političke kulture.

U šestom dijelu (str. 423-446) Koprić ukratko sažima svoju teorijsku analizu, a zatim posebno prikazuje rezultate koje je dobio metodom matematičke simulacije i one koje je dobio empirijskim istraživanjem. Konačno razmatra

teorijska, praktična i metodološka pitanja u odnosu prema dobivenim rezultatima.

Sedmi dio (str. 447-485) sadrži pet priloga: plan istraživanja, prikupljanje podataka, popis korištenih kratica, popis citirane literature i popis korištenih pravnih izvora, od kojih je opsegom najveći prilog IV. (29 stranica) koji se odnosi na korištenu literaturu.

* * *

Monografija dr. sc. Ivana Koprića *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama* vrijedna je knjiga po više dimenzija.

Njezina vrijednost je, prije svega, u važnosti same problematike kojom se bavi, jer obrađuje jedan fenomen u upravnim organizacijama kojim se u stranoj znanstvenoj literaturi malo tko bavio, dok je u nas to djelo prvijenac.

Autor čitavu knjigu vodi manicom znanstvene preciznosti i opreza, koji se očituje već na početku, kada promišljenim formuliranjem problema odabire sistemsko-kibernetički pristup, kao srednju liniju organizacijske teorije. Dosljedno se suzdržavajući ishitrenih ili neprovjerenih tvrdnji, izabire put vrlo temeljite obrade, kako u izvodima, tako i u zaključcima.

Knjiga je sistematična i pregledna, rukopis je jasan i nedvosmislen, tek ponešto nedostaje kazalo pojmova, kojim bi još više dobila na svojoj preglednosti i jasnoći.

Možda će se ponekom čitatelju drugi dio knjige, u kojem autor pristupa teorijskoj analizi upravnih organizacija, činiti preopširnim, jer se na izvjestan način udaljava od glavne teme. No, trebalo bi ga ponajprije shvatiti kao proizvod razumljive potrebe znanstvenika za što čvršćim teorijskim temeljem na kojem će graditi kasniju konstrukciju studije i valjano provjeriti početne teze.

Zamjetna je i neujednačenost opsega pojedinih dijelova, pri čemu se posebno ističe peti dio o uvjetovanosti strukture komunikacijskom mrežom, koji obuhvaća gotovo polovinu čitavog teksta, što je očigledno posljedica opsega srodnog sadržaja i načina njegove obrade.

No, ovaj rad nosi nesumnjiv pečat Koprićeve originalnosti. Od razrade koncepta i osobina komunikacijske mreže te razvijanja potpuno nove tipologije organizacijske kulture, preko uspješno primijenjene metodologije matematič-

ke simulacije i studije slučaja, koju je upotrijebio na nestandardan način, do povezivanja u smisljeni sustav fragmentarnih znanja iz vrlo širokog kruga literature i mnogih pravnih izvora, autor je pokazao koliko je vremena i kreativnog potencijala uložio u ovu studiju. U tom je smislu i manje važna okolnost da su određeni dijelovi teksta ponešto slabije obrađeni, kao npr. utjecaj okoline i tehnologije na komunikacijsku mrežu, promatramo li ih u odnosu prema temeljitoj obradi fenomena organizacijske kulture ili nedovoljno obrađen problem međusobnog utjecaja tih triju varijabli.

Osobito je ovaj rad potrebno cijeniti kao uspješan pokušaj približavanja teorijskih razmišljanja realnosti javne uprave, u kojem se autor suočava sa stvarnošću na višoj razini teorije, a da se pri tome ne gubi u neiskoristivim misaonim spekulacijama, kojima podliježu mnogi znanstvenici, pogotovo u teško "uhvatljivim" područjima društvenih znanosti. Posebno u ovom kontekstu treba sagledati vrijednost već istaknute Koprićeve tipologije organizacijske kulture koja predstavlja teorijsku podlogu za buduća istraživanja u području javne uprave te otvara mogućnosti različitih analiza unutar upravnih organizacija.

Osim uloženog napora u dijelu istraživanja, koje je potpuno samostalno realizirao, o minucioznoj znanstvenoj razradi problema dovoljno govori samo podatak o 470 pročitanih naslova, knjiga, članaka i drugih publikacija kojima se koristio u stvaranju ove knjige.

Jednom rečenicom, tko god je željan kvalitetnog i izvornog znanstvenog teksta, neka pročita monografiju dr. sc. I. Koprića.