

Др Владимир Јовановић:

НАЦРТ УСТАВА И СТАТУСНИ ПРОБЛЕМИ ОСНОВНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ УДРУЖЕНОГ РАДА

Промене у друштвено-економским односима и развој самоуправљања не само да оправдавају, већ и захтевају доношење новог Устава.

Парцијалне промене уведене амандманима довеле су до неусаглашености ових промена са преосталим делом уставног текста. Одатле су никле распре и неспоразуми у тумачењу. Најбољи је пример био тумачење постојећег члана 15. Устава који се односио на појам предузећа и ових нових уставних амандмана који су везани за категорију предузећа.

Међутим, пракса примене амандмана указује на неке нејасноће и празнине за које се у Нацрту не налазе решења, бар по мом мишљењу. У питању су неке одредбе о друштвено-економским односима. Ја ћу покушати да се задржим на неким од тих решења за која мислим да нису до краја јасна.

Прва група питања везана је за одредбе члана 30. који се односи на тзв. заједничке службе, и на радне заједнице тзв. заједничких служби. Према одредби става 1. члана 30. радници у радним заједницама који врше заједничке послове за друге основне организације удруженог рада, другим речима заједничке службе у привреди имају доходак, право на личну потрошњу и право на самоуправна права која нису у супротности са циљем те делатности. Оне, значи, носе назив заједничке службе, и имају ова права. При том се изричито подвлачи да оне нису основне организације удруженог рада. Став III овог истог члана говори о радним заједницама које врше послове за самоуправне интересне заједнице, друштвено-политичке органе, удружења грађана, другим речима за социјално осигурање, за политичке организације и исто тако и за радне заједнице на факултетима. Ове радне заједнице такође имају иста права на доходак, права на личну потрошњу, и на самоуправна права. За разлику од радних заједница заједничких служби у привреди положај ових других радних заједница се регулише не само уговором него пре свега законом и уговором на основу закона. Довде је текст јасан. Међутим, став III овог истог члана, говори да радници ових радних заједница, значи радних заједница заједничких служби, када постоје услови и када то није супротно циљу те организације, организују се у организацију удруженог рада у којој врше права која радници врше у основним организацијама удруженог рада. Из оваквог текста произилази да ови радници не могу да образују основне

организације удруженог рада, да су на неки начин сервис или радна заједница која врши услугу за основне организације удруженог рада у оквиру привредне организације, или за интересне заједнице у које се удружују заинтересовани грађани или друга лица.

То другим речима значи да могу бити у положају који имају основне организације удруженог рада, али да не могу бити основне организације удруженог рада.

Овај текст није сагласан осталим начелима Устава, посебно члану 36. Устава који говори о конституисању основних организација удруженог рада.

Друго, друштвено-политички, мислим да води опасности да створимо две категорије радника. Унапред кажемо да постоје неки радници који у оквиру свога рада не могу да образују основну организацију удруженог рада, мада је њихов рад такође вреднован и, према члану 36. Устава, може да буде основа за мерење рада. Јер, члан 36. Устава јасно каже да се основне организације удруженог рада могу конституисати, ако постоји услов да се рад мери према тржишним условима, или на основу односа унутар радне организације. По овоме испада да одређене категорије радника које се зову радници заједничких служби, не могу образовати основну организацију удруженог рада, и друго да могу бити изван неке основне организације удруженог рада. Значи не само да не могу сами као целина да буду основне организације удруженог рада, већ уколико немају услова, оне ће се звати радна заједница, и биће изван основне организације удруженог рада. У односу на амандмане на Амандман XXI. Значи имали би ситуацију да у оквиру предузећа, на пример постоје 5—6 основних организација удруженог рада, а да постоји једна група радника који нису ни у једној основној организацији удруженог рада. Мени се чини да ово са гледишта уставних амандмана није прихватљиво, или у најмању руку мораће се јасно казати, ако је тако зовемо да је то радна заједница због неких технолошких или других околности. Онда треба рећи да те радне заједнице имају иста права, одговарајућа права која имају радници у основним организацијама удруженог рада. А ако би тако рекли онда би могли да их изједначимо. На овај начин пошто се уговором између осталих основних организација и радне заједнице регулишу односи испало би да они не могу да врше она права која иначе радници, на средствима која остварују својим радом, могу да врше.

Ван спора је када ово кажем да ове заједнице, радне заједнице заједничких служби не могу у односу на производњу да имају иста права, у односу на основну делатност основних организација удруженог рада. Али у односу на оно што на основу уговора добију као средства за вредновање свога рада, у односу на тај део, они морају и треба по Уставу да имају иста права као и други радници. Отуда мислим да је покушај разликовања вероватно проистекао из страха да се не створе сувише мале основне организације удруженог рада, да се сам појам основног продукционог односа који везује у основи основне организације удруженог рада, на тај начин не декласира дотле да могу да се стварају неке мале парцијалне групе, на бази било каквог удруженог рада.

Поштујући ту идеју, мислим да са гледишта Устава ми не можемо да прихватимо да оно што ове заједничке службе на бази сопственог рада створе као своја средства, поготову што је Устав рекао да и интерно вредновање рада може да буде основ за конституисање основних организација удруженог рада, да они на том основу не могу да имају иста права као и други радници, у односу на тај део средстава који на овај начин остваре.

Према томе, да закључим повсдом овог питања, ја сам зато да буду и они основна организација удруженог рада, или ако немају за то услова да буду упућени у неку другу основну организацију. Ако их већ зовемо заједничким службама, да онда јасно кажемо да те заједничке службе као радна заједница имају у погледу средстава која остварују иста права као и радници у основним организацијама удруженог рада.

Друго питање на које сам хтео да скренем пажњу односи се на одредбе чланова 44. и 45. које се тичу области осигурања, а о коме је овде већ било речи. Ја посебно скрећем пажњу на ово питање, пошто постоји опасност да се неке разлике у тумачењу ових одредаби погрешно искористе. Ево о чему се ради. Већ је поменуто да се осигураници у оквиру осигуравајућих завода као заједница осигурања могу према садашњем тексту Устава конституисати и у тзв. посебне или гранске уже ризичне заједнице и основне заједнице осигурања. На овај начин према овом тексту испало би да је могуће да се заводи као ризичне заједнице у оквиру свога конституисања слично основним организацијама удруженог рада, деле само на уже заједнице које би биле конституисане по принципу врсте осигурања, имовина, лица или нека друга категорија. Међутим, већ је животна чињеница да ми у нашој пракси имамо исто тако присутно конституисање по регионалном основу, да се осигураници једне регије, тј. области, уже или шире, конституишу на том принципу и да стварају основне ризичне заједнице на бази мерила територије. Ово прво решење које је прокламовано и од стране друштвено-политичких организација, као решење које одговара духу амандмана ушло је у Нацрт устава. Са друге стране у Србији, у правилу, сам једног осигуравајућег завода, конституисање тече по регионалној основи, тј. по стварању заједница на бази територијалне солидарности и узајамности. Пронистиче да је на неки начин прво решење једино амандманско, а с друге стране то даје место различитим дискусијама.

Због тога, мислим, да би се избегли овакви разговори, јер треба имати у виду, да то што одговара једној републици, не мора да одговара другој.

Друго, ми имамо чињеницу да су у пракси одређена решења заживела, а са гледишта саме делатности и један и други принцип требало би да буду присутни. Наиме, већ је овде поменуто да са гледишта саме економике осигурања, није принцип вертикалне расподеле ризика у простору једини могући начин решавања. Поред узајамности на бази сродности ризика ми, а и Устав сам прокламује, можемо да прихватимо и морамо да поштујемо да солидарност може да буде и на бази преливања средстава између појединих ризичних заједница, и нарочито за неразвијена подручја. Ми данас имамо чињеницу да се баш у неразвијеним подручјима

јавља тенденција стварања регионалних заједница и да се средства преливају из једне врсте осигурања у другу, да би се на тај начин регионални економски развој убрзао. И рецимо такво решење данас по тенденцијама које се већ јасно виде, постоји у Аутономној Покрајини Косово. Ми не можемо данас да кажемо да то што осигураници на основу солидарности могу да преливају средства из једне гране у другу, да је то сад супротно амандманима, да је супротно економници осигурања. То је исто тако опасно. За прилаз овом питању само су два момента битна. Да ли ризична заједница која се ствара као ужа заједница, са гледишта економике осигурања представља довољну ризичну заједницу која омогућава изравнавање ризика. И друго, да ли се то конституисање врши на основу воље осигураника, а да то није општина, или неко други ко намеће такво решење, већ да стварно осигураници са те територије, на бази солидарности, хоће да преливају средства.

Отуда, мислим да сам довољно јасан да би, ради тежине питања, нужно било да и овај други тзв. територијални принцип нађе места у Нацрту устава. У коначном тексту Устава, требало би изоставити ово наглашавање гранских заједница већ утврдити начело, да сами осигураници могу на основу своје воље и начела економике осигурања да стварају уже ризичне заједнице било по гранском било по регионалном принципу. Мислим да ће ово питање посебно бити од значаја. Политичка тела у неким републикама већ су заузела ставове који одговарају њиховој републици. У сваком случају бирање решења јесте ствар самих осигураника и њихове воље.

Следеће питање односи се на друштвени план. У одредби члана 58. концепција Нацрта Устава полази од тзв. индикативног плана. Друштвени план по Нацрту устава нема директивни карактер, он не обавезује.

Међутим, истовремено у самом нацрту Устава наглашена је јака жеља да се план више респектује. Ја сам и раније и пре овог Нацрта устава говорио да и по садашњим прописима план може да представља ефикасни инструмент у нашем систему, и да он мора да нађе и у виду правног решења у Уставу своју правну снагу која, на неки начин, ово респектовање може да изрази и кроз одређене правне норме. План би требало да не буде само индикативан, него да у одређеном моменту може да буде и инструмент друштвене интервенције. Ја замишљам да то може на следећи начин да се регулише. Пошто је већ Нацрт устава изразио врло јаку жељу да овакав индикативни план, који није наредба, буде поштован, ја бих ишао корак даље, па бих у Устав уградио могућност судске заштите, од аката који битно нарушавају план било да се ради о актима политичких организација, било о актима привредних организација, било о уговорима самих радних организација. На основу уставног односно законског овлашћења јавни правобранилац би могао да затражи интервенцију, да затражи усаглашавање уговора односно, акта друштвено-политичке заједнице, којим се такав акт доводи у склад са друштвеним планом. Ако тога не буде ја се бојим да ће наш друштвени план остати на ономе што је и данас, на изразу великих лепих жеља, а да ће као правни инструмент

остати без оне снаге коју би он требало да има и која је овде у Нацрту устава јасно изражена.

Следеће питање односи се на задруге. Члан 64. који говори о задругама, мења садашње стање у погледу управљања задругом.

Наиме, ми смо већ пре 10 година увели у задружном систему коегзистенцију управљања на бази здруженог принципа и на бази радничког принципа самоуправљања. У мешовитом органу, задружном савету, учествују у управљању и чланови задруге и радници који на основу радног односа доприносе развоју задруге.

Међутим, по Нацрту устава, примат се даје задружном управљању и говори се само о управљању задругом од стране чланова задруге. Учесће радника у управљању задругом, овде је потпуно изостављено и препуштено да буде регулисано осталим амандманским одредбама а које би могло да доведе до тога да се створи сличан однос као између заједничких служби и основних организација удруженог рада. Отуда мислим да би и ово питање требало појаснити. Поред тога требало би обезбедити одређено учешће чланова радне заједнице задруге у управљању задругом, јер поред управљања задругом од стране задругара које може да буде и засновано само на материјалном учешћу а не на раду, мислим да би ми морали, као што смо у данашњим прописима урадили, да принцип управљања на бази радног односа нађе у задрузи своје место.

Следеће питање такође ми се чини да је начелно. То је питање састава радничких савета. У одредбама чланова 86, 87. и 88. говори се о саставу радничких савета, о заступљености основних организација удруженог рада и о делегатском систему. Међутим, остало је нејасно и постоје различита тумачења, појединих одредби Нацрта устава, у смислу да ли та заступљеност представља заступљеност по делегатском систему тј. по броју радника, или по броју основних организација, или можда представљају истовремено коегзистенцију и могућност да се заступљеност уведе и по принципу економске снаге тј. према величини дохотка. Поштујући принцип да свака основна организација треба да буде заступљена у радничком савету, ми би ипак морали да водимо рачуна да на неки начин и принцип економске заинтересованости, такође буде присутан. Међутим, по тенденцијама које се изражавају у дискусији изгледа да принцип равноправне заступљености основних организација без обзира на економску снагу ужива приоритет у тумачењу. Мени се чини да он не би требало да буде једини принцип; он треба да остане доминантан принцип, али поред тога треба имати у виду да има одређених питања код којих би морао и принцип економске снаге да дође до изражаја. Јер, ако ми говоримо да радници треба да одлучују о резултату свога рада, онда не видим разлоге да о неким питањима која се превасходно тичу одлучивања о резултату рада, о средствима која су створена радом, да треба једнако да буде заступљен онај ко је створио 5 четвртина тог дохотка и онај ко је створио једну његову четвртину.

Међутим, ако овај предлог не буде прихваћен, ја желим да истакнем да је то био мој предлог јер ја не одлучујем, ја се ограничавам на то да кажем оно што мислим.

Треће питање јесте питање инокосних пословних органа. Два су питања о којима ћу овде покушати да дискутујем. Једно је питање оних организација код којих постоји двојност у погледу рада и управљања. Ту се ради о банкама, осигурању и о свим основним организацијама, у којима с једне стране имамо органе скупштине, где су представљени и они чија су средства, а с друге стране имамо органе радне заједнице где они нису представљени. Поставља се у пракси питање да ли у погледу извршних органа треба једно лице да врши функције извршних органа обе структуре које се јављају као самоуправне структуре, једне на средствима удруженим, а друге на средствима рада, јер с друге стране постоје схватања да треба да буду два органа, и у том случају поставља се питање ко и када их бира.

Мени се чини да би ова питања требало препустити самоуправном споразуму или уговору између радне заједнице и интересне заједнице или скупштини интересних заједница за које ови врше послове. Међутим, најгоре решење је да се на ово питање не одговори. Јер данас имамо ситуацију да директора поставља скупштина, а да се радна заједница саглашава, а решење је обрнуто, да га поставља радна заједница, а да се скупштина саглашава. А са гледишта амандмана у сваком случају, оба решења не би могла да буду њиме сагласна.

Друго питање покренуто је јуче у дискусији, а то је да ли у избору извршног пословног органа тј. директора предузећа, треба да учествују комуне, односно општине или не.

Наиме, у Нацрту ми се опет враћамо да у комисијама за предлог директора треба да своје чланове именује општина. Ово решење није ни мало ново, то је решење које смо имали до уставног Амандмана 15. Ми смо у уставном Амандману 15. то решавање укинули јер смо сматрали да је то неповерење према радницима, а сада га поново уводимо дајући радницима потпуно поверење да управљају средствима и свим другим. Мислим да овакво враћање није потребно. Ако друштвена заједница треба још да интервенише, она може да интервенише у погледу услова за избор директора за уједначавање услова кроз друштвене договоре, али да директно учествује у избору лица, мислим да то амандмани не траже.

Још два питања постоје о којима бих хтео да искажем своје мисли. Једно је питање у вези права и дужности радника да се конституишу у основну организацију удруженог рада. Ја се такође слажем са оним схватањем у дискусији које је јуче дато, да је наглашавање, да је дужност радника да се конституишу у основне организације вероватно инструктивна категорија, али да много мање доприноси решавању стварнога проблема који постоји, него тачније и прецизније регулисање овог питања.

Наиме, мени се чини следеће: да не би требало ово право конституисати као право и дужност у смислу конституисања, већ као право радника да се конституишу. Али ја бих свакој основној организацији дао право да затражи од дела своје основне организације удруженог рада, тј. од дела радника да се конституишу у основне организације. Наиме, ова дужност као опасност са гледишта друштвених односа постоји само у оквиру једне основне организације удруженог рада. Може да се деси да

неки део који има услове да се конституише и осамостали остаје у саставу основне организације удруженог рада и прелива доходак оних радника који су у тој основној организацији, који боље раде, а они иако имају услова да се издвоје у самосталну организацију то не желе, јер им је тако комотније, јер имају на пример већи лични доходак. Отуда, ја бих дао право свакој основној организацији удруженог рада, односно раднику у основној организацији удруженог рада да одређеном двотрећинском или другом већином постави питање издвајања оног дела који испуњава услове да буде основна организација удруженог рада, а неће то да чини због тога што је са гледишта доходовних односа овако погодније и комотније. Овако проглашавање само са правом и дужношћу мислим да је лепше можда са гледишта уставно-правних норми, али мање са гледишта решавања питања о коме се ради.

И последње питање, али сасвим кратко, које ћу само да најавим, али нећу о њему да дискутујем, јесте следеће. Ради се о правном субјективитету основних организација удруженог рада. Овде је данас поменуто то питање. Ја не желим о њему да расправљам, јер је закон то већ решио пре Устава. Закон о конституисању основних организација удруженог рада је већ казао да су основне организације удруженог рада правна лица. На теорији је сада да објасни ову новину, да објасни појаву постојања различитих категорија правних лица. Наше поимање и приступ правним лицима у теорији грађанског и привредног права убудуће не може да буде исти као до сада.

Ипак, мислим да се, без штете по оно што се хтело, могло да приђе и другом решењу и да се оно што је суштина била а то је захтев за јачање самоуправних права самих радника у непосредном одлучивању, могло постићи и другим решењима о којима сам ја већ узимао реч раније у дискусији. О овом питању немам намеру да узимам сада реч, јер би то можда представљало, на неки начин, оспоравање нечега што је законодавац оценио као друштвено прихватљивије. И са те тачке гледишта мислим да би оживљавање ове дискусије данас водило враћању на дискусију која је вођена до момента док законодавац није рекао своју реч. Ми можемо касније са гледишта закона, као о решењу у теорији да га расправљамо, али у моменту када се доноси Устав, мислим да оживљавање ове дискусије не би било друштвено оправдано. Зато сам своје излагање ограничено само на оно што сам овде рекао. Хвала.