

## UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE - AMATERSKA ILI PROFESIONALNA DJELATNOST

**JOSIP ŽUPANOV**

*Fakultet političkih nauka  
Zagreb*

Problem razgraničenja samoupravljačke i poslovodne funkcije pojavio se još u prvim danima radničkog samoupravljanja. U prvi mah nije bilo shvaćeno odakle izvire problem: neki su autori mislili da je riječ o privremenoj konfuziji i nesnalaženju koje neizbježno prati velike institucionalne promjene, pa su požurili da izjave kako je taj problem uglavnom riješen. Tako P. Kovač piše 1957. godine:

»U mnogim preduzećima postepeno su savladane osnovne slabosti u pogledu međusobnih odnosa i razgraničenja delokruga između radničkog saveta, upravnog odbora i direktora preduzeća. Pojave potcenjivanja uloge direktora i ostalih stručnih rukovodilaca i ograničavanja njihovih funkcija i inicijative, kojih je ranije bilo, svedene su na retke izuzetke.«<sup>1</sup>

Dakako, nije riječ o privremenim nesporazumima već o tome da je institucionalna reforma iz 1950. godine inicirala dualistički model strukture koji su, mnogo kasnije, G. H. Rice i D. W. Rishoprck teorijski definirali kao »model javne uprave«, a koji se sastoji od dva nivoa: nivoa donošenja politike i izvršnog nivoa. Na prvom nivou djeluje »upravljačka grupa« (vijeće direktora, odbor, savjet) a na drugom nivou izvršna birokracija. Direktor predstavlja sponu između tih dviju podstruktura<sup>2</sup>.

Deset godina nakon što je P. Kovač proglasio problem riješenim, drugi autor – D. Gorupić nam kaže da je problem zapravo tehnički nerješiv. On, naravno, vidi da je »stvoren dualizam u organizaciji poduzeća, u organizaciji upravljanja: a) nova demokratska samoupravna organizacija i b) stara hijerarhijsko-rukovodna struktura koja se zapravo i nije izmijenila«<sup>3</sup>. Između tih dviju organizacijskih struktura postoji trvenje. Ali analitički se u razvijenijoj samoupravnoj organizaciji ne mogu razlikovati upravljanje i rukovođenje, jer se interesna integracija i tehnička koordinacija ne mogu razdvojiti<sup>4</sup>.

### Glavni modeli samoupravnog poduzeća

No najbrojniji su oni autori koji problem promatraju iz ideološko-institucionalnog zornog kuta te smatraju da će se rukovođenje potpuno stopiti s upravljanjem

<sup>1</sup> »Etapе u radničkom samoupravljanju«, *Zbornik o radničkom samoupravljanju*, Beograd, Rad, 1957, str. 141.

<sup>2</sup> Vidi o tome: J. Županov, *Sociologija samoupravne radne organizacije*, Zagreb, Školska knjiga, 1977, str. 182-3.

<sup>3</sup> D. Gorupić, »Tendencije u razvoju radničkog samoupravljanja u Jugoslaviji«, J. Brekić, ur., *Direktor u samoupravnim odnosima*, Zagreb, Ekonomski institut Zagreb – Informator, 1967, str. 28.

<sup>4</sup> Gorupić, *op. cit.*, str. 25.

u integralni samoupravni proces, da je to stapanje već u toku ako nije i završeno. Među »samoupravnim integralistima« spomenuo bih J. Brekića<sup>5</sup>, H. Kratinu<sup>6</sup>, P. Radenovića<sup>7</sup>, V. Sultanovića<sup>8</sup>, M. Lavrnića<sup>9</sup>.

Za Brekića je rukovođenje nastavak procesa samoupravljanja<sup>10</sup>. Kratina naglašava da razlikovanje između organa upravljanja i organa rukovođenja ima smisla u ranijem razdoblju, do donošenja ustava iz 1963, ali otada i u kasnijem zakonodavstvu ovo razlikovanje dobija drugi karakter. Podjela na upravljanje i rukovođenje je ostatak iz starih odnosa, a udruženi rad vodi spajanju funkcija upravljanja i rukovođenja. Taj je proces spajanja već u toku, a kao dokaz navodi ekonomske jedinice koje predstavljaju »udar klasičnoj strukturi rukovođenja zasnovanoj na principu stroge hijerarhije«<sup>11</sup>

»Rukovođenje je – piše Radenović – funkcija izvršenja ali ne i vlasti, ona se transformira, pretvara se i pretvorila se u samoupravnu funkciju ... i pri tome se deprofesionalizira«<sup>12</sup>.

Slične ideje zastupa i V. Sultanović. Rukovođenje je, po njemu, isključivo tehnička koordinacija koja također dobija samoupravna obilježja<sup>13</sup>.

M. Lavrnić podvrgava kritici dva ekstremna stanovišta: (1) da se uvođenjem i razvojem samoupravljanja ništa bitno nije promijenilo u odnosima funkcija upravljanja i rukovođenja (upravljanje i rukovođenje su – kako veli Z. Vidaković – dva autonomna »stabla« u poduzeću), i (2) da je rukovođenje definitivno krenulo u muzejske odaje te će s vremenom potpuno nestati. Prema Lavrniću, funkcija rukovođenja »ostaje« samo prirodna funkcija zajedničkog i kooperativnog procesa rada – »to je put preobražaja funkcije rukovođenja u poslovodnu funkciju udruženog rada«. Ipak iz Lavrnićeva opisa poslovodne funkcije ne vidi se u čemu bi se ona razlikovala od rukovodne funkcije te se svodi na izvršnu funkciju »u realizaciji odluka radnog kolektiva i njegovih organa upravljanja«.<sup>14</sup>

Nasuprot »integralistima« stručnjaci za organizaciju rada<sup>15</sup> plediraju za distinkciju upravljanja i rukovođenja kao zasebnih organizacijskih funkcija pa stoga i za točnu razdiobu ovlaštenja između tih funkcija:

»Podjela rada – veli J. Anić – u smislu izvršavanja i rukovođenja ... nije i ne može biti strana socijalističkom razvitku ... ona je i u socijalizmu i u komunizmu ne samo moguća nego i nužna ... Sistem radničkog samoupravljanja ... utječe na promjenu odnosa između up-

<sup>5</sup> Brekić–Jušić–Knežević–Perić, *Organizacija i rukovođenje u samoupravljanju*, Zagreb, Ekonomski institut, 1970.

<sup>6</sup> *Položaj direktora preduzeća u sistemu radničkog samoupravljanja*, Beograd, Institut društvenih nauka, 1967.

<sup>7</sup> »Društveni aspekti samoupravljanja i rukovođenja u organizaciji udruženog rada«, *Socijalizam*, God. XVI, br. 1, 1973.

<sup>8</sup> »Neki aspekti odnosa samoupravljanja i rukovođenja«, *Opredjeljenja*, God. II, br. 10–11.

<sup>9</sup> »Preobražaj funkcije rukovođenja u poslovodnu funkciju samoupravljanja«, *Marksistička misao*, 1980, br. 2.

<sup>10</sup> J. Brekić, *op. cit.*, str. 51.

<sup>11</sup> H. Kratina, *op. cit.*, str. 57.

<sup>12</sup> P. Radenović, *op. cit.*, str. 61, 69.

<sup>13</sup> V. Sultanović, *op. cit.*

<sup>14</sup> M. Lavrnić, *op. cit.*, str. 125–127, 131–132.

<sup>15</sup> V. Dešić, *Metode naučne organizacije rada*, Beograd, Naučna knjiga, 1962; K. A. Mitreski, *Upravljanje i rukovođenje preduzećima*, Beograd, Rad, 1962, S. Kukoleča i Ž. Kostić, *Organizacija kolektiva*, Zagreb, Informator, 1961; A. Jaeger, *Problemi rukovođenja u privrednim poduzećima*, Zagreb, Informator, 1959.

ravljanja i rukovođenja, jer ukida potrebu posredovanja između radnika i sredstava za rad. Ipak, uloga rukovodioca je nezamjenjiva u nadahnjivanju ekipa, u gradnji hipoteza, u određivanju mjerila, u ostvarivanju sinteza«. <sup>16</sup>

Razlikovanje upravljanja i rukovođenja zahtijeva da se što preciznije utvrdi koje odluke spadaju u domenu radničkog upravljanja a koje pak u područje profesionalnog rukovođenja. Velik napor u smislu razgraničenja tih funkcija izvršio je američki stručnjak za management I. Adizes, pa ćemo se opširnije osvrnuti na jedan njegov rad. <sup>17</sup>

Svoje razmatranje Adizes počinje kritikom vladajućeg shvaćanja u Jugoslaviji: »Postojeća definicija koja se susreće u zakonskim tekstovima i u praksi da upravljači odlučuju a rukovodioci sprovode i izvršavaju te odluke teorijski je pogrešna, a pragmatički govoreći, gotovo neostvarljiva. Ta definicija odnosa je dvosmislena i neprecizna jer ne daje niti određuje jasnu alokaciju nadležnosti, zadataka, prava, dužnosti i ovlašćenja pa, prema tome, i odgovornosti.« Svoje rješenje, tj. sistem alokacije zadataka i ovlašćenja naziva zakonodavno-egzekutivni sistem (ZES).

Filozofska osnova ZES-a je pesimistička: čovjek je po prirodi neodgovoran (a ne odgovoran kao što to pretpostavlja naš institucionalni sistem), odgovornost nije input u sistem već output sistema.

Simptomi problema su uzajamno optuživanje radničkog savjeta i rukovodilaca. A ishod tog uzajamnog optuživanja je ili da se rukovodioci povlače ili da se to stanje nastavlja.

Promatrajući odluku kao dinamički proces, on dokazuje da organi samoupravljanja ne ispunjavaju pretpostavke za stvarno odlučivanje, a da rukovodioci – čiji je prijedlog više nego prijedlog – stvarno odlučuju. Prema tome, za odluku su odgovorna oba organa, a to vodi situaciji da je svatko odgovoran za sve, što znači nitko ni za što.

Postoje dvije mogućnosti za alokaciju nadležnosti: (1) vertikalna – svaki je organ nadležan u nekoj fazi odlučivanja i odgovoran za tu fazu; (2) horizontalna – svaki je organ nadležan u nekoj sferi odlučivanja i to za sve faze u toj sferi. Prva alternativa prikazuje samo nadležnosti ali ne i ovlaštenja – ovlaštenja je teško alocirati jer su sve faze odlučivanja uvjetovane i međusobno zavisne. Ovakav oblik alokacije već se primjenjuje u samoupravnom sistemu.

Adizes sugerira drugu alternativu. Valja zaboraviti grubu podjelu odnosa na odlučivanje – izvršavanje. Prema drugoj alternativni svi odlučuju – ali svaki organ o različitim predmetima. Prema ZES metodi,

»nadležnosti organa upravljanja su zakonodavne prirode, i oni se bave dugoročnom politikom i odnosima u preduzeću, dok su nadležnosti organa rukovođenja administrativne i izvršne ... Organi upravljanja ovlašćeni su da donose odluke koje su zakonodavnog i dugoročnog karaktera, da se bave generalnom politikom preduzeća i ... društveno-ekonomskim odnosima, dok su organi rukovođenja ovlašćeni da donose odluke uglavnom komercijalno-administrativno-izvršnog karaktera. Prema tome, organi upravljanja su odgovorni za generalnu politiku preduzeća, za njegove interne i eksterne društveno-političke odnose, principe, raspodelu dohotka prema radu, za njegove odnose s komunom, društvom i državom. Organi rukovođenja su odgovorni za svakodnevnu organizaciju proizvodnje i poslovanja, za svaku operaciju preduzeća i za njegov komercijalni uspeh.«

<sup>16</sup> J. Anić, »Razvoj rukovođenja i njegove relacije u samoupravljanju«, J. Brekić, ur., op. cit., str. 75-6.

<sup>17</sup> I. Adizes, »Odnosi između organa upravljanja i organa rukovođenja«, *Gledišta*, God. X, br. 4, april 1969, str. 535-550.

U načelu, ovo razlikovanje postoji i danas, no problem je u tome što često u praksi manjka kriterij za to da se utvrdi koja je odluka zakonodavnog a koja pak egzekutivnog karaktera. Umjesto teorijski raspravljene distinkcije postoji duga lista: spisak ovlaštenja organa upravljanja, i druga mnogo kraća lista: spisak ovlaštenja organa rukovođenja. Međutim, ni jedan spisak ne može da obuhvati sve što život i praksa nameću i svakodnevno donose. Potrebno je neko »sito«. Adizes predlaže dva kriterija klasifikacije odluka: kriterij outputa i kriterij procesa.

S obzirom na kriterij outputa organi upravljanja treba da donose odluke: (1) odluke generalnog karaktera (ne bave se pojedincem niti pojedinačnim problemom), (2) odluke koje zahtijevaju veće eksterno ili interno pomjeranje (reorganizacija poduzeća), (3) odluke od važnosti za opći moral članova organizacije i njihove međusobne odnose, (4) odluke koje imaju dugoročnu i sudbonosnu važnost za razvitak i budućnost organizacije.

S obzirom na kriterij procesa organi upravljanja odlučuju: (1) kad vrijeme (vremensko trajanje) nije bitno za odlučivanje, (2) kada odluke ne moraju biti programirane, (3) kada su upravljači informirani o bitnim elementima za odluku ne manje nego rukovodioci, (4) kada je stručno znanje članova organa upravljanja u određenim predmetima na nivou koji omogućava trezvenu raspravu i kompetentnu odluku, (5) kada odluka osigurava elemente koordinacije između raznih dijelova poduzeća.

Odluke koje organi upravljanja ne treba da donose su:

- (1) odluke koje se tiču pojedinca ili nekog specifičnog problema neke jedinice ili procesa;
- (2) odluke koje, ako bi ih donosio neki rukovodilac, ne bi utjecale na moral radnika;
- (3) odluke koje važe samo kratko vrijeme;
- (4) odluke u kojima faktor vrijeme igra veliku ulogu pa se moraju donijeti i sprovesti brzo;
- (5) odluke koje se mogu programirati;
- (6) odluke za koje je poznato da ih pravilno mogu donijeti rukovodioci jer imaju više stručnog znanja, tako da predlaganje takvih odluka upravljačima ima više karakter informiranja upravljača nego očekivanja autoritativnog donošenja odluke;
- (7) odluke o kojima radnički savjet nema dovoljno informacija, a da bi dobio informaciju, potrebno je mnogo vremena i mnogo birokratskih prepreka – kada je »cijena izrade« informacije veća od njezine stvarne komercijalne vrijednosti;
- (8) odluke koje ne zahtijevaju visoki stupanj koordinacije.

»Ona (tj. ZES metoda – op. J. Ž.), prema tome, zahteva jednu ustaljenu klasifikaciju odluka, ovlaštenja i nadležnosti. Ona dopušta rukovodiocima da u svim organizacionim i poslovnim stvarima samostalno odlučuju ... daje im ovlaštenja, ali od njih traži odgovornost ... Po ZES metodi rukovodioci su ovlašćeni da odlučuju o svakodnevnim poslovima preduzeća, cenama produkata, normama, razmeštaju radnika, plasiranju robe, reklamama, putovanjima itd. Njihov je zadatak jasan: uspeh preduzeća u kratkoročnom roku.«

U slučaju kada nije lako klasificirati odluke (po jednom kriteriju spadaju u doмену samoupravljača a po drugom u sferu rukovodilaca), tada upravni odbor treba da odluči da li da se takve, nejasne i neizdiferencirane odluke dadu rukovodiocima ili radničkom savjetu.

Moguće je da u jednom poduzeću iste odluke budu pod ovlaštenjem radničkog savjeta a u drugom rukovodilaca. Takvo diferenciranje je na mjestu, jer alokacija ovlaštenja ovisi o informiranosti i stručnom znanju članova kolektiva, razvijenosti samoupravnih odnosa, tržištu i sl., o čemu zakonodavstvo ne vodi računa. Drugim riječima, Adizes zastupa kontingencijski pristup alokaciji ovlaštenja, u skladu s modernom organizacijskom teorijom. Upravni odbor bi trebao biti most između organa upravljanja i organa rukovođenja. Stoga Adizes upozorava da ukidanje upravnog odbora nije korak naprijed već dva koraka natrag.

Osvrćući se na moguće prigovore ZES metodi pledira za stručnu definiciju uloge rukovodioca. Rukovodioci o mnogim stvarima koje idu na radnički savjet već faktički odlučuju – pa zašto onda to ne legalizirati i od njih tražiti odgovornost.

U ovoj raspravi Adizes pokušava teorijski osmisliti i racionalizirati postojeće razgraničenje između organa upravljanja i organa rukovođenja, pri čemu ne uspijeva operacionalizirati horizontalni princip nadležnosti. Međutim, implikacije ZES metode su dalekosežne: kao upravljači pojavili bi se ne samo organi radničkog samoupravljanja već i rukovodioci (poslovodni organi). Drugim riječima, implicira se pored radničkog upravljanja i profesionalno upravljanje rukovodilaca.

Ideju profesionalizacije upravljanja iznio je godinu dana prije Adizesa D. Bilandžić<sup>18</sup>. On konstatira da »direktor s grupom najodgovornijih rukovodilaca ... ima, po prirodi posla, odlučujuću ulogu pri utvrđivanju i ostvarivanju poslovne politike ... Najveće mogućnosti za inicijativu ima rukovodstvo poduzeća, jer ono praktično izgrađuje koncepciju politike i predlaže konkretne mjere za njenu realizaciju«. Polazeći od toga, Bilandžić snažno pledira za stručnu autonomiju rukovodilaca, a samoupravljanje ograničava na to da »određuje okvire i postavlja ciljeve, programe i zahtjeve u pogledu dohotka (OD i akumulacija) ...«. Radnički savjet ne treba da ocjenjuje elaborate jer za to nije stručan. Za ostvarenje zajedničkih ciljeva i programa rukovodioci snose punu odgovornost. Bilandžić nigdje ne spominje riječ profesionalizacija upravljanja, ali očito je da stručna autonomija rukovodilaca znači upravo to.

Ideju o profesionalizaciji upravljanja explicite je iznio J. Županov u jednoj raspravi što je prvi put objavljena 1969. godine<sup>19</sup>. Za razliku od većine autora koji razlikuju upravljanje od rukovođenja (poslovođenja), on dodaje i treću »funkciju«: samoupravljanje. Polazeći od potrebe da samoupravni sistem u radnoj organizaciji osigura formalnu koordinaciju aktivnosti i socijalnu integraciju pojedinaca i grupa, on razlikuje tri stvari:

- »(1) integraciju različitih funkcija u poduzetničkoj jedinici radi ostvarivanja ciljeva te jedinice;
- (2) autonomno uređivanje unutarnjih odnosa i života u organizacijskim jedinicama i društvenim grupama;
- (3) posredovanje među različitim grupama u cilju rješavanja intergrupnih konflikata i usklađivanja posebnih grupnih interesa«<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> »Kako radnici stvarno mogu upravljati poduzećem«, *Naše teme*, 1968, br. 9–10.

<sup>19</sup> »O problemima upravljanja i rukovođenja u radnoj organizaciji«, *Ekonomске studije* br. 7, 1969. Rasprava je uvrštena u knjigu *Samoupravljanje i društvena moć*. Vidi drugo izdanje ove knjige, Zagreb, Globus, 1985, str. 182–206.

<sup>20</sup> J. Županov, *op. cit.*, drugo izdanje, str. 188.

**Integracija različitih funkcija predstavlja upravljanje u dotičnoj jedinici. Autonomno uređivanje unutarnjih odnosa (autodeterminacija) predstavlja samoupravljanje, što načelno treba lučiti od upravljanja. Samoupravljanje ujedno obuhvaća usklađivanje interesa užih grupa u okviru šire kolektivne jedinice. Dok upravljanje treba da osigura koordinaciju svih funkcija u poduzeću, rukovođenje je parcijalna aktivnost: ono obuhvaća koordinaciju samo nekih funkcija. Upravljanje i rukovođenje osiguravaju logičku koordinaciju funkcija u poduzeću, a samoupravljanje osigurava socijalnu integraciju. Pokušavajući da nešto bliže konkretizira ova načela, Županov nastavlja:**

» Upravljanje obuhvaća sve vanjske odnose temeljne poduzetničke jedinice, tj. sve odnose u kojima ta jedinica istupa prema drugima kao jedinstveni subjekt. U svakoj odluci u okviru vanjskih odnosa nužno su integrirane sve funkcije. Dakako, upravljanje obuhvaća ne samo konkretne poslovne odluke već i načelne odluke: odluke o grupnim ciljevima koji treba da se ostvare u vanjskim odnosima, odluke o načelima, orijentacijama akcije, projekcije razvoja i sl.

Međutim, institucionalni je zahtjev da upravljanje bude samoupravno. Samoupravni karakter upravljanja sastoji se u tome da temeljna poduzetnička jedinica u svojim vanjskim odnosima ostvaruje interese radnog kolektiva kao zasebne društvene grupe. A ostvarivanje tih interesa zahtijeva da radni kolektiv definira svoje kratkoročne i dugoročne ciljeve u poslovanju te da demokratski bira i smjenjuje profesionalnu upravu.

Prema tome, na području upravljanja djelovala bi dva organa: profesionalna uprava i predstavnički radnički organ (radnički savjet ili skupština kolektiva). Sve konkretne odluke u okviru vanjskih odnosa donosila bi, i za njih odgovarala, profesionalna uprava. Radnički organ bi donosio odluke o ciljevima što se trebaju postići u određenom vremenskom razdoblju, utvrđivao bi politike i načela akcije, birao upravu i izglasavao joj povjerenje ili nepovjerenje i kontrolirao rad uprave u okviru razmatranja periodičkih izvještaja o poslovanju.

Rukovođenje obuhvaća odnose između organizacionih jedinica kao i sve odnose unutar organizacionih jedinica koji su funkcionalni za uspjeh poduzetničke jedinice. To je zadatak rukovodne hijerarhije od generalnog direktora do poslovođe. Međutim, i ta unutarnja koordinacija treba da također ima određena samoupravna obilježja: to ne smije biti kruta centralistička struktura niti smije biti autokratska. Treba da se temelji na načelu grupnog odlučivanja i na principu koordinacije putem 'dvostrukog članstva' (Likertova shema).

Samoupravljanje obuhvaća dvije stvari: (1) autonomno uređivanje odnosa u grupi i (2) medijaciju u intergrupnim odnosima.

Autonomno reguliranje odnosa u grupi odnosi se na različite aspekte grupne situacije: (a) na uvjete rada na radnom mjestu, (b) na ekonomske interese članova grupe, u prvom redu na osobni dohodak, (c) na uvjete društvenog života grupe, što obuhvaća različite stvari kao što je primanje u grupu i isključivanje iz grupe, kolektivne aktivnosti koje nisu vezane uz sam proces rada, oblici kolektivne potrošnje i sl. Stupanj autonomije, u okviru datih tehnoloških i ekonomskih uvjeta, kao i načini rješavanja bit će različiti. Profesionalna uprava i njezini organi ne mogu biti isključeni iz procesa grupne samouprave. Stupanj njihove uključenosti je praktično pitanje – vjerojatno će biti veći kad se radi o uvjetima rada i nagrađivanju nego li kad je riječ o nekim uvjetima društvenog života grupe. Međutim, bitno je grupno odlučivanje.

Pod medijacijom razumijeva se usklađivanje interesa i permanentno rješavanje konflikata između institucionalne (i subinstitucionalnih) jedinice i realne kolektivne jedinice (jedinica) te između samih društvenih grupa. Medijacija obuhvaća (1) reprezentaciju zaseb-

nih interesa i grupa; (2) utvrđivanje načela vrednovanja i 'pravila igre'; (3) utvrđeni mehanizam medijacije.«<sup>21</sup>

Da li ovako koncipirano upravljanje, samoupravljanje i rukovođenje predstavljaju tri zasebne organizacijske funkcije? Županov smatra da su to tri analitička obrasca kolektivne akcije u poduzetničkoj jedinici. A to znači da bi bilo pogrešno svako insistiranje da se sve konkretne odluke i akcije razvrstavaju pod jednu od ove tri rubrike i dodijele točno određenim organima koji će onda djelovati nezavisno jedan od drugoga, svaki u svom »djelokragu«. Pojedine odluke mogu imati obilježja svih triju obrazaca u vrlo različitim omjerima, premda će često (ali ne uvijek) biti dominantno neko određeno obilježje, pa se tada zadaci i ovlaštenja dodjeljuju jednom organu. »S obzirom na to, problem strukture poduzetničke jedinice predstavlja konkretni problem konkretne jedinice i mora se zasebno rješavati u svakoj poduzetničkoj jedinici u svakom slučaju ... što ne znači ad hoc rješavanje i improvizaciju već se mora oslanjati na /ova/ opća načela.«<sup>22</sup>

Premda je ova studija sačuvala sve do danas svoju aktualnost, ona u svoje vrijeme nije imala većeg odziva, izvan uskog kruga industrijskih sociologa.<sup>23</sup>

Međutim, zanimljivo je da su neki praktičari sasvim nezavisno došli do sličnih ideja i prijedloga. Pri tome prvenstveno mislim na poznatu knjigu S. Goldsteina<sup>24</sup>. Ideje iznesene u toj knjizi autor je kasnije sazeo i donekle modificirao u referatu što ga je ponudio na savjetovanju Visoke ekonomsko-komercijalne škole u Mariboru 20. lipnja 1986<sup>25</sup>, pa ćemo njegove ideje prikazati na osnovu spomenutog referata. U tom referatu on je svoj »model« samoupravnog poduzeća sazeo u pet točaka (to je »model« za manja poduzeća od 400 do 500 radnika, dok bi za veća i složena poduzeća organizacija morala biti drugačije prilagođena ali na istom principu):

»1. Zbor radnika je vrhovna samoupravna vlast u poduzeću. Glavna mu je ingerencija da tajnim glasanjem bira, daje povjerenje, izglasava nepovjerenje i smjenjuje direktora poduzeća, odnosno poslovodni organ. Također tajnim glasanjem, zbor radnika bira radnički savjet i druga najvažnija tijela u poduzeću. Na godišnjim skupštinama zbor radnika razmatra i usvaja završni račun i donosi planove za narednu godinu. Neispunjeni plan u bitnim stavkama (plaće i finansijski uspjeh poduzeća) automatski povlači za sobom tajno glasanje zbora radnika o povjerenju direktoru poduzeća. Tako definiranim kompetencijama zbor radnika (tj. samoupravljanje) neće se gubiti u sitnicama, neće imati mnogo formalne vlasti, ali će steći vrlo veliku, zapravo odlučujuću moć: postavljat će i smjenjivati rukovodstvo poduzeća.

2. Izabran tajnim glasanjem po zboru radnika, podložan tom istom zboru i njegovu tajnom glasanju za reizbor i za pitanje povjerenja, direktor nužno mijenja pravce svog osjećaja lojalnosti i odgovornosti. Po sadašnjim propisima direktora ne imenuju radnici, već presudnu ulogu igra natječajna komisija, koja je vrlo često pod presudnim utjecajem faktora izvan poduzeća (općinske vlasti, partijski forumi). Direktor je tako tjeran na dvostruku lojalnost – prema poduzeću od kojega živi i prema vanjskim faktorima koji su utjecali na njegovo imenovanje i o kojima u mnogo čemu ovisi. Ako direktor podlegne psihozi toga procjepa, to može nepovoljno djelovati na poslovanje poduzeća. Naprotiv, s isključivom lo-

<sup>21</sup> Županov, *op. cit.*, str. 180-191.

<sup>22</sup> Županov, *op. cit.*, str. 193.

<sup>23</sup> Jednu od rijetkih reakcija predstavlja članak J. Jerovšeka »Uloga rukovođenja u radnim organizacijama«, *Sociologija*, 1970, br. 3-4, str. 317-328.

<sup>24</sup> *Prijedlog 85*, Zagreb, Scientia Yugoslavica, 1985.

<sup>25</sup> »Samoupravljanje, upravljanje i rukovođenje u poduzeću«, šapir.

jalnošću prema zboru radnika i vlastitom poduzeću, pojačava se direktorova identifikacija s uspjehom poduzeća. S primarnom brigom o poslovnom uspjehu poduzeća, direktor postaje pravi pokretač njegova razvoja, stimuliran isključivo na kolektivno poduzetništvo, a ne na oportunističko taktiziranje. Time se ujedno smanjuje direktni utjecaj politike na privredu, koji u nas najčešće nije imao dobar učinak.

3. Tajno izabrani direktor, s dobivenim povjerenjem zbora radnika za njegov predloženi plan, u dobrom je položaju da može poduzeti sve što treba za ispunjavanje toga plana. Treba mu u tom pogledu dati i potrebne 'pravilničke' ili statutarne ingerencije: on mora samostalno odlučivati o raspoređivanju radne snage za ispunjavanje planskih zadataka, može birati svoje bliže suradnike (sastaviti 'svoj tim'), utjecati na nagrađivanje radnika i jednim dijelom o tome samostalno odlučivati, on mora imati puno moći da samostalno provodi i određene disciplinske mjere (kazne). Od direktora s takvim ovlaštenjima može se tražiti i puna odgovornost za opći uspjeh poduzeća i provođenje pojedinačnih planova.

4. Pri takvoj raspodjeli vlasti i moći u poduzeću, radnički savjet praktički postaje izvršni organ zbora radnika između dviju godišnjih ili izvanrednih skupština. Dužnost je i nadležnost radničkog savjeta da omogući operativno i efikasno donošenje svih odluka koje prelaze kompetenciju direktora i poslovnih tijela. Pri tome je bitno da su kompetencije jasno definirane i razgraničene. Pored toga, radnički savjet je redovito informiran o svim tekućim poslovima u poduzeću, posebno o izvršavanjima planova, pa prema tome postaje najpogodniji pokretač i posrednik za redovito i kompletno informiranje svih radnika.

5. Takva se reforma u poduzeću ne može izvršiti šablonski, za sva poduzeća u zemlji jednako. Poduzećima treba ostaviti znatno više slobode nego što je imaju, da sama, prema svojim vlastitim potrebama i specifičnostima, izgrađuju vlastiti sistem odlučivanja, uz poštivanje općih demokratskih i socijalističkih načela. U tom smislu neophodna je temeljita reforma Zakona o udruženom radu i drugih njemu pripadajućih 'podzakona'. Sadašnji pretjerani normativizam naprosto je neodrživ, jer guši slobodu djelovanja i inicijativnost mnogih poduzeća i cijele privrede. «

### Valorizacija prikazanih »modela«

Prikazali smo ukratko glavne »modele« strukture samoupravne radne organizacije: integralistički model, model strogog razdvajanja funkcije upravljanja i funkcije rukovođenja i model profesionalizacije upravljanja i rukovođenja. Sada ćemo pokušati da ukratko valoriziramo te »modele«.

Kao kriterije valorizacije uzet ćemo dva zahtjeva: (1) zahtjev da samoupravna privredna organizacija bude ekonomski visoko efikasna – barem toliko efikasna koliko i privredna organizacija u ekonomijama visoko razvijenih industrijskih zemalja Zapada; (2) zahtjev da samoupravna organizacija bude visoko demokratsična – a to znači da radni kolektiv i radnički organi imaju posljednju i odlučujuću riječ u organizaciji.

Prvi zahtjev pretpostavlja profesionalizaciju i upravljanja i rukovođenja, dok drugi zahtjev pretpostavlja demokratski ili bar poliarhijski obrazac distribucije moći u organizaciji.

Nećemo ovdje dokazivati da samo visoko stručan profesionalni management može, *caeteris paribus*, osigurati visoku performansu privredne organizacije. To potvrđuje cjelokupan razvoj privrede u razvijenim zemljama: u industrijskom svijetu postoji sekularni trend sve veće profesionalizacije upravljanja i rukovođenja. Parafrazirajući poznatu izreku M. Webera možemo reći da je jedina alternativa profesionalizmu diletantizam. A moderna privreda ne trpi diletantizam. Pogotovo nema mjesta za diletante na međunarodnom tržištu gdje se naši poslovni ru-



kovodioci suočavaju s visokim profesionalcima iz razvijenih zemalja. Prema tome, stručnost i profesionalnost poslovnih rukovodilaca je *sine qua non* za afirmaciju samoupravne organizacije kao alternative kapitalističkom i državno-socijalističkom poduzeću.

Sa stanovišta profesionalizma, integralistički model samoupravne organizacije nije prihvatljiv, jer naglašava neprofesionalno upravljanje i deprofesionalizaciju rukovođenja. Ni model oštrog razgraničenja funkcija upravljanja i rukovođenja nije prihvatljiv jer zadržava neprofesionalno upravljanje poduzećem a zatvara profesionalnost samo u sferu izvršnih kompetencija rukovodilaca. Takav model isključuje odgovornost rukovodilaca za poslovne rezultate, a bez odgovornosti nema ekonomske efikasnosti. Jedino model profesionalizacije upravljanja može osigurati efikasnost a time i afirmaciju samoupravne alternative i kod nas i u svijetu.

Međutim, tu se nameće pitanje: da li i model profesionalnog upravljanja može osigurati stručno-profesionalnu upravu? Naime, iz zahtjeva za demokratskošću i radničkom kontrolom proizilazi postulat da profesionalnu upravu bira, kontrolira i smjenjuje radni kolektiv ili radnički savjet. A zar to ne znači da se profesionalni poslovni rukovodilac, na prvom mjestu direktor, može lako pretvoriti u »političara« u poduzeću, za kojega je vlastiti izbor ili reizbor važnija briga nego li poslovna efikasnost. Istina, on dobija ili gubi povjerenje kolektiva na temelju svojih programa i poslovnih rezultata, ali takvu kontrolu kolektiva ili radničkih organa valja promatrati u sklopu cjelokupnog političkog procesa u okviru samoupravne radne organizacije kao mikropolitikog sistema. A u tom procesu igraju svoju ulogu i druge pobude, interesi i odmori a ne samo poslovna efikasnost. Konačni odgovor na ovo pitanje može dati samo praksa. Teorijski, ishod ovisi i o tome kako su aranžirane glavne uloge rukovodilaca: uloga proizvođača (P), uloga administratora (A), uloga poduzetnika (E) i uloga integratora (I). Kod viših rukovodilaca naročito su istaknute uloge E i I. Ako bi se zbog demokratskog procesa u poduzeću razvila u kodu PAEI samo uloga I, takav bi rukovodilac postao samo »političar« i demagog. Međutim, ako je u njegovu kodu podjednako razvijena i uloga E, a u izvjesnoj, manjoj mjeri i uloge P i A, tada se rukovodilac ne bi izmetnuo u lokalnog »političara« već bi ostao prvenstveno poslovni rukovodilac.<sup>26</sup> A razvijanje uloga E i I je jedan od glavnih zadataka izobrazbe viših rukovodilaca (kod nižih i srednjih rukovodilaca akcenat je na razvijanju uloga P i A). Tu dolazimo do važnog saznanja da profesionalizacija upravljanja i rukovođenja pretpostavlja intenzivnu izobrazbu i razvoj rukovodilaca kombiniranu s poznatim metodama i tehnikama »organizational development«. Ne može profesionalizacija uprave uspjeti samo tako da se proširi lista zadataka i ovlaštenja rukovodilaca – rukovodioce treba formirati i pripremiti da bi se mogli ponašati kao profesionalci.

Drugi zahtjev odnosi se na distribuciju moći u poduzeću. Dosadašnja empirijska istraživanja pokazuju da razdvajanje upravljanja od rukovođenja ne mijenja oligarhijsku strukturu moći u poduzeću. A ni integralno samoupravljanje ne mijenja oligarhijski obrazac distribucije moći, o čemu svjedoče slovenska istraživanja strukture moći nakon donošenja Ustava i ZUR-a. Ta istraživanja pokazuju da

<sup>26</sup> Vidi o ulogama rukovodioca I. Adizes, *How to Solve Mis-management Crisis*, Homewood, Illinois, Dow Jones-Irwin, 1979.

nije došlo ni do kakvog pomaka u pravcu demokratske ili bar poliarhijske distribucije moći – naprotiv, oligarhijski obrazac se još više učvrstio.<sup>27</sup>

Da li bi biranje, kontrola i smjenjivanje rukovodilaca od strane radnog kolektiva ili radničkih organa dovelo do bitne promjene dosadašnjeg uvriježenog oligarhijskog obrasca distribucije? Vidjeli smo da to S. Goldstein izričito pretpostavlja. S dobrim razlogom, jer je odlučivanje o kadrovima u nas bilo i još uvijek je jedan od najvažnijih izvora moći. J. Županov je tu nešto oprezniji. On je u jednom kratkom osvrtu na članak V. Rusa još 1972. godine ukazao da funkcionalizaciju (tj. profesionalizaciju) uprave, koja bi veoma ojačala moć rukovodilaca, treba da prati »sindikalizacija radničke moći«<sup>28</sup>, tj. pledirao je za autonomne radničke sindikate i autonomnu kolektivnu radničku akciju uključujući i štrajk kao krajnje sredstvo za korekciju debalansa moći između uprave i radnika.

Ako bi ovo izlaganje trebalo sažeti u jednu rečenicu, ja bih kazao: profesionalizacija uprave i sindikalizacija radničke moći osigurale bi i poslovnu efikasnost i dominantni radnički utjecaj u samoupravnoj organizaciji. U takvoj organizaciji alokacija zadataka i ovlaštenja profesionalnoj upravi i radničkim organima svela bi se na administrativni problem koji bi se rješavao u svakoj organizaciji zasebno prema njezinim uvjetima i potrebama. Takva »depolitizacija« problema pozitivno bi utjecala i na ekonomsku i na socijalnu efikasnost samoupravne organizacije.

### Problemi za raspravu

Razmatranje odnosa između upravljanja i rukovođenja u radnoj organizaciji otvara, kako smo vidjeli, i neke šire probleme za raspravu.

1) Da li rukovođenje poduzećem i rukovodna hijerarhija predstavlja ostatak prošlosti, koji će polako odumrijeti i biti zamijenjen »integralnim samoupravljanjem«, ili oni predstavljaju neophodnu djelatnost i strukturu u svakom sistemu tržišnog privređivanja, tj. gdje god se ekonomska poduzeća susreću na tržištu?

Nema sumnje da idealno zamišljena samoupravna organizacija predstavlja nehijerarhijsku organizaciju u kojoj sve odluke donosi kolektiv ili njegova predstavnička tijela, na prvom mjestu radnički savjet, i gdje je radna disciplina zamijenjena samodisciplinom. Međutim, pretpostavka je za takvu organizaciju da su »ukinuti« ekonomsko poduzeće i tržišna ekonomija (jasno je da su poduzeća i tržišna privreda nerazdvojno povezani: poduzeće se ne može zamisliti bez tržišne ekonomije niti se suvremena tržišna ekonomija može zamisliti bez ekonomskog poduzeća). Da li je ta pretpostavka u nas ostvarena?

Na ideološko-institucionalnom planu ona je »ostvarena«: Ustav iz 1974. (i još prije ustavni amandmani) napušta koncepciju poduzeća i zamjenjuje je koncepcijom udruženog rada, a dogovorna ekonomija predstavlja pokušaj da se ukine tržište i zamijeni dogovaranjem i sporazumijevanjem. Međutim, pitanje je da li se OOUR-i stvarno ponašaju kao udruženi rad ili kao ekonomska poduzeća. Jednodimenzionalnost njihova ponašanja (maksimiranje dohotka pod svaku cijenu)

<sup>27</sup> V. Arzenšek, »Samoupravljanje i struktura moći: stabilnost sistema dominacije«, *Sociološki bilten* Sekcije za sociologiju rada Sociološkog društva Srbije, br. 3, str. 3-14. Vidi i njegovu knjigu *Struktura i pokret*, Beograd, 1984, Centar za filozofiju i društvenu teoriju.

<sup>28</sup> J. Županov, »Kritičke napomene uz 'Novi model samoupravljanja' Veljka Rusa«, *Organizacija i kadrovi*, 1972, br. 3, str. 46-48.

više bi govorila u prilog tome da se oni u praksi ponašaju kao poduzeća nego li kao udruženi rad. A što se tiče dogovorne ekonomije, ona se nije pokazala kao zamjena za tržišni mehanizam pa je dovela na scenu državno *ad hoc* administriranje (»refleksni intervencionizam« kako ga je nazvao prof. Perrot). Danas je jasno da izlazak iz ekonomske (pa i društvene) krize nije moguć bez jačanja elemenata tržišnog privređivanja. A tržišno privređivanje – pogotovo na inozemnim tržištima – nužno pretpostavlja rehabilitaciju poduzeća i poduzetništva (»kolektivno poduzetništvo«) i otvaranje prema tržišnoj ekonomiji. Bez toga nema efikasnog privređivanja, a bez efikasnog privređivanja ni samoupravljanje se ne može afirmirati. S obzirom na to, ideja o »odumiranju« rukovođenja i rukovodne hijerarhije ne izgleda realistična, i insistiranje na toj ideji vodi u poslovnu neefikasnost i degradaciju samoupravljanja.

2) U nas se dosada poslovno rukovođenje vrlo često svodilo – i još se danas svodi – isključivo na egzekutivnu funkciju: na provođenje odluka radničkog savjeta i na pripremanje tih odluka. Ta se egzekutivna funkcija onda strogo odvaja od poslovnog upravljanja poduzećem. Da li je takva redukcija rukovođenja i njegovo strogo odvajanje od upravljanja održivo u praksi?

Posljedice su dobro poznate: time se poslovnom rukovodstvu omogućuje da skinе sa sebe odgovornost za rezultate donesenih odluka i da je prebaci na radnički savjet, a savjet opet ne prihvaća odgovornost za odluke koje je pripremio poslovno rukovodstvo i gdje savjet nije imao mnogo izbora. Pomanjkanje odgovornosti danas je jedan od najtežih problema s kojima se suočavaju naša privreda i društvo.

Međutim, stvar se ne ograničava samo na pomanjkanje odgovornosti: takva redukcija funkcija na funkciju pukog izvršioca ozbiljno destimulira neke druge važne funkcije koje može uspješno izvršavati samo poslovni management. To je sagledavanje budućnosti poduzeća u duljem razdoblju i strategijsko planiranje. Sama izvršna funkcija ograničava rukovodioca na »day-to-day business« a destimulira razmišljanje o razvoju poduzeća bez čega nije moguć dugoročni opstanak poduzeća u »situaciji neizvjesnosti« a to znači tržišnoj ekonomiji. Ako management ne planira budućnost tada opstanak poduzeća ovisi o »državnoj zaštiti«, uključivši i socijalizaciju gubitaka. No tada država mora da se miješa čak i u samo svakodnevno poslovanje. To može osigurati opstanak poduzeća u jednoj zatvorenoj privredi, ali takvo »zaštićeno« poduzeće nužno gubi korak u utakmici na stranim tržištima, gdje se konkurenti sasvim drugačije ponašaju i gdje vladaju druga pravila igre.

S obzirom na to, nameće se problem: da li priznati poslovno rukovodstvo kao profesionalni organ upravljanja poduzećem koji uporedo s radničkim savjetom upravlja poduzećem. Drugim riječima, da li pored radničkog upravljanja treba priznati i dopustiti i profesionalno upravljanje poduzećem?

3) Time smo došli do bitnog pitanja: kako definirati funkciju i ulogu rukovodioca (u prvom redu direktora) u samoupravnom sistemu. Da li je to društveno-politička ili profesionalna funkcija? U nas, na institucionalnom i ideološkom planu, još uvijek prevladava shvaćanje da je to društveno-politička funkcija, iz čega onda proizlaze važne konzekvencije u izboru i kvalifikacijama rukovodioca. Dapače, moglo bi se reći da odatle proizilazi ono što se na Zapadu naziva »political management«.

Uprkos tome, među rukovodiocima a i u široj javnosti vrlo je snažno zastupano shvaćanje da poslovno rukovodstvo treba da predstavlja ono što se na Zapadu naziva »professional management«. Da ne bi bilo zabune, profesionalni management ne znači da manager, čak ni na Zapadu, predstavlja profesiju u jednakom stupnju kao liječnik i advokat, ali nema sumnje da se na Zapadu zanimanje rukovodioca profesionalizira – da je jako prisutan trend profesionalizacije, što se izražava u izobrazbi, izboru i funkcijama rukovodioca. Stoga ne možemo izbjeći pitanje: da li ćemo prihvatiti profesionalizaciju rukovodilaca ili ćemo ustrajati na deprofesionalizaciji te funkcije kao i dosada? Uvjeti modernog privređivanja ne trebaju amatere već profesionalce. To osobito vrijedi za izvozna poduzeća čiji se rukovodioci na svjetskim tržištima susreću s visokim profesionalcima. U susretu s profesionalcem, amater i poduzeće kojem je on na čelu će loše proći, što nam se često i događa prilikom sklapanja poslova u inozemstvu.

Dakako, tu se može postaviti pitanje: da li se profesionalni manageri mogu uklopiti u sistem radničkog samoupravljanja, neće li profesionalizacija rukovođenja ograničavati i sužavati samoupravljanje? Ne poričući da bi profesionalizacija rukovođenja izazvala značajne dislokacije u ekonomskom, socijalnom i političkom sistemu, ne postoji nikakav razlog da radni kolektiv (ili radnički savjet) ne bira, ocjenjuje i smjenjuje rukovodioce i tako sačuva konačnu riječ u poduzeću. S. Goldstein je to lijepo izložio u svojoj knjizi *Prijedlog 85*. Prema tome, smatramo da se profesionalizacija managementa i radničko samoupravljanje uzajamno ne isključuju – čak bi se moglo reći da profesionalni management treba uvesti ne samo radi poslovne efikasnosti već i radi stvarnog jačanja radničke moći i utjecaja u samoupravnoj organizaciji.

## ADMINISTRATION AND WORK-MANAGEMENT - AMATEUR OR PROFESSIONAL WORK

JOSIP ŽUPANOV

The problem of limiting self-managing and work-managing functions is to be presented here. The analysis of three »model« structures of working organizations are given: the integral model, the complete separation of administrative and managerial functions and the model for the professionalization of administration and management.

Beside administration and work management we can here differentiate the third »the function of workers« self-management.

The integral model hasn't been accepted as it has been claimed to be unprofessional, administration and work-management have been deprofesionalized. The strict separation of administration and work-management functions isn't accepted because unprofessional administration is kept in the working organization and professionalism is confined only to areas of expert competence and management. The only model which can assure efficiency and affirm self-management alternatives is the model of professionalization.

The professionalization of management and workers' syndicates would be able to guarantee work efficiency and workers' influence would be prevalent in self-managing working organizations. The professionalization of management and workers' self-management are not mutually exclusive. In fact, on the contrary.