

Ruža Brčić*
Ksenija Vuković**

UDK 35.071.2(497.5)
JEL Classification H83
Izvorni znanstveni rad

ULOGA ORGANIZACIJSKIH VRIJEDNOSTI U JAVNOJ UPRAVI

Svrha je ovoga rada dijagnosticirati na primjeru javne uprave organizacijske vrijednosti i osobne vrijednosti pojedinca prema radu. Istraživanje je provedeno u sustavu hrvatske javne uprave, u istraživanju je primijenjeno više znanstvenih metoda od kojih ističemo: metodu ispitivanja i ankete, metodu specijalizacije, metodu kauzalne i funkcionalne analize i niz statističkih metoda. Rezultati istraživanja ukazuju na netransparentnost organizacijskih vrijednosti. Tako je najviša organizacijska vrijednost u rangu (na prvome mjestu) «pouzdanost», koja proizlazi iz odnosa podređeni – nadređeni, a, primjerice, «rezultati rada» na posljednjem su, petome mjestu, «stručnost» kao organizacijska vrijednost na četvrtome je mjestu. Osobne vrijednosti pojedinca prema radu prepoznatljive su i afirmativne za rad u javnoj upravi. Tako je «stručnost» kao osobna vrijednost pojedinca na najvišem (prvome) mjestu. Istraživanje navodi na zaključak da su postojeće organizacijske vrijednosti u hrvatskoj javnoj upravi «kočnica» za učinkoviti rad službenika te uprave.

Ključne riječi: organizacijske vrijednosti, osobne vrijednosti službenika, javna uprava, uspješnost organizacije.

1. Uvod

Suvremena istraživanja organizacijskih vrijednosti danas su sve brojnija, pa iako usredotočena na različita stajališta o organizaciji, ona neprijeporno ukazuju

* R. Brčić, dr. sc., docentica na Fakultetu organizacije i informatike u Varaždinu (ruzica.brcic@foi.hr)

** K. Vuković, dr. sc., docentica na Fakultetu organizacije i informatike u Varaždinu (ksenija.vukovic@foi.hr). Autorice zahvaljuju recenzentima na korisnim primjedbama i sugestijama. Prvobitna verzija rada primljena 5. 11. 2007., a definitivna 11. 1. 2008.

na povezanost organizacijskih vrijednosti i uspješnosti organizacije. Organizacijske su vrijednosti zbog toga važne za stvaranje osjećaja pripadnosti nekoj organizaciji (Eldson, 2003), jer se kada zaposlenici ne osjećaju pripadnost organizaciji u kojoj su zaposleni, smanjuje proizvodnost i oni češće napuštaju tu organizaciju. Dalje, neki autori poistovjećuju organizacijske vrijednosti s vrijednostima koje zaposlenici imaju prema radu – one utječu na kreiranje sustava upravljanja u organizaciji (Subramaniam & Mia, 2003.).

Nilsson et al. (1994.) proveli su istraživanje u organizacijama koje pripadaju javnom i privatnom sektoru i procijenili su koje vrijednosti, organizacijski ciljevi i norme mogu utjecati na prihvaćanje promjena u organizaciji. Oni su utvrdili da su kod organizacija koje su usmjerene na promjene organizacijske vrijednosti važni čimbenici koji potiču želju za prihvaćanjem promjena. Taj se rezultat osobito odnosi na organizacije koje pripadaju javnome sektoru.

Organizacijskim vrijednostima pridonose individualne razlike u osobnosti pojedinca. Gostoljubivost je jedna od važnih organizacijskih vrijednosti (Tepeci & Bartlett, 2002.). Istraživanja koja su usmjerena na procjenu organizacijskih vrijednosti velikim su dijelom usredotočena na ispitivanje ljudskih resursa. Tako, na primjer, (Molina-Morales & Martínez-Fernández 2005.) ispituju bliskost među članovima organizacije kao jednu od organizacijskih vrijednosti. Korine (1999.) proučava organizacijske vrijednosti i timski rad. On ističe da je važno poštovati autonomije timova i javno donositi odluke, pri čemu ukazuje na objektivnost kao važnu organizacijsku vrijednost.

Liu i Leung (2002.) ističu da su vrijednosti u organizaciji u skladu s motivacijskom teorijom “put do cilja”. Oni uzimaju u obzir ekonomske aspekte i aspekte upravljanja za vrijeme razvijanja projekta, a u skladu s ciljevima projekta. Organizacijske vrijednosti i vodstvo istražuju Pirola-Merlo (2002.). Oni ispituju emocionalne dimenzije u procesu rada, razmatrajući činjenicu da je razumijevanje organizacijskog ponašanja povezano s emocionalnim aspektom ljudskog ponašanja. Timski rad i poznavanje poslova osnovne su karakteristike i vrijednosti koje čine dobrog vođu. Istraživanje je ukazalo na važnost uloga emocija u timskome radu. Promjene mogu negativno utjecati na poslovanje, ako vođe dovode u pitanje osnovne organizacijske vrijednosti (Stadler & Hinterhuber, 2005.).

Sosik (2005.) je proveo istraživanje sa ciljem da se utvrdi međusobna povezanost među osobnim vrijednostima pojedinaca kao što su otvorenost promjenama, tradicionalni kolektivistički duh, mijenjanje sebe, rad na poticanju razvijanja samoga sebe i karizmatičko vodstvo menadžera. U teoriji karizmatičkoga vodstva govori se o tome da vrijednosti imaju važnu ulogu u organizaciji (Cha & Edmondson, 2006.). Razumnost zaposlenika i snažne organizacijske vrijednosti smanjuju rizik licemjernog ponašanja u organizaciji. Autori (Cha & Edmondson, 2006.) ističu vrijednost osobne percepcije uspjeha/dobiti, stalnosti pozicije u hijerarhiji i razvijanja organizacije.

Organizacije sustavi vrijednosti kojih se zasnivaju na usvajanju znanja i orijentaciji prema klijentu uspješnije su, ako kod toga uzimaju u obzir faktore socijalne kulture kao što su distanca/kolektivizam u organizaciji (Yilmaz et al. 2003.)

Vargas et al. (2003.) pokušali su utvrditi odnos među organizacijskom strukturom, organizacijskim razvitkom i uspješnošću organizacije u odnosu na kompetenciju kao jednu od organizacijskih vrijednosti. Ispitali su organizacije u kojima su informacijska i komunikacijska tehnologija visoko zastupljene u poslovnoj administraciji. Ta istraživanja pokazuju da informacijskokomunikacijska tehnologija sama po sebi nema utjecaja na konkurentnost u poslovanju, nego ona daje bolje rezultate poslovanja tvrtke u odnosu na konkurenciju ako je kombinirana s ostalim čimbenicima organizacije i sa specifičnostima poslovnog okruženja.

Organizacijskim vrijednostima općenito možemo smatrati kompetencije u nekoj organizaciji, ili sve ono što je dobro za neku organizaciju. «Organizacijske vrijednosti (engl. organizational values) jesu duboko usađene pretpostavke i načela koja povezuju grupu u cjelinu. Mogu biti iznimno moćne, jer mogu zamijeniti cijeli niz pravila s nekoliko načela. Organizacijske su vrijednosti najjače oružje kojim organizacija može utjecati na svoje zaposlene» (Bahtijarević-Šiber, F., Sikavica, P., et al. 2001.; 380).

Na organizacijske vrijednosti u javnoj upravi osobito utječu: političke vrijednosti (politička odgovornost, javnost, transparentnost), pravni propisi koji moraju biti jasni i nedvosmisleni, utvrđeni mehanizmi nadzora i odgovornosti u postupanju i profesionalna socijalizacija službenika.

Profesionalna je socijalizacija proces kojim javni službenici uče vrijednosti i standarde ponašanja. Ključni mehanizmi profesionalne socijalizacije programi su obrazovanja i osposobljavanja. Profesionalnom socijalizacijom mora se javnim službenicima pokazati kako na praktičan način primijeniti zakonodavstvo i kodekse i kako biti u skladu s mehanizmima odgovornosti (Denhardt, K.G. 1991.).

Profesionalna socijalizacija prevladavajućim dijelom počiva na primjernom ponašanju starijih službenika. Mnoge upravljačke inicijative pokazuju da javne službenike na nekom položaju inspirira ponašanje koje vide, a ne govor koji čuju. Stoga se javni menadžeri, koji su dobar primjer, smatraju najistaknutijim mehanizmom profesionalne socijalizacije službenika.

U nastavku ovoga rada raspravljamo o razvijanju organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi i iznosimo rezultate istraživanja organizacijskih vrijednosti u sustavu hrvatske javne uprave.

2. Razvijanje organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi

Javnoj je upravi zadatak da obavlja javne poslove u društvu. Misija javne uprave najčešće je definirana nekim od zakonskih ili podzakonskih akata. Zadaća je menadžera da pokuša prevesti organizacijsku misiju konkretne javne službe u pojedinosti i specifičnosti. Te pojedinosti i specifičnosti moraju biti usredotočene na ono što služba želi postići, tako da svi zaposleni u organizaciji mogu prepoznati svoj doprinos postignutome cilju. Zadovoljstvo korisnika javnih usluga u takvima okolnostima raste, a organizacijske vrijednosti javne uprave postaju prepoznatljive.

Menadžeri (vođe) u javnoj upravi moraju biti predani poslu da bi mogli organizirati poslove na učinkovit način, moraju biti visoko moralni i osobito moraju prepoznavati prilike i pravodobno uvoditi organizacijske promjene. Spremnost na organizacijske promjene znači otkrivati mogućnosti, umjesto konstatirati probleme i širiti različite neracionalnosti u javnoj službi. Menadžer mora biti pomno odabran na osnovi onoga što je kao osoba učinio dosad, a isto tako i na osnovi spoznaje što je ključ uspjeha za konkretnu javnu službu. Menadžer u javnoj službi (organizaciji) mora stvoriti kvalitetne ljude, ali mora i postavljati nove zahtjeve zaposlenima da bi dobro radili svoj posao. On mora biti spreman na timski rad, mora znati slušati, biti razumljiv i imati sposobnost i želju za komuniciranjem.

Menadžer mora znati da nije on važan, nego da su važni zadaci koje javna služba obavlja, njemu mora biti važno da svaki zadatak bezuvjetno bude riješen, dakle, zadatak je bitan, a menadžer je njegov sluga. Menadžer mora stalno balansirati između dugoročnog i kratkoročnog, «velike slike» i «dosadnih detalja» (Drucker, 1992.). Isto je tako važno naći mjeru između «biti previše oprezan i biti previše nagao», potrebno je prepoznati pravi trenutak, jer je to najvažnije za učinkovitost rješavanja zadatka. Postoje ljudi koji uvijek očekuju rezultate previše brzo i «iščupaju rotkvice da vide jesu li pustile korijen», ali i oni koji nikada ne «čupaju rotkvice» jer su sigurni da nikada nisu dovoljno zrele (Drucker, 1992.). Ovi potonji gotovo da su tiha većina u sustavu javne uprave kod nas.

Empirijska istraživanja u sustavu javne uprave u Republici Hrvatskoj (Brčić, 2002.) ukazuju na nedjelotvornost upravnih organizacija zbog previše opreza i nekompetencije menadžera koji njima upravljaju. Odluke o rješavanju složenih zadataka donose se sporo, teško, a često se to prepušta i nižim organizacijskim, tj. hijerarhijskim razinama.

Razvijanje organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi stalni je proces, pri čemu se te vrijednosti potiču i održavaju aktivnostima:

1. planiranja i
2. upravljanja.

Razvijanje organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi i organizacijski razvitak međusobno se isprepliću, a glavni je nositelj toga razvitka javni menadžment.

2.1. Planiranje u javnoj upravi

Suvremene upravne organizacije moraju predviđati ciljeve upravne djelatnosti i načine njihova ostvarenja. Stalan proces svjesnoga predviđanja, kreiranja ciljeva i metoda rada, jednako kao i prethodnoga utvrđivanja kriterija za nadzor i utvrđivanje rezultata naziva se planiranjem (Pusić, 1996.). Iz navedene definicije planiranja može se uvidjeti da planiranje zahtijeva kompetencije u organizaciji, ono kreira rezultate i usmjerava organizaciju na uspjeh.

Promjene u okruženju javne uprave danas su dinamičnije zbog povećane međupovezanosti svijeta. Ta povećana ovisnost zahtijeva od javnih i neprofitnih organizacija da se ponašaju i razmišljaju strateški kao nikada do sada (Bryson, 1995.). Strateška razmišljanja potvrđuju se strateškim planiranjem. Zaključujući prema Olsenu i Eadie u (Bryson, 1995.), strateško je planiranje definirano kao disciplinirani pokušaj «proizvodnje» osnovnih odluka i akcija koje oblikuju i vode *ono* što je organizacija, što ona radi i zašto to radi. Da bi strateško planiranje bilo učinkovito, potrebno je široko skupljanje informacija, razvijanje i istraživanje strateških alternativa i naglasak na budućim posljedicama sadašnjih odluka (Bryson, 1995.).

Većina rada na strateškom planiranju u proteklome stoljeću bila je usredotočena na profitne organizacije. No danas se pokazuje potrebnim primijeniti strateško planiranje na javne i neprofitne organizacije kao, npr. na:

- ◆ državnu, županijsku, gradsku i općinsku upravu,
- ◆ javne agencije
- ◆ neprofitne organizacije koje uglavnom pružaju javne usluge
- ◆ organizacije koje pružaju specifične usluge – kao zdravstvo ili obrazovanje itd.

Mnogi su autori (Steiner, Barry, Koteen, i drugi u Bryson, 1995.) izjavili da strateško planiranje može rezultirati raznim i različitim koristima za organizacije. Prva i možda najočiglednija potencijalna korist jest promocija strateške misli i postupaka. Strateško planiranje zahtijeva više sustavnoga prikupljanja informacija o vanjskom i unutarnjem okruženju organizacije i o interesu raznih sudionika, osim toga su tu povećane potrebe za organizacijskim učenjem, klasifikacijom budućega smjera organizacije i utvrđivanjem prioriteta akcija za organizaciju.

Druga je korist donošenje kvalitetnijih odluka. Strateško planiranje usmjerava pozornost na bitne probleme i izazove u organizacijskim oblicima i pomaže donositeljima ključnih odluka da otkriju kako ih riješiti. Strateško planiranje stoga može pomoći organizacijama da stvore i jasno izraze svoje strateške ciljeve, da donesu današnje odluke u svjetlu njihovih budućih posljedica. Organizacije koje se koriste strateškim planiranjem pridaju više pozornosti velikim organizacijskim

problemima, spremne su odgovarati na unutarnje i vanjske zahtjeve i pritiske i djelotvorno rješavaju posljedice svih promjena. Strateško planiranje može i izravno koristiti ljudima u organizaciji, pa tako oni koji stvaraju politike i donose ključne odluke mogu uspješnije obaviti svoj posao i ispuniti svoje odgovornosti, a isto se tako pojačavaju timski rad i stručnost članova organizacije.

Razumno strukturiran i formaliziran proces strateškoga planiranja pomaže organizacijama da sakupe potrebne informacije za djelotvorno formuliranje strategije, a daje i disciplinu i predanost koje su potrebne za učinkovito usvajanje strategija.

Strateško planiranje u javnoj upravi uključuje niz različitih aktivnosti, kao što su npr.: uspostavljanje ciljeva upravne organizacije, definiranje poslova uprave, utvrđivanje unutarnjih i vanjskih zadataka i njihovih nositelja, identifikacija ključnih problema, razvijanje strategija za pojedini problem, planiranje kontrole i usvajanje procedura, planiranje usvajanja, donošenje fundamentalnih odluka, poduzimanje akcije, neprestano nadziranje i priopćavanje rezultata (Bryson, 1995.).

Pomnijom analizom svih tih aktivnosti strateškoga planiranja može se uvidjeti da one pridonose stvaranju, razvijanju i održavanju organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi, a osobito: ostvarivanju ciljeva i zakonitosti u postupanju i rastu i razvitku stručnih kompetencija službenika.

2.2. Upravljanje u javnoj upravi

Za svaku upravnu organizaciju, službu, odjel ili odsjek u javnoj upravi menadžer mora znati kako definirati rezultate, mora znati što je dobro za organizaciju i koncentrirati raspoložive ljudske potencijale radi ostvarivanja rezultata. Da bi tako djelovao menadžer mora poznavati organizacijske vrijednosti i odnos zaposlenika prema radu. Menadžer ne smije obećavati ono što se ne može učiniti, kao što je jednako tako opasno ići prema lakšim rezultatima, a ne prema rezultatima koji proizlaze iz misije upravne organizacije. Menadžeri u javnoj upravi moraju biti agenti ljudskih promjena. Rezultat njihova rada uvijek moraju biti promjene u ponašanju, u okolnostima, u vizijama, zdravlju, kompetentnosti i sposobnosti ljudi s kojima rade (Drucker, 1990.). Na taj način menadžeri utječu na razvitak organizacijskih vrijednosti, ali i na odnos službenika prema radu u javnoj upravi.

Sve većom informatizacijom poslova u upravnim organizacijama i sve naglašenijim stručnim karakterom zadataka čak i na radnim mjestima koja pripadaju najnižoj razini hijerarhije, mijenjaju se odnosi u hijerarhiji. Službenici na nižim položajima u hijerarhiji često su jednako stručni ili čak stručniji od pojedinaca na višim položajima. *Naime, neposredno obavljanje posla kojim se ostvaruje vanjski*

zadatak često zahtijeva veću stručnost, znanje, iskustvo i sposobnost od poslova povezivanja i koordinacije što ih obavljaju viši menadžeri u hijerarhiji.

Odnosi nadređenosti i podređenosti u tim okolnostima sve se teže prihvaćaju. Da bi hijerarhijski postavljena organizacija u tim uvjetima uopće mogla funkcionirati, hijerarhija se mora postepeno transformirati iz odnosa nadređenosti i podređenosti u funkcionalno povezivanje jasno određenih zadataka u konkretnome poslu. Funkcija vodstva mora zato biti utvrđena strogo određenim normativnim ovlastima i mora snositi odgovornosti razmjerne tim ovlastima (Pusić, 1996.).

Jasnoća standarda, točnije, postupanja važna je odlika upravljanja u javnoj upravi. Uz pomoć jasnih ciljeva i standarda ljudi koji rade svoj posao sami sebe procjenjuju. Standarde moraju osiguravati središnji uredi upravnih organizacija, a ti standardi moraju biti visoki i ciljevi ambiciozni, ali ipak dostižni. Zato je osobito važno rasporediti službenike tamo gdje oni najbolje mogu raditi, tj. tamo gdje njihove bolje kvalitete postaju važne za zadatak koji mora obaviti. Isto je tako važno da službenici znaju kakve su im mogućnosti za napredovanje. Uloga je organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi u tome da sve ljudske vrijednosti postanu učinkovite u radu, a da se slabosti ljudske prirode neutraliziraju. Djelotvorno upravljanje stoga afirmira i razvija organizacijske vrijednosti u toj upravi.

3. Organizacijske vrijednosti u sustavu hrvatske javne uprave

3.1. Stručnost kao organizacijska vrijednost u javnoj upravi

Važno je koga zaposliti na poslovima u javnoj upravi, na koje poslove službenike rasporediti i po kojim ih kriterijima unapređivati. Pravilan postupak izbora službenika u organizaciju mora početi zadatkom, a ne kao, što je uobičajeno, opisom posla.

Svaka organizacija na svoj način unapređuje ljude, a važno je znati da za to uvijek postoje dvije mogućnosti – ili im se pomogne da se razviju, ili ih se zaustavi. To potonje često karakterizira javnu upravu u Hrvatskoj (Brčić, 2002.). No, da bi ljudi u nekoj organizaciji radili, moraju se iskoristavati njihove vještine, a ne isticati njihove slabosti. Četiri su ključna koraka bitna za razvijanje ljudi u organizaciji: svaki izvršitelj mora imati mentora koji će ga voditi, učitelja koji će mu pomoći da razvije vještine, suca da procijeni razvitak i bodritelja koji će mu pomoći da se oraspoloži i prizna pogreške, jer bez pogrešaka nema razvitka (napretka) (Drucker, 1990.).

Uspjeh i djelotvornost javne uprave ovise o njezinoj sposobnosti da privuče i zadrži stručne i sposobne službenike. Bez stručnosti nema kvalitete posla, nema

osobnoga razvitka ni samopoštovanja. Osobni razvitak u javnoj upravi proizlazi iz misije javne uprave i popraćen je uvjerenjem da rad u javnoj upravi nešto znači.

Pravila za uspješnost u javnoj upravi razlikuju se od pravila u privatnome sektoru. Prvi je korak u javnoj upravi odlučiti što se mora raditi, uspješnost je, naime, manje važna sve dok se radi potreban posao. To ukazuje na nedvojbenu ulogu stručnosti kao „univerzalne“ organizacijske vrijednosti u javnoj upravi.

3.2. Karakteristike organizacijskih vrijednosti u hrvatskoj javnoj upravi

Suvremena rasprava o organizacijskim vrijednostima u hrvatskoj javnoj upravi znači raspodjelu navedenih vrijednosti na «stare» vrijednosti i «nove» vrijednosti. «Stare» su vrijednosti; *demokratsko-političke* (politički legitimitet, politička odgovornost prema izabranim predstavnicima građana, biti na raspolaganju građanima, javnost, transparentnost i sl.), *pravne vrijednosti* (vladavina prava, zakonitost, pravna sigurnost, jednakost u postupanju, korektno vođenje upravnih procedura, pravna odgovornost uprave), *socijalne vrijednosti* (društvena pravednost, solidarnost, socijalna osjetljivost, pomoć građanima itd.) i *ekonomske vrijednosti* (učinkovitost, ekonomičnost i djelotvornost). Pobrojane «stare vrijednosti» u kontekstu našega istraživanja zapravo su «vrijednosti u organizaciji» svake upravne organizacije, službe ili odjela javne uprave. Te vrijednosti moraju biti prepoznatljive i usmjerujuće u radu svakoga službenika javne uprave.

«Nove» organizacijske vrijednosti u sustavu hrvatske javne uprave koje bi tek valjalo uspostaviti jesu: obrazovanost, stručnost i profesionalnost, etičnost, objektivnost i nekorumpiranost, supsidijarnost i decentralizacija, koordinacija, horizontalno povezivanje i informatizacija, poduzetnost, kompetitivnost i kvaliteta javnih usluga. «Nove» organizacijske vrijednosti naglasak stavljaju na osobne vrijednosti pojedinca u organizaciji (službenika). Radi se, dakle, o cjelovitom pristupu organizacijskim vrijednostima, učinci kojih bi se u javnoj upravi tek mogli prepoznati u budućnosti.

Ta podjela na «stare» i «nove» vrijednosti ne bi smjela značiti potrebu napuštanja «starih» organizacijskih vrijednosti i prihvaćanje samo «novih» vrijednosti. U kontekstu našega istraživanja «stare» i «nove» vrijednosti međusobno se nadopunjuju, pri čemu «stare» organizacijske vrijednosti češće ističu **vrijednosti u organizaciji javne uprave**, a «nove» – **osobne vrijednosti pojedinca** u organizaciji javne uprave. Organizacijske vrijednosti javne uprave moraju biti usmjerujuće za osobne vrijednosti svakoga službenika. Tako, npr., zakonitost u postupanju, kao jedna od glavnih organizacijskih vrijednosti javne uprave, pretpostavlja obrazovane i stručno kompetentne pravne stručnjake koji će sukladno s etičkim načelima

primjenjivati zakone u praksi. Prepoznatljive organizacijske vrijednosti u javnoj upravi isključuju nestručnost, nezakonitost i korumpiranost službenika javne uprave.

Kao posljedica nedostatka organizacijskih vrijednosti u sustavu hrvatske javne uprave uočavaju se: *formalizam i procedure, izbjegavanje i prebacivanje odgovornosti, proširenje odgovornosti, gomilanje autoriteta i negativna selekcija* (Brčić, 2002.).

Formalizam i procedure sve više prerastaju važnost i bit konkretnoga zadatka. U takvom sustavu organizacijskih vrijednosti usredotočenost organizacije nije na ciljevima, nego na pravilima i procedurama koje same sebi postaju svrhom. Neučinkovitost organizacije visoka je, postupci traju dugo i problemi se ne rješavaju, a stupanj nezadovoljstva građana – korisnika tih usluga raste.

Izbjegavanje i prebacivanje odgovornosti česte su pojave u javnoj upravi. Svojstveno takvome stanju jest «skrivanje» iza propisa, a službenici se u takvoj situaciji koriste izjavama poput: “to su propisi”, “ja sam tu nemoćan”. Ako se tome doda česta poštapalica nekompetentnih menadžera: “ne trči pred rudo”, ili “veži konja gdje ti gazda kaže”, odgovornost se tada svodi na čuvanje ustaljenoga reda.

Proširenje odgovornosti drugi je naziv za izbjegavanje ili prebacivanje odgovornosti. Proširenje odgovornosti u praksi se uglavnom očituje povjerenjem zadataka odboru, čime odgovornost postaje neosobna. Problemi se rješavaju na zajedničkim sastancima, a odluke se uglavnom donose kompromisom. Odbori i komisije razvodnjuju odgovornost do te mjere da ona više i ne postoji. Proširenje odgovornosti uz pomoć odbora i komisija V. Kocijan (1994.) zapisao je ovako: “Deva je konj, kojeg je projektirao odbor”.

Gomilanje autoriteta slijedeća je vidljiva posljedica nedostatka organizacijskih vrijednosti u sustavu hrvatske javne uprave. Ta se negativnost pokazuje u tome da menadžeri (birokrati) žele prikupiti što više autoriteta, tj. ovlaštenja. Oni sebe smatraju nepogrešivima pri odlučivanju, čime dokazuju svoju vlast i moć. Posljedica je toga omalovažavanje mogućnosti odlučivanja drugih, uključivši i suradnike koje bira po načelu negativne selekcije.

Negativna selekcija oblik je birokracije koju stvaraju zatvorene skupine isticanjem lojalnosti i povjerenja, a ne ostvarenja. Na taj način postavljen menadžer i sam unapređuje lojalne i vjerne suradnike. U takvim su organizacijama planovi, standardi i postupci postavljeni tako da se može prikriti nesposobnost. Odluke se donose na osnovi pravila i pravilnika, a originalnost i kreativnost nisu potrebni, potrebna je samo sposobnost čitanja i primjenjivanja propisa. Stručnjaci radi višeg statusa napuštaju stručni posao, prihvaćajući vodeće položaje za koje nisu osposobljeni. Nove su ideje problematične i ugrožene, pogotovo ako pojedinca vode osobni ciljevi - bolji status ili unapređenje na hijerarhijskoj ljestvici.

Negativna je selekcija «ukorijenjena» u sustavu hrvatske javne uprave. Posljedica je toga “umnožavanje” poslova, ali i stalno povećanje broja zaposlenih i rastuća birokratiziranost. Zakon “umnožavanja suradnika” i zakon «umnožavanja rada” (Parkinson, 1974.) prepoznatljivi su u sustavu hrvatske javne uprave.

3.3. Rezultati istraživanja organizacijskih vrijednosti

U nastavku iznosimo neke rezultate istraživanja organizacijskih vrijednosti u sustavu hrvatske javne uprave. Istraživanje je provedeno uz pomoć ankete na reprezentativnom uzorku veličine 10% od ukupnoga broja zaposlenih u promatranoj upravnoj organizaciji, i to tako da su posebno provjeravane *organizacijske vrijednosti*, a posebno *osobne vrijednosti pojedinca u organizaciji*. U istraživanju je primijenjeno više znanstvenih metoda, od kojih ističemo: metodu ispitivanja i ankete, metodu specijalizacije, metodu kauzalne i funkcionalne analize i niz statističkih metoda. Prema *spolu* ispitanici su bili 74,51% ženske osobe i 25,49% muške osobe. Najviše anketiranih, gotovo 66,67%, u *životnoj su dobi* od 31 do 50 godina i imali su više od 10 godina *radnog iskustva*. O *stručnoj spremi*, potrebno je navesti činjenicu da je od ukupnoga broja anketiranih njih 33,00% imalo visoku stručnu spremu, 32,03% – višu i 34,97% – srednju stručnu spremu.

Za potrebe ovoga istraživanja *organizacijske vrijednosti* sistematizirane su prema karakteristikama rada javne uprave i prema očekivanju građana, fizičkih i pravnih osoba kao *korisnika usluga* te uprave. Korisnici usluga očekuju pravovremeno ažurno rješavanje svojih problema pred tijelima javne uprave, oni očekuju učinkovitost (*rezultate rada*) i pritom traže *stručnost, zakonitost i odgovornost* u postupanju.

U nastavku u tablici broj 1. iznosimo rezultate istraživanja organizacijskih vrijednosti neovisno o spolu, o životnoj dobi i o stručnoj spremi ispitanika. Ispitanici su morali rangirati organizacijske vrijednosti, pri čemu je najviši rang (1), a najniži (5).

Tablica 1.

RANG ORGANIZACIJSKIH VRIJEDNOSTI

REDNI BROJ	ORGANIZACIJSKE VRIJEDNOSTI	RANG
1.	2.	3.
1.	POUZDANOST	1
2.	ZAKONITOST	2
3.	ODGOVORNOST	3
4.	STRUČNOST	4
5.	REZULTATI RADA	5

Kako se vidi iz tablice 1. *pouzdanost* je na prvome mjestu, tj. ima najviši rang jedan, a *rezultati rada* (učinkovitost organizacije) kao organizacijska vrijednost na posljednjem su mjestu i imaju rang pet. Na pretposljednem je, četvrtome mjestu *stručnost* kao organizacijska vrijednost, što zapravo indirektno potvrđuje postojanje negativne selekcije u sustavu hrvatske javne uprave. Naime, poslovi su samo u formalnom smislu sistematizirani i radna su mjesta popunjena potrebnom stručnom spremom. U biti *stručnost* kao organizacijska vrijednost nije prepoznatljiva. Isto tako nejasni *rezultati rada* javne uprave, govore u prilog činjenici da se u toj organizaciji ne profilira, a ni preferira *stručnost* kao organizacijska vrijednost.

Neprepoznatljivost *rezultata rada* kao organizacijske vrijednosti potvrđuje tezu da u sustavu hrvatske javne uprave nema definiranih jasnih ciljeva i planski utvrđenih zadataka. U takvim se uvjetima onda obavljaju i potrebni i nepotrebni poslovi, ne prepoznaju se rezultati, nego se ističu procedure koje postaju same sebi svrhom.

Sa druge strane, realno je očekivati da u uvjetima visoko birokratizirane i hijerarhijske organizacije, indiferentne na sposobnost i kreativnost, službenici visoko valoriziraju *pouzdanost* koja najčešće izvire iz odnosa podređeni – nadređeni bez afirmativne dimenzije za organizaciju. Bitni su, dakle, povjerenje i lojalnost, a ne ostvarenje, tj. rezultati rada. U takvim uvjetima mladi i sposobni službenici veoma brzo napuštaju posao u javnoj upravi. Glavni su protagonisti takve *pouzdanosti* nesposobni javni menadžeri, koji preferiraju podobnost, a ne sposobnost službenika.

Iako je *zakonitost* kao organizacijska vrijednost prema rangu na drugome mjestu, kako se to vidi iz tablice 1., ne može se zaključiti da taj rang izvire iz biti načina rada, već to dolazi iz deklarirane potrebe koja se više podrazumijeva (javna uprava radi na provođenju zakona, umjesto da javna uprava radi na *zakoniti* način).

U nastavku u tablicama 2., 3., i 4. prikazujemo organizacijske vrijednosti prema: spolu, životnoj dobi i stručnoj spremi ispitanika.

Tablica 2.

RANG ORGANIZACIJSKIH VRIJEDNOSTI
PREMA SPOLU ISPITANIKA

REDNI BROJ	ORGANIZACIJSKE VRIJEDNOSTI	RANG	
		MUŠKI	ŽENSKI
1	2	3	4
1.	<i>POUZDANOST</i>	1	1
2.	<i>ZAKONITOST</i>	3	2
3.	<i>ODGOVORNOST</i>	2	3
4.	<i>STRUČNOST</i>	4	5
5.	<i>REZULTATI RADA</i>	5	4

U tablici broj 2. prikazujemo organizacijske vrijednosti prema spolu ispitanika, pritom valja zapaziti slijedeće različitosti: *zakonitost* kao organizacijska vrijednost za ispitanike muškoga spola na trećem je mjestu, a za ženski je spol na drugome mjestu, *stručnost* je na četvrtome mjestu za muški spol a za ženski na petome mjestu. Muški ispitanici *odgovornost* kao organizacijsku vrijednost stavljaju na drugo mjesto a ženski na treće mjesto, *rezultati rada* (*učinkovitost*) za muške su ispitanike na petome mjestu a za ženske na četvrtome mjestu. Za obje skupine ispitanika prvo mjesto u rangui organizacijskih vrijednosti pripada *pouzdanosti*, a razlike u rangui ostalih organizacijskih vrijednosti muških i ženskih ispitanika nisu previše zamjetne.

Tablica 3.

RANG ORGANIZACIJSKIH VRIJEDNOSTI PREMA
 ŽIVOTNOJ DOBI ISPITANIKA

REDNI BROJ	VRIJEDNOSTI	RANG			
		do 30 godina	30-40 godina	41-50 godina	51-60 godina
1	2	3	4	5	6
1.	POUZDANOST	2	1	1	1
2.	ZAKONITOST	1	2	4	4
3.	ODGOVORNOST	3	4	2	2
4.	STRUČNOST	4	3	5	5
5.	REZULTATI RADA	5	5	3	3

U tablici broj 3. prikazujemo organizacijske vrijednosti prema životnoj dobi ispitanika. Očita je razlika u rangu nekih organizacijskih vrijednosti ispitanika različite životne dobi. Ispitanici koji su tek «ušli» u javnu upravu (do 30 godina života), *zakonitost* rada kao organizacijsku vrijednost stavljaju na prvo mjesto, što je zapravo više iskaz očekivanja, nego iskustava u radu na zakoniti način. Istodobno ispitanici od 41-60 godine života *zakonitost* kao organizacijsku vrijednost stavljaju na četvrto prethodnije mjesto. *Rezultati rada* kao organizacijska vrijednost i za službenike mlađe životne dobi (do 30 godina) na posljednjem su mjestu. To pokazuje da je nejasan način rada u javnoj upravi, primjerice, nije jasno je li rezultat rada «procedura» ili završen je to postupak (doneseno rješenje).

Valja zapaziti da gotovo bez razlike na životnu dob ispitanika *pouzdanost* kao organizacijska vrijednost (koja proizlazi iz lojalnosti nadređenoj) isto tako zauzima prvo mjesto u rangu za ispitanike svih životnih dobi, osim onih koji su tek «ušli» u organizaciju (javnu upravu). Naime, stariji i iskusniji službenici svoju sigurnost u poslu vide u dobrim odnosima (povjerenju) na relaciji podređeni–nadređeni, a mlađi (novi) službenici pretpostavljaju da je najvažnija zakonitost u radu. Iako životna dob ispitanika ukazuje na više različitosti u rangiranju organizacijskih vrijednosti, *stručnost* kao organizacijska vrijednost u velikom suglasju dobiva prethodnije i posljednje mjesto u rangu vrijednosti.

Tablica 4.

RANG ORGANIZACIJSKIH VRIJEDNOSTI PREMA
STRUČNOJ SPREMI ISPITANIKA

REDNI BROJ	ORGANIZACIJSKE VRIJEDNOSTI	RANG		
		VSS	VŠS	SSS
1	2	3	4	5
1.	POUZDANOST	1	1	1
2.	ZAKONITOST	2	2	3
3.	ODGOVORNOST	4	3	2
4.	STRUČNOST	3	5	5
5.	REZULTATI RADA	5	4	4

Rangiranje organizacijskih vrijednosti prema stručnoj spremi ispitanika u tablici broj 4. ukazuje na različitosti u viđenju tih vrijednosti u javnoj upravi, ali je očito da gotovo svi zaposlenici bez obzira na stručnu spremu, «*pouzdanost*» stavljaju na prvo mjesto. To znači da je «*pouzdanost*» najafirmiranija organizacijska vrijednost u javnoj upravi, iz nje proizlazi sigurnost, a *rezultati rada* i *stručnost* nisu važni. Ispitanici s višom i srednjom stručnom spremom, *stručnost* kao organizacijsku vrijednost stavljaju na posljednje mjesto, a ispitanici s visokom stručnom spremom stavljaju *rezultate rada* kao organizacijsku vrijednost na posljednje, peto mjesto.

Analiza organizacijskih vrijednosti prema spolu, životnoj dobi i stručnosti ispitanika potvrđuje da *stručnost* i *rezultati rada* nisu prepoznate i afirmativne organizacijske vrijednosti u hrvatskoj javnoj upravi. To znači da je za rad u javnoj upravi poželjnije biti u «dobrim» odnosima s pretpostavljenim (koji je često više podoban, nego sposoban), nego stručno i pravodobno rješavati zadatke radnoga mjesta. Samo ona upravna organizacija, javna služba ili odjel, u kojima i tek «ušli» zaposlenici osjete potrebu predanoga stručnoga angažmana u izvršavanju radnih zadataka, uz što mogu vezivati svoju sigurnost, ima jasne organizacijske vrijednosti i djelotvorno izvršava propisane poslove. Takva javna uprava nema atribute glomaznosti i neučinkovitosti, što je slučaj u Hrvatskoj.¹

U nastavku u tablici broj 5. dodatno smo testirali organizacijske vrijednosti koeficijentom kontingencije.

¹ Jedna od autorica ovoga rada ima višegodišnje radno iskustvo u sustavu hrvatske javne uprave, na poslovima različite složenosti i na menadžerskim poslovima. To iskustvo omogućuje kvalificirano tumačenje kvantificiranih rezultata istraživanja u ovome radu.

Tablica 5.

POVEZANOST ORGANIZACIJSKIH VRIJEDNOSTI S OBILJEŽJIMA
 ISPITANIKA (izraženo koeficijentom kontingencije)

REDNI BROJ	ORGANIZACIJSKE VRIJEDNOSTI	OBILJEŽJA ISPITANIKA				
		SPOL	DOBNA SKUPINA	ŠKOLSKA SPREMA	RADNI STAŽ	SLUŽBENIČKO MJESTO
1	2	3	4	5	6	7
1.	STRUČNOST	--	--	--	--	--
2.	ZAKONITOST	--	--	--	--	--
3.	POUZDANOST	--	0,2067	--	0,2197	--
4.	REZULTATI RADA	0,2076	--	--	--	0,1596
5.	ODGOVORNOST	--	--	0,1754	--	0,1895

Kako se iz tablice broj 5. vidi nađene su slijedeće povezanosti organizacijskih vrijednosti i obilježja ispitanika, i to: pouzdanosti i dobne skupine i radnog staža ispitanika, zatim rezultata rada kao organizacijske vrijednosti i spola i službeničkog mjesta ispitanika. Odgovornost kao organizacijska vrijednost povezana je sa školskom spremom i sa službeničkim mjestom ispitanika.

3.4. Rezultati istraživanja osobnih vrijednosti ispitanika prema radu u javnoj upravi

U nastavku raspravljamo o osobnim vrijednostima pojedinca u organizaciji, u konkretnom slučaju o osobnim vrijednostima ispitanika (službenika) u javnoj upravi. Te su vrijednosti: *stručnost*, *poštenje*, *samostalnost*, *osobna kultura ponašanja* i *objektivnost u postupanju*. U suvremenoj raspravi o vrijednostima u hrvatskoj javnoj upravi ističu se tzv. «nove vrijednosti». U svome sadržaju «nove vrijednosti» zapravo su osobne vrijednosti pojedinca u organizaciji, ili su, pak, te vrijednosti koje su usko povezane s vrijednostima pojedinca, kao npr. korumpiranost. Tako, primjerice, stručnost i poštenje (etičnost) kao vrijednosti pojedinca nisu saveznici korumpiranosti. Stručna osoba ovladava načinom i principima rada, ona je poduzetna i prihvaća organizacijske promjene. Stručnost, poštenje i samostalnost pojedinca važne su vrijednosti za decentralizaciju i horizontalno povezivanje u organizaciji javne uprave.

U nastavku u tablici broj 6. iznosimo rang osobnih vrijednosti, kako su ga ispitanici postavili prema radu u javnoj upravi.

Tablica 6.

VRIJEDNOSTI ISPITANIKA PREMA RADU U JAVNOJ UPRAVI

REDNI BROJ	VRIJEDNOSTI ISPITANIKA	RANG
1	2	3
1.	STRUČNOST	1
2.	POŠTENJE	2
3.	SAMOSTALNOST	3
4.	OSOBNA KULTURA PONAŠANJA	4
5.	OBJEKTIVNOST	5

Kako se iz tablice broj 6. vidi ispitanici ocjenjuju najvažnijom osobnom vrijednošću za rad u javnoj upravi stručnost i poštenje, potom slijede samostalnost, osobna kultura ponašanja i objektivnost. Stručnost i poštenje doista su najpoželjnije vrijednosti službenika. Iz stručnosti izvire samostalnost, a iz poštenja osobna kultura ponašanja, što sve zajedno rezultira objektivnošću u postupanju, poduzetnošću i nekorumpiranošću.

Valja zapaziti da je *stručnost* kao *vrijednost pojedinca* na prvome mjestu, a kao *organizacijska vrijednost* tek na četvrtome mjestu. To pokazuje da u sustavu hrvatske javne uprave stvarno postoje stručni potencijali, ali oni nisu iskorišteni, a nema ni naznaka (osim na deklarativnoj razini) o promjeni organizacijskih vrijednosti u smjeru stručnosti i sposobnosti umjesto lojalnosti i podobnosti.

4. Zaključak

Istraživanje organizacijskih vrijednosti u hrvatskoj javnoj upravi provedeno je prema suvremenoj podjeli tih vrijednosti na «stare» i «nove» vrijednosti. Stare vrijednosti ističu vrijednosti u organizaciji, a «nove» – osobne vrijednosti pojedinca prema radu u javnoj upravi.

Rezultati istraživanja organizacijskih vrijednosti pokazuju da najviši rang (prvo mjesto) pripada *pouzdanosti*, a *rezultati rada* na posljednjem su (petome mjestu) i *stručnost* je na pretposljednem (četvrtome mjestu). Razlike u ocjeni organizacijskih vrijednosti prema: spolu, životnoj dobi i stručnoj spremi ispitanika postoje, no one nisu zamjetne kad se radi o *rezultatima rada* i *stručnosti* kao organizacijskoj vrijednosti. Rezultati istraživanja potvrđuju neprepoznatljivost i netransparentnost organizacijskih vrijednosti u javnoj upravi.

Uz organizacijske vrijednosti istražili smo i vrijednosti pojedinca prema radu u organizaciji (nove vrijednosti). Te su vrijednosti: stručnost službenika, poštenje, osobna kultura ponašanja i objektivnost. Pritom stručnost i poštenje stvarno su najpoželjnije vrijednosti službenika javne uprave. Istraživanja pokazuju da *stručnost kao vrijednost pojedinca* zauzima prvo mjesto u rangu vrijednosti, poštenje je na drugome mjestu, a samostalnost na trećem mjestu.

Može se zaključiti da su istaknute afirmativne vrijednosti službenika za rad u javnoj upravi, u kontekstu već prije iznesene podjele to su «nove» vrijednosti. No, iako zapažene, «nove» su vrijednosti gotovo nepotrebne u trenutnom sustavu «poremećenih» organizacijskih vrijednosti u hrvatskoj javnoj upravi. Tako primjerice stručnost kao *organizacijska vrijednost* ima rang četiri, a stručnost kao *osobna vrijednost* pojedinca ima rang jedan. To znači da službenici u rješavanju poslova javne uprave osjećaju potrebu stručnog angažmana mnogo više nego što to služba od njih zahtijeva.

Neprepoznatljive i nejasne organizacijske vrijednosti zapravo su kočnica za provođenje potrebnih reformi u javnoj upravi. Ti rezultati istraživanja ohrabruju zbog osobnoga vrijednosnoga potencijala službenika u hrvatskoj javnoj upravi, oni mogu biti podloga i smjernica za prijeko potrebno provođenje reforme te iste javne uprave.

LITERATURA

1. Bahtijarević-Šiber, F. P. Sikavica, et al. (2001.): *Leksikon menadžmenta*, Masmedia, Zagreb.
2. Brčić, R. (2002.): *Organizacija državne uprave u funkciji djelotvornosti Poradne uprave u Republici Hrvatskoj*, doktorska disertacija Ekonomski fakultet Zagreb.
3. Bryson, J. M. (1995.): *Strategic planning for public and nonprofit organizations*, Jossey-Bass.
4. Bhave, D. and Ben-Ner, A. (2005.). Book review: Elsdon, R. (2003). *Affiliation in the Workplace: "Value Creation in the New Organization"*, Praeger Publishers, Westport, CT, *Journal of Asian Economics*, (15), 6: 1233-1235.
5. Cha, S.E., & Edmondson, A.C. (2006.). "When values backfire: Leadership, attribution, and disenchantment in a values-driven organization", *The Leadership Quarterly*, (17), 1: 57-78.
6. Cheb, B., Lau, H.C.W., & Liangb, B. (2006.). "A Functional Framework for Integrating eCRM with Workflow Management Based on Customer Value", *Tsinghua Science & Technology*, (11), 1: 65-73.

7. Denhardt, Kathryn G., (1991.): "Ethics and Fuzzy Worlds", *Australian Journal of Public Administration*, (50), 3: 274-278.
8. Drucker, P. F.(1990.): *Managing the non-profit organization*, HarperCollins Publishers, New York.
9. Drucker , P. F. (1992.): *Efikasan direktor*, Privredni vjesnik, Zagreb.
10. Kocijan, V. (1994.): *Začarani krug birokratske organizacije*, Udruženje "Mladi hrvatski menadžer" Zagreb
11. Korine, H. (1999.): "The new team organization: Learning to manage arbitrariness", *European Management Journal* , (17), 1: 1-7.
12. Liu, A.M.M., & Leung, M. (2002.): "Developing a soft value management model", *International Journal of Project Management*, (20), 5: 341-349.
13. Molina-Morales, F.X, & Martínez-Fernández, M.T. (2005.): «The Industrial District as a Social System: Influence of Proximity on Value Creation», *Advances in Applied Business Strategy* , (9), 191-216.
14. Nilsson, A., Von Borgstede, S. & Biel, A. (2004.): "Willingness to accept climate change strategies: The effect of values and norms", *Journal of Environmental Psychology*, (24), 3: 267-277.
15. Parkinson, S.N. (1974.): *Parkinsonov zakon i druge studije o administraciji*, Izdavačko-grafički zavod, Beograd.
16. Pirola-Merlo, A., Härtel, C., Mann, L., & Hirst, G. (2002.): "How leaders influence the impact of affective events on team climate and performance in R&D teams", *The Leadership Quarterly* , (13), 5: 561-581.
17. Pusić, E. (1996.): *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb
18. Sosik, J. J. (2005.): "The role of personal values in the charismatic leadership of corporate managers: A model and preliminary field study", *The Leadership Quarterly*, (16), 2: 221-244.
19. Stadler, C., & Hinterhuber, H.H. (2005.): "Shell, Siemens and DaimlerChrysler: Leading Change in Companies with Strong Values", *Long Range Planning* , (38), 5: 467-484.
20. Subramaniam, N., & Mia, L. (2003.): "A note on work-related values, budget emphasis and managers' organisational commitment", *Management Accounting Research*, (14), 4: 389-408.
21. Tepeci, M., & Bart Bartlett, A.L. (2002.): "The hospitality industry culture profile: a measure of individual values, organizational culture, and person-organization fit as predictors of job satisfaction and behavioral intentions" *International Journal of Hospitality Management* , (21), 2: 151-170.
22. Vargas, A., M., Hernández, J., & Bruque, S. (2003.): "Determinants of information technology competitive value. Evidence from a western European

- industry”, *The Journal of High Technology Management Research*, (14), 2: 245-268.
23. Yilmaz, C., Alpan, L., & Ergun, E. (2005.). “Cultural determinants of customer- and learning-oriented value systems and their joint effects on firm performance”, *Journal of Business Research* , (58), 10: 1340-1352.

THE ROLE OF ORGANIZATIONAL VALUES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Summary

The aim of this paper is to diagnose organizational values and personal values of individuals towards work, on the example of public administration. In the research conducted on the Croatian public administration system several research methods were used – the most prominent of which are: the survey and poll method, the specialization method, the causal and functional analysis method – accompanied by various statistical methods. The research results have indicated the non-transparency of organizational values. Thus the most highly ranked organizational value (occupying the first position) is ‘reliability’, as an aspect of the subordinate-superior relationship, while ‘work results’, for instance, are ranked lowest, occupying the last, fifth position, with ‘competence’ as an organizational value ranked fourth. Personal values of individuals towards work are recognizable and are considered affirmative for work in the public administration. Thus ‘competence’ as a personal value of an individual ranked highest (occupying the first position). It may be concluded from this research that the existing organizational values in the Croatian public administration provide hindrance to efficient work of public administration employees.

Key words: organizational values, personal values of the personnel, public administration, organisation’s success.

