

ховог заснивања уговорена судска надлежност суда једне одређене државе, и код треће, усмеравање квалификације у целини било би могуће само на основу међународних уговора, док би парцијално оно требало да се изврши углавном код држава које својим системима за признање и извршење страних судских одлука негирају одлуке страног суверенитета.

Исто тако, из напред наведеног намеће се и други закључак да сваки покушај усмеравања квалификације у позитивном правцу не може бити успешно вршен ако се тежи једино унификацији правних појмова и категорија садржаних у нормама међународног приватног права разних држава, а при томе се занемарује претходни елемент правне несигурности која се приписује само квалификацији, односно ако се не тежи да се отклони немогућност да лица која учествују у једном грађанскоправном односу са страним елементом већ у моменту његовог заснивања сазнају одговарајуће норме ове гране права.

*Др. Михаило Јездић*

## ДЕСЕТ ГОДИНА ОД ПРЕДАЈЕ ПРЕДУЗЕЋА НА УПРАВЉАЊЕ РАДНИМ КОЛЕКТИВИМА

Оквири у којима се кретао развој радничког управљања, од његовог увођења до данас, били су утврђени чињеницама две врсте. Једну групу, можемо да назовемо материјалном основом. Ова је зависила од развоја привреде у целини и обима средстава на којима се непосредно испољавало радничко управљање. Другу групу чине услови, назовимо их субјективним, као што су степен способности радног колектива — његово сазревање у овладавању економиком предузећа, као и друштвено-производни односи који су ницали у датим оквирима управљања.

Наведене две групе услова нису деловали потпуно независно једни од других. Тако, материјална основа, одређена у датом моменту обимом средстава добијених од заједнице и општом расподелом националног дохотка, тј. општедруштвеним потребама због чијег је задовољења заједница, кроз унапред утврђене правне инструменте, захватала у остварени приход привредне организације, зависила је истовремено и од продуктивности рада одређеног колектива радника. Пораст општег обима средстава и степена овлађивања економиком предузећа од стране органа радничког управљања, извесна померања у односима у оквиру привредне организације, као и ницање нових појава којима су стари оквири регулисања постали недовољни, наметали су измене у постојећем систему кроз који се развијало радничко управљање. Наведене промене могу се пратити кроз развој законског регулисања ових односа, односно кроз промене у правним оквирима у којима се кретало радничко управљање у протеклих десет година.

Први акт који је претходио увођењу радничког управљања у привредним организацијама, било је Упутство Привредног савета Владе ФНРЈ и Централног одбора Савеза синдиката Југославије на основу кога се, крајем 1949 и почетком 1950, у неким предузећима појединих грана при-

вреде, оснивају раднички савети као саветодавни органи директора. Време у коме се доноси овај акт јесте још период непосредног државног руковођења привредом који се, у литератури обично назива периодом административног управљања привредом, истина при свом крају, али са већином карактеристика које га прате. Правни статус предузећа и питање руковођења регулише још Основни закон о државним привредним предузећима из 1946. Предузећем управља директор на основу правила предузећа, а сагласно упутствима и наређењима државног органа (обично дирекција основаних за ту сврху при овима) који је одређен за административно-оперативног руководиоца. Овај има право и да обуставља и укида одлуке директора који одговара за свој рад искључиво њему. У самом предузећу пак директор је искључиви наредбодавац и одлучује о свим важнијим питањима у вези са радом предузећа. Посматрана у целини привреда, то је још период доношења административних планова, склапања уговора и предуговора на основу планске расподеле, постојања планске пуне цене коштања и планирања њеног снижења, поделе предузећа према значају, постојања обавезног откупа, трговине по везаним ценама и потрошачких бонова.

У оваквим условима одлуке радничких савета, као саветодавних тела, спровођене су у живот ако се директор сагласи са њима. Рад ових савета који, гледан из данашње перспективе, представља скроман почетак, био је драгоцен као прва искуства која су охрабривала на прелажење на смелија решења. Они су се претежно бавили питањима остварења плана производње, хигијенско-техничке заштите, извесним социјалним проблемима из живота радног колектива и сличним питањима. Овакав вид учешћа радника у управљању предузећима био је познат, чак и потпуније развијен на Западу, и да је наш систем остао на саветодавној улози радничких савета не би ничим обогатио раднички покрет. Наравно, наш систем није остао на томе. У релативно кратком року од доношења поменутог Упутства, 26 јуна 1950, донет је Основни закон о управљању предузећима од стране радних колектива.

Закон о управљању је дошао као последица свесне друштвене интервенције засноване на анализи досадашњег развоја нашег привредног система. Систем административног руковођења привредом био је условљен потребом концентрације средстава на обнову земље и убрзање развоја релативно ниских производних снага, као и непостојањем искуства радничке класе у управљању привредом. У периоду око 1950 наведене претпоставке су углавном отпале. Отуда, административни начин управљања, који није уклонио поделу рада која раздваја произвођача од средстава за производњу, постао је објективна сметња даљем развоју привредног система и нашег друштвеног уређења. Административни планови почели су показивати своју нееластичност која се одражавала у неискоришћености пуних капацитета предузећа, у тенденцији квантитативног испуњавања плана на штету квалитета, у опадању продуктивности

и у пасивном ставу произвођача према потребама тржишта услед круте планске расподеле административним путем (1).

Доношењем закона о управљању започиње процес дубоких промена у целом привредном систему. Следи период од неколико година у коме је донет низ прописа који значе у ствари увођење новог привредног система који мења статус предузећа заснован на закону од 1946. и који ставља овај закон практично ван снаге. Тако, следе Закон о планском управљању привредом од 1951 и низ важних уредби: Уредба о оснивању предузећа и радњи од 8. XII. 1951, Уредба о трговинској делатности и трговинским предузећима и радњама од 23. XII. 1953, Уредба о престанку предузећа и радњи од 18. XII. 1953, Уредба о управљању основним средствима привредних организација од 23. XII. 1953. Суштину промена насталих у овом периоду одражава Уставни закон од 1953. утврђујући у члановима 4 и 6 принципе друштвеног самоуправљања, односно самоуправљања произвођача и самоуправљања радног народа у општини, граду и срезу.

Самосталност привредне организације јавља се као битна црта у њеном правном положају у систему децентрализације државне управе и као претпоставка радничког управљања. Привредна организација је самостална правна личност чији је однос са државним органима утврђен прописима. Делатност државне управе у односу на рад предузећа, односно привредних организација уопште састоји се у општем усмеравању привреде кроз план и у контроли законитости у раду ових организација. Законом је утврђен начин настанка и престанка предузећа. Однос са оснивачем регулише се уговором. Чињеница што је неко оснивач предузећа не даје му никаква права да се меша у рад предузећа. Као самостални субјект права предузеће ступа у односе са трећим лицима стицајући права и обавезе. Привредни систем у целини, шире гледан, трпи промене чије је обележје прелаз на децентрализацију и либерализацију привредног и државног система у целини. Од преноса предузећа у надлежност локалних органа државне управе до свођења улоге ових на надзор и друштвену контролу пословања кроз нешто касније (1952) основана већа произвођача у локалним органима власти, планирања основних пропорција, реорганизација трговине и њене либерализације укидањем обавезног откупа и обавезног уговарања, као последице увођења новог начина планирања, до истовременог преноса надлежности од централних на локалне органе државне управе у свим важнијим питањима за развој и живот комуне. Овим се стварају неопходни услови за међусобно усклађивање промена насталих у развоју нашег привредног и друштвеног система.

Као органи радничког управљања, у предузећима се јављају раднички савет и управни одбор. Директор, као орган предузећа који је постојао и до увођења радничког управљања, заузима донекле посебан положај у предузећу. За нашу тему од посебног је интереса праћење развоја односа директор — органи радничког управљања, као и односа

(1) Види Е. Кардељ: Искуства радничких савета, Зборник о радничком управљању, Београд, 1957.

органа управљања према средствима и приходу предузећа. Док први однос карактеришу промене у правцу прилагођавања функције директора новим односима у систему радничког управљања која, ако се прије појави по њеним спољним обележјима, може да окарактерише као „сужавање” функције директора, односно круга његових овлашћења. Однос органа управљања према средствима предузећа карактерише се, резонујући на исти начин као мало пре, „проширивањем” права органа управљања а преко њих и целог колектива.

Однос органа радничког управљања и директора, посматран кроз прописе, кретао се у периоду до I конгреса радничких савета 1957 у следећим оквирима. Закон о управљању одређује, у основним одредбама, да је директор по свом положају члан управног одбора предузећа и да овоме, као и надлежном државном органу, одговара за свој рад; да руководи производњом и пословањем предузећа и да га „док закон друкчије не одреди”, поставља управни одбор вишег привредног удружења, односно надлежни државни орган, док раднички савет и управни одбор могу да предложе смењивање директора. У одредбама о радничком савету и управном одбору директор се обавезује да присуствује седницама савета и да даје одговоре на питања чланова. Он не може бити председник управног одбора али може захтевати његово сазивање. У посебном одељку описују се дужности директора да организује процес производње, руководи остварењем плана и пословањем, да се стара о извршењу прописа и закључака органа управљања, да прима и отпушта раднике и службенике и да обезбеђује радну дисциплину. Најзад, директору се даје право да привремено обустави од извршења закључак управног одбора, ако нађе да је исти у супротности са законом или плановима и наређењима надлежних државних органа. Такође, директор је овлашћен да предузима мере из надлежности управног одбора, ако овај то пропусти да учини на време. Директор закључује уговоре са трећим лицима и заступа предузеће пред државним органима.

Каснији прописи разрађују питање постављања и смењивања директора а неки иду на сужавање функција директора. Тако, Уредба о оснивању предузећа и радњи од 1953 утврђује избор директора конкурсом по одлуци комисије у коју по једну трећину чланова дају државни орган, синдикат и раднички савет предузећа у питању. Истовремено се утврђују случајеви у којима се може предложити смењивање директора, као и сам поступак смењивања. Право обустављања незаконитих аката проширује се и на акта радничког савета. Истом Уредбом регулише се и положај директора предузећа у оснивању. Нешто касније донета Уредба о управљању основним средствима привредних организација показује тенденцију ограничења директорових овлашћења која је и касније настављају. Тако, одлучивање у вези са основним средствима предузећа преноси се на раднички савет а директор може да буде овлашћен на продају средстава мање вредности, ако је то предвиђено правилима. У поступку пред судом по одговорности за привредни преступ предузеће представља лице које одреди управни одбор а не директор по положају. Уредба о изменама и допунaма посебних одредаба о прекршајима у савезним законима и дру-

гим прописима којима су прописане административне казне за привредне организације проширује наведену одредбу и на прекршаје за које су прописане административне казне.

У односу на средства и доходак предузећа, време од доношења закона о управљању па до краја 1957, када је уследило доношење низа важних закона из ове области, карактерише се, на једној страни, доста чврстим, помало и крутим оквирима који су стављени органима управљања у погледу располагања средствима. Ово је истовремено праћено законодавним уплитањем у расподелу дохотка кроз регулисање исте посебно за сваку годину, уз честу измену прописа путем уредбе. На другој страни, може се речи да је обим средстава из дохотка којима органи управљања стварно самостално располажу релативно мали. Овлашћења органа управљања према појединим фондовима предузећа регулисана су тако да је преливање средстава из једног у други фонд било дозвољено само изузетно. Расподела дохотка, мада базирана на тарифним правилницима, усмеравана је кроз систем одобравања тарифних правилника, односно давања сагласности синдиката и органа народне власти, као и кроз блокирање остварених ванпланских вишкова и остварених средстава за амортизацију. Детаљније изношење механизма ове посредне државне контроле није од интереса на овом месту. Овако постављени оквири, са наведеним правилима, допуњаваним низом других економских мера оствариваних кроз инструменте планско-финансиске политике, спречавали су даљи развитак радничког управљања. Ова појава уочена је у Резолуцији IV Пленума Социјалистичког савеза радног народа 1955, а била је предмет дискусије и на децембарском заседању Савезне народне скупштине 1956.

Закони, чије је доношење уследило у периоду после овог заседања скупштине током 1957 и почетком 1958, од посебног су значаја за даљи развој радничког управљања по томе што уносе извесну стабилизацију у односе предузеће — средства — државни органи. Ти закони су: Закон о средствима привредних организација од 22. XII. 1957, Закон о доприносу из дохотка привредних организација од 22. XII. 1957, Закон о удруживању и пословној сарадњи у привреди од 8. I. 1958, Закон о електропривредним организацијама од 15. I. 1958, Закон о доприносу из личног дохотка радника од 22. XII. 1957 и Закон о радним односима од 22. XII. 1957. Чињеница што ови прописи доносе или утврђују, у законској форми, принципе управљања имовином предузећа и расподеле дохотка (прихода) указује да је процес уобличавања новог привредног система заокружен у једну целину. Можемо да кажемо да су овим законима основна начела постављена за догледно време и да је њима несумњиво обележен један дужи период формирања новог привредног система који у себе укључује радничко управљање предузећима. Касније, најновије промене, колигод су важне са гледишта интереса самих колектива, по нашем мишљењу су више промене у квантитету но у квалитету. Мада су најновијим прописима обим средстава и слобода одлучивања органа управљања у односу на средства знатно проширени, што у будућности може да доведе и до

нових промена у самом систему које могу бити и начелне природе, процес уобличавања система обављен је у периоду од 1950 до 1958.

Прописи донети у току 1957 и 1958 показују даље померање у односима у оквиру предузећа. Мада Закон о средствима укида Уредбу о управљању средствима привредних организација од 1953, задржава односно преузима одредбу која допушта радничком савету да овласти директора да одлучује о располагању основним средствима и средствима заједничке потрошње мање вредности. Међутим, промене овог пута долазе у области регулисања радних односа. Закон о радним односима од 1957 преноси одлучивање о заснивању и престанку радног односа, као и право дисциплинског кажњавања радника за теже повреде радне дисциплине, из надлежности директора у надлежност радничког савета, односно комисије које овај образује. Директор пријављује потребе у радној снази, он може поднети и предлог за престанак радног односа неког радника, но он о томе више не одлучује. Закон о надлежности општинских и средњих народних одбора и његових органа од 1957. повећава на половину, број представника радничког савета у комисији за избор директора.

Закон о средствима и Закон о доприносу из дохотка привредне организације од посебног су значаја за регулисање питања у вези са материјалном основом радничког управљања. Овим законима се формулише право коришћења као грађанскоправна компонента друштвене својине на средствима која су дата на коришћење привредним организацијама. Ово је уједно и први покушај, од увођења радничког управљања, да се ближе формулишу општа начела овог права, некад називаног као „право управљања”. Тако, Закон о средствима утврђује обим овог права и гарантује његову заштиту од ограничавања административним путем (само се савезним законом и савезним друштвеним планом може ограничавати право коришћења, а средства се могу одузети од привредне организације само савезним законом). Утврђује се имовинска одговорност привредне организације средствима која је добила на коришћење, као и њена обавеза да право коришћења врши пажњом доброг привредника. Закон о средствима привредних организација истовремено регулише однос између појединих фондова предузећа еластичније него досадашњи прописи, повећавајући права органа управљања у погледу преношења средстава из једног у други фонд. Закон о доприносу из дохотка привредне организације, заједно са Законом о доприносу буџетима из личног дохотка радника, утврђују слободније односе расподеле дохотка дајући предузећу већу слободу у погледу располагања чистим приходом, док се обим средстава на располагању доводи у зависност од успеха привредне организације. Истовремено, утврђују се права комуне, односно политичко-територијалне јединице у односу на средства и укупни приход привредне организације. Ову, у теорији названу јавноправном компонентом друштвене својине на средствима која користи привредна организација, допуњавају правила која овлашћују државне органе на вршење контроле у погледу законитости у раду привредних организација, а изузетно и право доношења управних и привредно-управних мера. Посебно место у вршењу овог права надзора припада народном одбору општине. Поред кон-

троле законитости који обављају специјализовани стручни државни органи, разне инспекције, веће произвођача народног одбора прати опште привредно кретање на свом подручју, а прописи обавезују народни одбор да на седници оба већа изврши, на основу завршних рачуна привредних организација, анализу резултата рада привредних организација са свог подручја и да према потреби да препоруке. Када је у питању управљање имовином овлашћен је и на доношење аката који имају снагу прописа (види Уредбу о завршним рачунима привредних организација за 1959 и Уредбу о регулисању односа у вези са располагањем чистим приходом и средствима привредних организација из 1958.). Мада се препоруке не могу односити на питања која задиру у непосредно пословање предузећа (цене, унутрашња расподела чистог прихода, итд.), оне представљају нову категорију у правним оквирима рада привредне организације која делује снагом своје садржине и друштвеног ауторитета органа који је доноси, немајући за собом правну принуду, па према томе и излази из круга такозваних правних овлашћења у вршењу права надзора. Управне мере које државни орган може да изрекне утврђене су унапред законом, а могу да иду до стављања привредне организације под принудну управу, распуштања радничког савета и управног одбора, смењивања директора, трајне забране обављање трговинске делатности и до привременог затварања пословних просторија. Оне се утврђују у низу прописа из области привреде и заједно са овлашћењима која даје друштвени план, заокружују оквире у којима се креће самостална делатност привредне организације под управом радног колектива, односно његових органа.

Изнети развој радничког управљања, који је наведеним законским регулисањем несумњиво доживео, ако тако можемо да кажемо, кодификацију досадашње етапе развитка и добио целину једног система, доживео је ових дана низ допуна важнијих, као што већ рекосмо, са гледишта давања импулса даљем развоју проширењем материјалне основе но са гледишта начела. Тако, спајањем основних и обртних средстава у један јединствени фонд назван пословним фондом, које је учињена Законом од 1 марта 1961 о изменама и допунама Закона о средствима привредних организација, дата је органима управљања већа слобода и шира материјална основа у оцењивању на шта треба, у датом моменту, ангажовати средства организације. Ово је повећано и допуштањем употребе средстава амортизације из састава дела пословног фонда као новчаних средстава истог фонда. Истим законом се привредна организација обавезује на утврђивање основа расподеле чистог прихода на личне дохотке и на фондове организације, као и основе расподеле на личне дохотке радника. Овим обавеза поступања пажњом доброг привредника при коришћењу и располагању средствима предузећа добија прецизније оквире, а сама интерна правила привредне организације, као извор права за саму организацију, добијају једну важну примену. Истовремено губе се остаци административне контроле ове расподеле вршене кроз одобравање (сада укинутих) тарифних правилника и његових измена од стране синдикалних и општинских органа. Овим се уједно повећава и стимулативност за подизање продуктивности рада. Измену Закона о средствима прати доношење новог

Закон о доприносу из дохотка привредних организација, Закон о доприносу на ванредне приходе привредних организација, Закон о уставнољезу камата на фондове у привреди и Закон о доприносима друштвеним инвестиционим фондовима, сви од 1. III 1961. Укидањем земљарине и спајањем камата на основна и камате на обртна средства у камату на пословни фонд, увођењем доприноса на ванредне приходе као и доприноса друштвеним инвестиционим фондовима истовремено се повећава и учешће заједнице у приходу привредне организације. Међутим, слобода располагања оствареним чистим приходом, укључујући и ванредни приход, обезбеђује стимулативност, односно заинтересованост привредне организације за што већи обим прихода. Нови прописи инсистирају више и на утврђивање права погонских и економских јединица у оквиру привредне организације. Све ово показује сазревање једног система.

Може се поставити питање у ком правцу се ићи даљи развој радничког управљања код нас. Овде не би имало сврхе залазити у оваква предвиђања. Са доста сигурности могли би да тврдимо да ће тај развој ићи у правцу проширивања непосредних форми учешћа целог колектива у одлучивању у важнијим питањима (јачању улоге референдума на пример), у даљем осамостаљивању и јачању права економских и погонских јединица у оквиру привредних организација. Можемо да укажемо на питање избора директора предузећа чије решење подлеже критици (уосталом и од самог законодавца обележено као привремено) и на могућност препуштања избора у целини органима управљања. Свакако да и питање радничког управљања у трговини, посебно у мањим јединицама (радњама) онакво како је данас решено подлеже озбиљној критици са гледишта заинтересованости потрошача и да су такође могуће промене. Но, све су то питања усавршавања једног система у развоју и то система који је у пракси, за протеклих десет година, доказао оправданост свог постојања.

*Др. Владимир Јовановић*

## ФОЧАНСКИ ПРОПИСИ И ПРАКСА НОО ДО ИЗДАВАЊА ОВИХ ПРОПИСА

Фочански прописи су први прописи о задацима и устројству НОО које је издао Врховни штаб. Они регулишу врло широку материју; поред прописа о задацима и устројству НОО, они садрже прописе о народноослободилачким фондовима, дају упутства о снабдевању војске, регулишу питање управљања јавним зградама, имањима и др. Фочански прописи као директивни прописи имали су велики значај у постављању и потврђивању основних принципа о устројству и задацима НОО. Као што је познато, основни принципи Фочанских прописа унети су касније у Септембарске прописе о НОО из 1942. Поред тога, Фочански прописи допринели су постизању једнообразности у раду НОО, мада пуна једнообразност у раду НОО није постигнута ни после Фочанских прописа, па чак ни