

JAVNA UPRAVA I ORGANIZACIJSKA KULTURA

Milan Rman

*Upravna jedinica decentralizirane
državne uprave Trebnje, Slovenija*

Prethodno priopćenje

Sažetak

U okviru procesa prijelaza na demokraciju i stabilizacije demokracije i u slovenskoj javnoj upravi odvijaju se brojni procesi modernizacije. Kod tih se promjena sve više postavlja problematika upravne, odnosno organizacijske kulture u javnoj upravi, jer se veći nastojanja u modernizaciji uprave posredno ili neposredno odnosi upravo na pitanja upravne kulture, što je povezano s uvođenjem promjena ponašanja i vrijednosti zaposlenih. Pri tome ključnu ulogu ima upravni menadžment s konzistentnim vrijednostima kao što su jasna vizija ciljeva, izvrsna komunikacija i oduševljenje za uvođenje promjena. Prilog na primjeru upotrijebljene metodologije iz gospodarstva, SiOK (Slovenska organizacijska klima), predstavlja pristup promjenama u modernizaciji državne uprave kroz koncept organizacijske kulture, klime i zadovoljstva službenika, što upravnom menadžmentu daje izazove za buduća promišljanja. Predstavljeni pristup kod razvoja ljudskog kapitala u organizaciji omogućuje i usporedbe gospodarstva i javne uprave i nema niti jednog razloga da se u javnoj upravi na tom području stvarima bavimo drugačije nego u gospodarstvu.

UVOD

Pojedini valovi demokratizacije u 20. stoljeću temeljito su promijenili gospodarsku, političku i socijalnu sliku svijeta. Promjene u svojoj raznovrsnosti, opsegu i suprotnostima u osnovi predstavljaju raspad tradicionalnog i uspostavljanje modernog društva na

svim područjima čovjekova mišljenja i aktivnosti.

U kontekstu političke modernizacije mijenja se uloga i djelovanje države i javnog sektora. Klasičan regulativni pristup i pristup s razine vlasti više ne omogućuje odgovarajući odaziv na promjene vanjske i unutarnje okoline i sve ga više zamjenjuje kreativno raz-

vojno partnerstvo sa svim društvenim podsustavima.

Procesi i sadržaji, a ponajprije njihova intenzivnost i učinkovitost, u velikoj su mjeri povezani s razvojnim vidicima pojedinih država i prije svega s političko-kulturnim okruženjem u kojem se događaju.

Stare organizacijske paradigme, koje su bile uhvaćene u determinizam struktura, tehnologije i racionalnosti, krajem sedamdesetih godina prošlog stoljeća više nisu bile sposobne ponuditi koncepte koji obrazlažu zašto neke organizacije ili nacionalne ekonomije vrlo uspješno, a druge manje uspješno ostvaruju ciljeve. Tradicionalna tumačenja o djelovanju organizacija i o razvoju njihove uspješnosti ustupile su mjesto spoznajama i tumačenjima o brojnim mehanim čimbenicima, često fluidnim i nesavladivim pomoću klasičnih ekonomskih metoda upravljanja. Upravo se organizacijska kultura osamdesetih godina prošloga stoljeća prepoznaje kao ključan odgovor i čimbenik uspješnosti organizacija. Rasprave o organizacijskoj kulturi predstavljaju iznimno opsežno i raznovrsno područje, pri čemu ćemo s obzirom na višedimenzionalnost sadržaja i pojma organizacijske kulture uzalud tražiti njezinu univerzalno važeću i prihvaćenu definiciju. Njih na jednoj strani možemo sažeti u razložne, koje analiziraju manifestiranje i djelovanje organizacijske kulture, dok s druge strane postaju sve značajnije rasprave o tome je li i kako je organizacijsku kulturu uopće moguće pratiti, (pre)oblikovati je, odnosno barem minimalno usmjeravati, kormilariti ili njome upravljati (Gruban, 2003: 8).

Članak prije svega ima cilj potaknuti raspravu i prilike za mijenjanje upra-

ve kroz koncept razumijevanja organizacijske kulture, zato se ne bavimo detaljnije njezinim teoretskim obrazloženjima i utemeljenjima. Međutim, kada govorimo o organizacijskoj kulturi, ne možemo zaobići razumijevanje organizacijske kulture kao što navodi najčešće citirani autor Edgar Schein (Schein, u Andolšek 1995: 22-25). On organizacijsku kulturu interpretira kao uzorak temeljnih pretpostavki i uvjerenja koja su ljudi razvili u svojim organiziranim sustavima djelovanja kroz iskustveni sustav učenja uz prilagođavanje i integraciju izazova i promjena vanjskog i unutarnjeg okruženja, a ta iskustva prenose na nove članove organizacije. Schein shvaća organizacijsku kulturu kao dublju razinu temeljnih pretpostavki i uvjerenja, koja su zajednička članovima organizacije i koja djeluju na nesvjesnoj razini te su temeljan, sam po sebi razumljiv način shvaćanja samoga sebe i svojeg okruženja.

Organizacijsku kulturu tumači na tri razine, koje predstavljaju razinu vidljivih pojava ili fenomena, razinu vrijednosti i razinu nevidljivih, podsvjesnih temeljnih pretpostavki. Predstavljene razine organizacijske kulture pomažu nam u razumijevanju težine mijenjanja, jer možemo dekodirati obrasce djelovanja i time uspostaviti načine mijenjanja samo na način da uz prepoznavanje vidljivih pojava i djelovanja organizacije utvrdimo i njezine vrijednosti i razlučimo njihovu (ne)usklađenost s temeljnim pretpostavkama. Nepoznavanje ili neuvažavanje organizacijske kulture u navedena tri značenja i dimenzije može značiti da se i najidealniji planovi ne ostvaruju te da važna i potrebna rješenja ne funkcioniraju.

Temeljno pitanje koje problematiziramo u nastavku glasi: nije li potrebno i u javnoj upravi, slično kao i u gospodarstvu¹, na osnovi analize različitih razina organizacijske kulture pokrenuti raspravu o tome, da je promjene organizacijskih struktura, pravilnika, standarda, normativa i kvantificiranih mjerljivih i objektivnih čvrstih podataka u djelovanju javne uprave (što bi osiguralo njezinu veću otvorenost, transparentnost, sposobnost odaziva, učinkovitost i poduzetnost, predvidljivost, partnerstvo), potrebno povezati i s pitanjima vrijednosti i temeljnim pretpostavkama kojima raspolažu njezini akteri, koji su smješteni u sudjelovanje i s ostalim društvenim sustavima.

Pritom treba upozoriti na neke dileme uvođenja poduzetničkih principa u javnu upravu u ime njezine učinkovitosti i uspješnosti s vrijednostima rivalstva i usporedivosti i maksimiziranjem koristi sudionika. Nekritično preuzimanje privatnih principa uz zanemarivanje temeljnih vrijednosti javne uprave i poštivanja zakonitosti i brige za javni interes "može voditi raspadu moralnog tkiva uprave" (Michael Prowse).

Naglašavamo nužnost razmjernog i promišljenog spajanja principa privatnog i javnog, kvantificiranih, objektiviziranih mjerila s razvojem zaposlenih kao temeljnog izvora promjena u upravi, koji jedini može uza sve ostalo uspostaviti željene promjene, a to znači i bavljenje upravnom kulturom i njezinim mijenjanjem.

To će nam omogućiti da uz brojne pristupe modernizaciji javne upra-

ve, koji su određeni u strategiji njezina daljnjeg razvoja i s pojedinim dobrim praksama i nadalje još uspješnije realiziramo te politike kroz procese identifikacije ciljeva, cjelovite interpretacije stanja, inspiracije ljudi i implementacije novosti i integracije promjena (Cimmerman, 2003: 130). Dobro upravljanje javnim sektorom time je neodvojivo i (su)ovisno povezano s dobrim upravljanjem svim ostalim društvenim podsustavima, a prije svega s političkim podsustavom, koji svojom djelatnošću stvara uvjete za djelovanje svih ostalih (Bučar, 2003: 153) i gdje su ključne promjene određene pitanjima: vrijednosti, povjerenja, socijalnog kapitala, delegiranja (nadležnosti i decentralizacije), postupanja s ljudima, partnerstva i dr.

ZNAČENJE ORGANIZACIJSKE KULTURE U JAVNOJ UPRAVI

U državama konsolidirane demokracije sadržaji i problemi strukturalne i zakonske reforme javne uprave, kada su velike teme već iscrpljene, sve se više miču s dnevnog reda pozornosti i interesa javnosti i politike. Zamjenjuju ih za kvalitetu življenja građanki i građana i konkurentne mogućnosti gospodarstva, a time i za učinkovitost društava, možda i još važnije i odlučujuće teme modernizacije javne uprave o njezinoj: otvorenosti, transparentnosti, učinkovitosti, dostupnosti i usmjerenosti prema svojim unutarnjim i vanjskim strankama. Uz to se u javnoj upravi sve više prepoznaje značenje odgovarajuće organizacijske kulture i klime kao temeljnih pretpostavki, koje mogu i bolje od nekih drugih sadržaja odlučujuće utjecati na uspješnost svakog sustava, a posebno na uspješnost javne uprave.

¹ Martina Merslavič: (Pre)oblikovanje organizacijske kulture, TiP, god. 35., br.4, str. 633-646.

Djelovanje javne uprave i njezinog mijenjanja interpretiramo kao istodobno djelovanje socijalno-strukturalnog i kulturnog sustava (prema modelu Al-laire, Firsiratu, u Andolšek, 1995: 19). Socijalno-strukturalni sustav predstavlja sadržaje upravljanja struktura, strategija i pojedinih politika u organizaciji, a isto tako i cjelinu postupanja s ljudskim resursima, od zapošljavanja i selekcije kadrova do ocjenjivanja njihove uspješnosti i napredovanja, motivacije, obrazovanja i dr.

S druge strane, te procese određuje i označava kulturalni sustav organizacije, koji oblikuje vanjsko i unutarnje okružje, s organizacijom vlastitih vrijednosti, iskustava i navika, jezikom, načinom komuniciranja, ali i arhitekturom, opremom i ostalom fizičkom realnošću.

Svi zaposleni u istodobnom djelovanju obaju sustava (socijalno-strukturalnog i kulturnog), kao nositelji promjena i događanja nisu samo pasivni primatelji posredovane realnosti već i sami u velikoj mjeri pridonose i oblikuju značenja događaja i radnji, čime odlučujuće utječu na uspješnost uvođenja promjena (Andolšek, 1995: 20). Posebno odlučujuću ulogu imaju vodeći službenici.

To polazište, koje se temelji na (pre)-oblikovanju organizacijske kulture za uspješno izvođenje institucionalnih promjena glavni je mobilizator daljnjih promjena u javnoj upravi. Temeljna je pretpostavka da odgovarajuća i jaka organizacijska kultura s motiviranim zaposlenicima koji prihvaćaju ciljeve organizacije utječe na uspješnost organizacije i čak može biti važnija od nekih drugih čimbenika uspjeha. U javnoj upravi kao uslužnoj djelatnosti

najvažniji je ljudski čimbenik, između ostaloga i zato što nudi i predstavlja veći opseg autonomnog i razvojnog djelovanja od npr. unaprijed određenih i obvezujućih oblika organiziranosti, postupaka, strategija, planiranja i dr. kompetentnih djelovanja upravnih organizacija. Za mijenjanje organizacijske kulture i klime, koja će biti sposobna prepoznati i odgovarajuće se prilagoditi zahtjevima vanjske okoline (racionalnost, otvorenost, sposobnost odaziva, usredotočenost na stranke, stručnost, apolitičnost), važan je odgovarajući sustav postupanja s ljudskim resursima. S odgovarajućim sustavom postupanja s ljudskim resursima, uz sposobnost i spremnost upravnog menadžmenta za (pre)oblikovanje organizacijske kulture, imamo priliku i mogućnost da, uz institucionalno-normativne promjene, dugoročno učvrstimo navike, ponašanja i postupanja zaposlenih, na način da to bude usklađeno sa zahtjevima i očekivanjima izazova okoline.

Pritom je temeljno pitanje disonance i napetosti, koja nastaje kada se institucionalne promjene u javnoj upravi kao posljedice prilagođavanja i adaptacije na društvenu i političku modernizaciju odgovarajuće ne odraze u kulturnom sustavu javne uprave, odnosno kod nositelja tih promjena, tj. službenika i u njihovim sustavima vrijednosti, uvjerenjima, stajalištima, normama i običajima, a još manje u njihovim temeljnim pretpostavkama. Kultura, koja se sporije mijenja, uz brze promjene više nije, ili je u manjoj mjeri, integracijski i kohezijski element uprave i ne služi njezinoj sposobnosti prilagođavanja okolini. Taj raskorak iskazuje se u manjoj učinkovitosti uprave i naravno u njezinoj manjoj korisnosti kao partnera za razvoj moderne i demokratske

države. Njezina disfunkcionalnost, koja zaostaje za formalnim promjenama, može kod službenika, pa i korisnika njezinih usluga uzrokovati napetosti, konflikte, frustracije i blokirati energiju za učinkovitost. Za upravni menadžment upravo to mora predstavljati polugu za njezino (pre)oblikovanje.

S vidika daljnjeg razvoja i mijenjanja javne uprave čini nam se nužno potrebnim razmišljanje o integriranosti i usklađenosti strukturnih sadržaja institucionalnog uređenja javne uprave, na kojem je do sada bio naglasak, sa sadržajima kulturnih komponenata, koje između ostalog prepoznajemo i kao sadržaje organizacijske i upravne kulture, koja je neodvojivo i sudbinski uglavljena u demokratsku i političku kulturu društvene okoline našeg društva.

Upravni menadžeri koji se suočavaju s tim izazovima moraju odgovoriti na nekoliko temeljnih pitanja, i to: kakva je njihova uloga u okviru oblikovanja i mijenjanja uprave kroz načale organizacijske kulture, kako se osposobiti i koje metode upotrebljavati za strategije miješanja, interveniranja i usmjeravanja zaposlenih prema pojedinim ciljevima i, ako imaju predodžbu o budućoj organizaciji i njezinoj kulturi, kako djelovati u svrhu promjena.

Uvjet za mijenjanje kulture, koje znači veću adaptaciju uprave zahtjevu okoline, jest promjena određene količine (kritične mase) uvjerenja, vrijednosti i kolektivnih praksi službenika i ključnih službenika i upravnih menadžera. Oni moraju planiranim djelovanjem oblikovati volju za promjene, postići suglasnost o promjenama i svojim osobnim kredibilitetom potvrditi i održavati promijenjenu kulturu u upravi.

Uz usmjerenost prema tim ciljevima najvišeg vodstva u upravnim organizacijama nije ništa manja ili je čak važnija odgovornost, obveznost, uvjerenost i osposobljenost za djelovanje i vodeće mezostrukture, odnosno tzv. linijskih ili neposrednih voditelja.

Važnost i uloga neposrednih voditelja koji predstavljaju cjelokupan menadžment, a ujedno su u stalnom kontaktu sa zaposlenima (Andolšek, Štebe, 2004: 37), možda su još naglašeniji upravo u javnoj upravi. Unatoč pomaku prema stješnjavanju organizacijskih struktura, što je više prisutno u privatnom nego u javnom sektoru, pri čemu se bitno mijenja uloga srednjega menadžmenta, možemo se složiti da hijerarhija ostaje sudbina javne uprave. I u njoj srednji vodeći nivo svakodnevno kontaktira sa zaposlenima u upravi, ali i s njihovim strankama. Pritom se više ne radi o dilemi uvođenja promjena odozgo prema dolje ili odozdo prema gore, već o kormilarenju promjenama od sredine prema gore i od sredine prema dolje.

To znači da je potrebno istodobno s procesima opunomoćenja srednje vodeće razine osigurati i razviti i njezinu kompetentnost na području vođenja, a prije svega pri postupanju s ljudima koje neposredno vode.

I upravo je novo zakonodavstvo o službenicima prenijelo brojne sadržaje postupanja s ljudima u nadležnost srednjeg vodstva (godišnji razgovori, napredovanje, radna uspješnost, osposobljavanje i obrazovanje, razvoj karijere). Procese prenošenja nadležnosti postupanja s ljudima iz kadrovskih službi i stručnjaka na neposredne voditelje u literaturi se označava pojmom devolucije, čiji ciljevi nisu ništa drugačiji od

onih u javnoj upravi. Naime, veća organizacijska uspješnost, motiviranost i pripadnost zaposlenih, komunikacijski učinak (Andolšek, Štebe, 2004: 38-39) i opunomoćenje voditelja.

Ne nalazimo jedinstvene ocjene o prednostima i slabostima učinaka procesa devolucije, stoga će i u javnoj upravi biti potrebno napraviti evaluaciju učinka tih promjena.

Već sada je jasno, i na temelju mjera modernizacije javnih uprava u drugim državama, da je potrebno okrijepiti razvoj karijere, poticati na prenošenje znanja i proširiti razvojne metode, barem na razini srednjeg menadžmenta (Kohont, 2004: 299). Crvena nit tih promjena jest razvoj voditelja, koji kod postupanja s ljudima imaju nove zadaće te upravna kultura, usredotočena na vanjsku javnost kao korisnike upravnih usluga i unutarnju javnost, koju predstavljaju zaposleni.

Možemo zaključiti da se cjelokupan sustav javne uprave u socijalno-strukturalnom dijelu i dalje sve više odmiče od Weberovih općih načela djelovanja i djelovanja kejnezijanske države, dok se u kulturnom dijelu, koji je povijesno i društveno determiniran, i dalje sve više razvija civilno-društvena i participativna dimenzija. Akteri u oba dijela, tj. zaposleni u javnoj upravi, mogu prepoznavanjem značenja organizacijske kulture, sposobnošću njezina mijenjanja i (pre)oblikovanja predstavljati glavne mobilizatore daljnjih promjena u javnoj upravi.

Ta polazišta temeljna su osnova za (pre)oblikovanje i mijenjanje organizacijske kulture, koju zaposlenici, a prije svega upravni menadžeri moraju prepoznati kao odlučujuću i osposobiti se za njezino (pre)oblikovanje i promjene.

U velikoj mjeri tu priliku prepoznajemo upravo u planiranom (pre)oblikovanju organizacijske kulture s izrađenim i konzistentnim modelom postupanja s ljudskim resursima.

(PRE)OBLIKOVANJE UPRAVNE KULTURE

Godine 2003. na poticaj Upravne jedinice Trebnje prvi je put provedeno istraživanje, odnosno mjerenje organizacijske klime i zadovoljstva zaposlenih u javnoj upravi² na temelju metodologije SiOK (Usporedno istraživanje organizacijske klime u slovenskim organizacijama).

Rezultatima analize u projektu Organizacijska kultura i javna uprava – prilika za upravni menadžment, željelo se utvrditi kako se kroz klimu odražava zadovoljstvo zaposlenika i kako oni doživljavaju i prihvaćaju organizacijsku realnost prilikom zahvata i zahtjeva vanjske i unutarnje okoline te koji su najkritičniji elementi klime i zadovoljstva koje treba poboljšati kako bi se mogle uvesti promjene u djelovanje organizacije i koje bi pridonosile njezinoj većoj učinkovitosti.

Na temelju metodologije SiOK-a bile su postavljene dvije radne hipoteze:

a) Procesi društvene modernizacije i globalne konkurencije od organizacija privatnog i javnog sektora traže fleksibilnost i sposobnost adaptacije, pri čemu mobilizacija ključnog resur-

² Vidi: Konferencija dobre prakse u slovenskoj javnoj upravi 2003., Zbornik referata M. Rman, L. Lunder: Organizacijska kultura i javna uprava – prilika za upravni menadžment, str. 107-121.

sa, tj. zaposlenih ljudi postaje temeljna zadaća menadžmenta. Za identifikaciju stanja i usklađenost aktivnosti na područjima, koja predstavljaju postupanje s ljudskim resursima, tvrtke analiziraju svoju organizacijsku kulturu, klimu i zadovoljstvo zaposlenih. Javni sektor, odnosno njegov upravni menadžment za svoju veću učinkovitost i opravdanost svojeg opstanka mora se, unatoč odsutnosti konkurentne prisile, osposobiti za veće iskorištenje ljudskog potencijala. S obzirom na vremenski odmak u javnoj upravi u usporedbi s gospodarstvom, na području upravljanja ljudskim resursima provjerena je prva hipoteza, i to:

H1: Organizacijska klima i kultura u privatnom i javnom sektoru imaju relativno usporedive ocjene vrijednosti pojedinih kategorija, uz pretpostavku da su te vrijednosti u gospodarstvu, a prije svega u izvrsnim tvrtkama, veće.

b) Uvođenje promjena s kojima se intenzivno susreće menadžment u privatnom sektoru, a sve više i u javnom sektoru; u strukturi i razinama organiziranosti, tehnologiji, značenju znanja i osobnoga i stručnog razvoja zaposlenih i njihovih očekivanja, ostvarivanju poslovne vizije i (pre)oblikovanju organizacijske kulture, sudbonosno je i odlučujuće ovisno o komuniciranju s različitim javnostima.

U literaturi se razumijevanje organizacijske kulture često interpretira kroz koncept organizacijskog komuniciranja. Čak i više od toga. Organizacijsko komuniciranje danas se u organizacijskoj znanosti uz zaposlene, kapital i tehnologije prepoznaje kao četvrti kritičan čimbenik uspjeha organizacija. Organizacijska kultura i organizacijsko komuniciranje zapravo predstavljaju

neodvojivu i uzajamnu sliku iste materije. Naime, komuniciranje je medij i način (pre)oblikovanja organizacijske kulture, jer njime stvaramo kulturu, dok ona istodobno sama određuje oblike i sadržaje komuniciranja (Berlogar, 1999: 141).

Bez odgovarajućeg komuniciranja s unutarnjim i vanjskim javnostima preko sustavnih komunikacijskih oblika, mreža i kanala ne možemo očekivati radnu uspješnost zaposlenih i njihovo zadovoljstvo, a isto tako upravni menadžment vrlo će teško ostvariti viziju i misiju koncentracije na korisnike i racionalnog trošenja novca kao sadržaj dobrog javnog upravljanja.

U projektu SiOK kategorija unutarnjeg komuniciranja i informiranja jedna je od lošije ocijenjenih kategorija. U Upravnoj jedinici Trebnje pozornost je bila posvećena i sustavnom razvijanju različitih komunikacijskih sadržaja i na temelju toga je uz mjerenje organizacijske klime bila provjerena i druga hipoteza, i to:

H2: Oblikovani i praćeni model komuniciranja s unutarnjim i vanjskim javnostima u organizaciji će (uz usporedbu s kritičkim kategorijama: karijere, nagrađivanja i komuniciranja u projektu SiOK) rezultirati primjećivanjem viših stupnjeva zadovoljstva zaposlenih kod kategorije komuniciranja.

Istraživanje mjerenja organizacijske klime i utvrđivanja organizacijske kulture odvijalo se u pojedinim koracima:

1. Upoznavanje vodstva sa svrhom istraživanja i metodologijom
2. Istraživanje organizacijske klime i zadovoljstva zaposlenih
3. Duboka analiza organizacijske kulture

4. Stručna obrada prikupljenih informacija i priprema izvješća
5. Predstavljanje izvješća vodstvu i svim zaposlenima.

Prvi korak u istraživanju mjerenja klime i zadovoljstva zaposlenih u Upravnoj jedinici Trebnje obavljen je u travnju 2003. godine, kada je sa savjetodavnom tvrtkom među suradnicima održana radionica, koja je bila namijenjena predstavljanju polazišta mjerenja organizacijske klime i provođenju anonimne ankete prema metodologiji, odnosno standardiziranom upitniku za utvrđivanje klime i zadovoljstva u organizacijama za 2003. godinu, koja se izvodi u okviru projekta SiOK.

U drugom dijelu istraživanja, analiza kvantitativnih podataka nadograđena je i produbljena radionicom dublje analize kulture. Radionica je bila održana za uzorak zaposlenih iz različitih dijelova organizacije, sa svrhom kvantifikacije rezultata ankete i analiziranja suprotnih tvrdnji iz analize anketa. Dublja analiza kulture prikazala je prve prednosti, slabosti (izazove) te željene situacije i putove prema pojedinim rješenjima.

Prednosti produbljene analize kulture bile su utvrđene na području pozitivne usmjerenosti zaposlenih uz prepoznavanje jasnoće zahtjeva, zauzimanja, odgovornosti, usmjerenosti i usredotočenosti na stranke i stalno poboljšavanje usluga, dobre komunikacije i u relativno dobrim međusobnim odnosima. Plan poboljšanja za uspješnije djelovanje organizacije usredotočen je na područje uspostavljanja jasne vizije i misije organizacije i njezinog ugleda u okruženju, uspostavljanje jasnih sadržajnih i procesnih standarda izvođenja zadataka, veće ciljano osposobljavanje,

sudjelovanje u strateškim odlukama i preusmjeravanje od upravljanja prema vođenju.

Izrađen je plan poboljšanja, uz pomoć kojega se željela podignuti razina djelovanja sustava i organizacije. Prijedlog poboljšanja i nacрта bio je upućen kadrovskoj službi koja ih je uključila u izradu godišnjeg poslovnog plana na području kadrovske planiranja i obrazovanja i prioriteta rada u 2004. godini.

Izvješće organizacijske klime i kulture u UJ Trebnje obuhvaća segmente rezultata izmjerene organizacijske klime, koji su predstavljeni kao "semafor" UJ Trebnje. Pojedine kategorije (zele- ne) prema kvantitativnoj analizi predstavljaju prednosti u organizaciji kao što su: odnos spram kvalitete, motivacija i zauzimanje te inovativnost i inicijativnost. Drugi segment predstavljaju srednje ocijenjene kategorije: stručna osposobljenost i učenje, unutarnje komuniciranje i informiranje te vođenje i zadovoljstvo zaposlenih na radu. Te se kategorije nalaze iznad prosjeka upravne jedinice. Nešto iznad prosjeka (žute) nalaze se kategorije unutarnji odnosi, organiziranost i pripadnost organizaciji.

Kategorija unutarnje komuniciranje i informiranje na komparativnoj je ljestvici između upravne jedinice i gospodarstva ocijenjena iznad slovenskoga prosjeka. Ta činjenica potvrđuje drugu hipotezu, naime, da je strateško usmjeravanje upravne jedinice prema podizanju učinkovitosti komuniciranja s vanjskim i unutarnjim javnostima na osnovi Projekta učinkovitog komuniciranja s javnostima u UJ Trebnje, koje se izvodi usporedno s projektom mjerenja organizacijske klime, u pozitivnom

smislu pokazalo neposredne učinke kod osiguravanja višeg stupnja zadovoljstva zaposlenih.

Treći segment rezultata izmjerene klime predstavljaju kategorije izazova (crvene kategorije). To su inače najniže ocijenjene kategorije: poznavanje misije, vizije i ciljeva, nagrađivanje i razvoj karijere. Ocjene su spomenutih kategorija ispod prosjeka ocjena upravne jedinice.

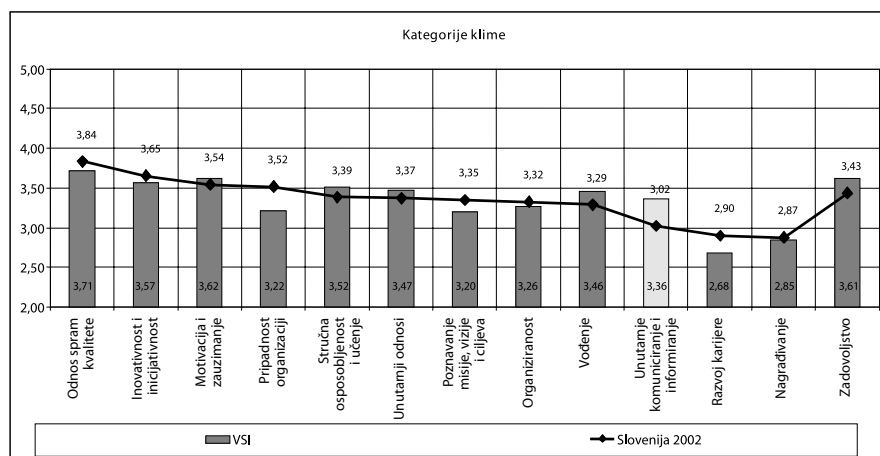
Iz analize je vidljivo da su prosječne vrijednosti kategorija organizacijske klime u organizacijama koje sudjeluju s područja javne uprave relativno usporedive s prosječnim vrijednostima u gospodarskim društvima. Slika 1.

Positivne razlike u odstupanju na strani organizacija javne uprave vidljive su prije svega kod kategorija unutarnjeg komuniciranja i informiranja, stručne osposobljenosti, vođenja i za-

dovoljstva zaposlenih. Kategorije koje su s obzirom na prosjek u gospodarstvu niže, prije svega su kategorije pripadnosti organizaciji, poznavanja misije, vizija i ciljeva, te područje razvoja karijera. Time je u predstavljenom pilot-projekt u javnoj upravi provjerena metodologija koja je nastala za potrebe gospodarstva te rezultatima potvrđena hipoteza H1. Gospodarstvo i javna uprava bave se istim pitanjima i problemima, a i traženje odgovora je slično.

Rezultate projekta izmjerene klime i zadovoljstva zaposlenih u javnoj bi upravi s obzirom na veličinu uzorka i razlika uprava i s obzirom na opseg autonomnosti, kreativnosti i samostalnosti rada bilo vrlo teško vjerodostojno uspoređivati s reprezentativnijim uzorkom iz gospodarstva. Međutim, unatoč tome valja naglasiti i upozoriti na primjetnu razliku između javne uprave i go-

Slika 1: Prikaz komparativnih podataka mjerenja organizacijske klime u organizacijama javne uprave 2003. i gospodarstva 2002. godine. Izvor: Organizacijska klima i kultura 2003., Izvješće za UJ Trebnje



Legenda: svi – Pilot-projekt mjerenja org. klime u javnoj upravi Slovenija 2002. – Projekt SiOK 2002.

spodarstva kod kategorije koja bitno utječe na uspostavljanje jake kulture i klime kao i na učinkovitost i rezultate organizacije u cijelosti, tj. kategorije poznavanja misije i vizije organizacije, koja je u upravi među zaposlenicima ocijenjena niže nego u gospodarstvu i s kojom je posredno povezana i pripadnost zaposlenih organizaciji. Kategorija poslanstva i vizije sadrži percepciju i ocjenu zaposlenih o jasno oblikovanoj misiji organizacije i njezinim dugoročnim razlozima za opstanak i djelovanje, o prihvaćanju ciljeva organizacije kao svojih, o njihovoj realnosti, jasnoći za sve zaposlene i o sudjelovanju svih zaposlenika pri njihovom postavljanju. Iako mišljenja o značenju misije i vizije organizacije mogu biti podijeljena, nesporno je da odlične organizacije imaju oblikovane konkretne, mjerljive i realne vizije razvoja i poslanja koje ih razlikuju od drugih organizacija i da se pri tome ne radi o određenim ciljevima, već o procesu neprestanog usuglašavanja organizacije s izazovima okoline i sposobnošću vodstva za uvođenje potrebnih promjena³. Upravnu kulturu između ostalog obilježava i nedostatak vizije, misije i zajedničkih ciljeva, što zamjenjuje usmjerenost prema regulativi (Ferfila, Kovač, 2000: 168). Zato je oblikovanje vizije upravne organizacije, koja će zaposlenicima i javnosti zrcaliti sliku realne i vremenski određene budućnosti, sa sustavnim razvijanjem komuniciranja i jačanjem ovlaštenja među pojedinim razinama odlučivanja, temeljni zadatak upravnog menadžmenta i način upravljanja za (pre)oblikovanje upravne kulture. Naime, ako

³ Brane Gruban, Vizija organizacija: poslovna evanđelja, navigacijski simboli ili strateško polazište, TiP, god. 35., br.4, str. 613-632.

javne službenike ne usmjerava osjećaj misije, služenja drugima i unutarnja duhovnost, ne možemo očekivati dobro upravljanje (Brezovšek, 2004: 25).

Takav pristup vodstva jača i kategorije pripadnosti i karijere u organizaciji, koje su u upravi, u usporedbi s gospodarstvom, isto tako lošije ocijenjene.

Analizom mjerenja organizacijske klime i kulture u UJ Trebnje provjeren je i učinak izvođenja modela komuniciranja s javnostima.

Utvdili smo da se u kategoriji internog komuniciranja i informiranja u pozitivnoj mjeri odražava utjecaj strateškog pristupa i mijenjanja kontinuiranog izvođenja pojedinih aktivnosti na području komuniciranja s javnostima, i time potvrdili hipotezu H2.

Rezultati na području internog komuniciranja i informiranja, koji uključuju ocjene zaposlenih o razumljivosti i opsegu dobivenih informacija koje su potrebne za rad, o posredovanju informacija na redovnim sastancima i informacijama o ostalim upravama, imaju veće vrijednosti u usporedbi s gospodarstvom. Niže je ocijenjen način posredovanja informacija, koji je u usporedbi s gospodarstvom manje opušten i istovrijedan, što možemo shvatiti kao odaziv hijerarhijskog načina vođenja i kao priliku za veća ovlaštenja koja u upravi opet imaju svoje granice.

Odgovarajući model komuniciranja na taj način predstavlja dobru osnovu s kojom vodstvo može ostvarivati ugodnu klimu, održavati prisne odnose sa svim zaposlenicima, partnerski odnos s vanjskim javnostima i poticati aktivnu ulogu svakog zaposlenika u razvoju organizacije.

Odnosi s javnosti koji su usmjereni prema unutarnjim i vanjskim javnosti-

ma, omogućuju vodstvu da planiranim i ciljno usmjerenim komuniciranjem postigne sinergijske učinke, gradi sustav kvalitete i oblikuje novu organizacijsku kulturu.

USPJEŠNI IMAJU JAKU KULTURU

Za našu raspravu važan je zaključak da klima i upravna kultura koja podržava usmjerenost djelovanja sustava javne uprave prema korisnicima njezinih usluga posredno utječe i na njihovu veću učinkovitost i uspješnost. Ako upravni menadžment u procesu sustavnog organizacijskog komuniciranja (hipotezu o povezanosti komuniciranja i zadovoljstva i stanja klime smo dokazali) razvija navike i uvjerenja zaposlenika koji će biti usmjereni na zadovoljavanje potreba stranaka, veća će biti i uspješnost organizacije, koju određuje stupanj zadovoljstva korisnika. U suprotnom, vrijednosti birokratsko-reaktivne kulture mogu ispunjavati različite upravne standarde i normative, međutim, učinkovitost takve uprave upitna je s vidika njezinog proaktivnog participativnog i ekonomičnog djelovanja.

Ako kroz ocijenjene vrijednosti organizacijske klime i kulture prepoznamo podršku i prihvaćanje organizacijskih ciljeva i vrijednosti među zaposlenicima, možemo s vjerojatnošću pretpostaviti i učinkovitost organizacije. I uspješna poduzeća imaju jaku i razvijenu organizacijsku kulturu.

Učinak na kvalitetu poslovanja koji razvijamo kroz utvrđivanje unutarnje klime i uspostavljanje komunikacijske mreže, prepoznamo prije svega u upravnom menadžmentu s boljim odazivom, koji razumijeva komunika-

ciju kao stratešku prihvatljivost. Radi se o tome da vodstvo kod postupanja s ljudskim resursima “čuje i razumije” svoju unutarnju okolinu. To mu omogućuje da sprječava konflikte, pravodobno ih prepoznaje i rješava, potiče radnu atmosferu, povisuje pripadnost i dr. I u javnoj upravi, unatoč prevladavajućoj hijerarhijskoj, autoritarnoj, kontroliranoj paradigmi, treba znati da “naređivanje i prisiljavanje utemeljeno na pozicijskoj moći odumire” (Gruban, 1998: 607) te da novi izvori autoriteta i snage postaju znanje i odgovarajuće kompetencije.

ZAKLJUČAK

Učinkovito vođenje prepoznaje se kao ključan čimbenik uspješnosti javne uprave (upravni menadžment), a sve više dolazi do izražaja i stanje organizacijske i upravne kulture. Ne samo kao mekani čimbenik, već kao jedna od “najsnažnijih i najstabilnijih snaga” (Schein, u Koprič, 1999: 258), koja utječe na djelovanje svake organizacije. Upravni menadžment mora razviti osposobljenost za (pre)oblikovanje jake i proaktivne upravne kulture.

(Pre)oblikovanje upravne kulture s odgovarajućim komunikacijskim modelom, u središte pozornosti postavlja ulogu i kompetencijski profil upravnog menadžmenta. Radi se o njegovoj osposobljenosti za razvijanje ljudskih resursa, što u važnom dijelu omogućava upravo odgovarajuća organizacijska, upravna kultura. Središnja točka tog pristupa jest koncept voditeljstva “kao stvaranje pozitivne ljudske i socijalne okoline, koja potiče pojedince i skupine na oslobađanje svojih sposobnosti: koristi u obliku zadovoljstva i rezultata društva su velike” (Conti, 1997: 105).

Prilog tako postavlja i problematizira koncept voditeljstva i u javnoj upravi, koja prema brojnim istraživanjima i prema rezultatima SiOK-a ima najviše

rezervi i prilika upravo u primjeni "voditeljstva" u gospodarstvu, a ponajprije u javnom sektoru.

LITERATURA

- Adam, F., Makarovič, M., Rančević, B., Tomšič, M., (2002), Socio kulturni dejavniki razvojne uspešnosti, ZPS, Ljubljana
- Andolšek, P., Štebe, J., (2004), Prenos upravljanja človeških virov na vodje, v: Razpoke v zgodbi o uspehu, Sophia, Ljubljana
- Berlogar, Janko, (1999), Organizacijsko komuniciranje, Zbirka Manager, GV, Ljubljana
- Brezovšek, Marjan, (1997), Upravna kultura v Sloveniji; Politološki dnevi, Portorož
- Brezovšek, Marjan, (2004), Različni pristopi k preučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi, Politološki dnevi, Portorož
- Bučar, Franc, (2003), Porušena harmonija sveta, Založba Miš, Dob pri Domžalah
- Cimerman, M., (et al.), (2003), Manager, prvi med enakimi, GV Založba, Ljubljana
- Conti, Tito, (1999), Samoocenjevanje družbe, DZS, Ljubljana
- Drucker, Peter, (2004), O managementu, GV, Zbirka Manager, Ljubljana
- Drucker, Peter, (2001), Managerski izzivi v 21. stoletju, GV, Zbirka Manager, Ljubljana
- Ferfila, B., Kovač, P., (2000), Javne politike in javna ekonomija, Projekcija FDV, Ljubljana
- Gruban, Brane, (2003), HRM "Človeški viri" ali ljudje z novimi vrednotami, HRM, let. 1, št. 2, 8-13
- Gruban, Brane, (1998), Vizija organizacij: poslovni evangelij, navigacijski simboli ali strateško izhodišče, TiP, let. 35, št. 4, 613-633
- Kohont, Andrej, (2004), Površinska politika brez strategije upravljanja človeških virov v državni upravi, v: Razpoke v zgodbi o uspehu, Sophia, Ljubljana
- Kolenc, Janez, (1993), Politična kultura Slovencev, Karantanija, Ljubljana
- Kolenc, Janez, (2002), Politična kultura na prehodu v demokracijo, i2, Ljubljana
- Koprić, Ivan, (1999), Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama, Monografije Pravnog fakulteta, Zagreb
- Lunder, Lilijana (vodja projektne skupine): Program učinkovitega komuniciranja z javnostmi UE Trebnje (2003): Projektna skupina za učinkovito komuniciranje z javnostmi, Trebnje
- Makarovič, Matej, ur., (2003), Socialni kapital v Sloveniji, Založba Sophia, Ljubljana

- Mesner, Andolšek, Dana (1995), Organizacijska kultura, GV, Ljubljana
- Organizacijska klima v Sloveniji, Poročila za leto 2001, 2002, 2003, SiOK – Gospodarska zbornica, Ljubljana
- Pirnat, Rajko, (1992), Upravni organi, Zbornik razprav, Nova ustavna ureditev Slovenije
- Pusić, Eugen (2002), Upravljanje u suvremenoj državi, Suvremena javna uprava, Zagreb
- Schein, E. H., (1987), Organizational Culture and Leadership, Jossey-Bass Publishers
- Svetlik, I., Ilič, B., ur., (2004), Razpoke v zgodbi o uspehu, Založba Sophia, Ljubljana
- Šmidovnik, Janez, (1995), Lokalna samouprava, CZ, Ljubljana
- Thomson, Kevin, (2002), The company culture cook, FT Previtice Hall, London
- Trompenaars, Woolliams, (2003), Business Across Cultures, Capstone Publishing Ltd, England
- Vlada RS, (2003), Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, Ljubljana