

АКТУЕЛНИ ПРАВНИ ПРОБЛЕМИ УПРАВЉАЊА ДРЖАВНОМ ПРИВРЕДОМ У НАРОДНОЈ РЕПУБЛИЦИ ПОЉСКОЈ

У народној Републици Пољској нова етапа у управљању државном привредом започела је крај 1970. године, иако је, несумњиво, потреба за променама дошла до изражаја много раније. Један од инструмената обликовања новог економског модела јесте право које још увек представља битно оруђе реализације привредне политике. Да право преузме такву важну улогу, требало је, пре свега, да се подвргне оцени и досадашње стање законодавства, и услови и принципи издавања нових правних аката. Та на разне начине извршена оцена испала је негативна. Због тога су предузете опсежне мере чији је циљ сређење права, како би оно могло да постане ефикасан инструмент државне управе, јер је дубока ингеренција права у привредне односе још увек карактеристична за наше уређење.

Промене у систему управљања — с правног гледишта — своде се на неколико основних питања. То су:

— израда нових облика и метода управљања привредом, при чему се посебна пажња посвећује процесу планирања;

— прилагођење организационе структуре читавог привредног апарата и његових појединачних јединица конкретним привредним потребама и задацима;

— прецизирање области компетенција и одговорности за остварење наложених задатака на појединачним ступњевима управљања.

Реформа тежи, пре свега, побољшању механизма функционисања; том основном циљу подређене су такође структурне промене. Ова концепција садржи основну новину преображаја који су у току, јер до сада главни напори везани уз обликовање социјалистичке привреде концентрисали су се на организациона питања.

Планиране промене карактерише широк опсег, а њихово ће се остварење вршити у дужим временским периодима. Због тога нису све нашле израз у правним прописима, некада чак и немају још одлучне концепције. И мимо тога, свака од њих сачињава један мали део велике комплексне привредне реформе. Овде ћемо представити само неке од њих које су везане уз директну државну управу, дакле, уз управљање у уском смислу ове речи (искључујући грађанско право).

Овим променама следе две, привидно супротне, тенденције. С једне стране, реч је о обезбеђењу јединства и компактности читаве привреде, што долази до изражаја у облигационом карактеру централног плана

с друге — о еластичности управљања путем осамостаљивања и правилне расподеле привредних диспозиција међу разне привредне јединице. То захтева не само конкретна организациона и процедурално-правна помицања већ, пре свега, промену начина рада и одговарајуће примењивање економских инструмената.

1. Нова решења везана су посебно уз промену система планирања. Од битног значења је ту, пре свега, продужавање привредних циклуса, што у нашем систему означава померање тежишта с краткорочног планирања на дугорочно.

Претходно доношени општенародни петогодишњи планови нису били од одлучног значења. Недостајала је такође правилна методологија перспективног планирања за дуже временске периоде. У таквим условима основни план на свим ступњевима управљања био је годишњи план који је представљао главно оруђе руковођења привредом. Поред тога, општенародни план карактерисала је велика детаљност, што је ограничавало самосталност управног апарата сводећи га на улогу јединица које предају планске задатке (нпр. обједињења) ⁽¹⁾ или потпуно извршних (нпр. предузећа). Он је чврсто спајао све ступњеве управљања у оквиру једног приредног ресурса, истовремено их издвајајући од осталих привредних јединица. С обзиром на то, такав тип плана био је неповољан начин руковођења.

И поред строгог подређења свих извршилаца, план није био довољно ефикасан инструмент централног утицаја, јер преузимање сувишне количине детаљних послова није допуштало правилну координацију између појединачних привредних грана и концентрацију на најбитније проблеме,

Актуелну етапу карактерише концентрисање врховних органа власти (Sejm = Скупштина) и управе државном привредом (Rada Ministrów = Министарско веће) на дугорочно, петогодишње планирање као основном акту централног планирања. При том се посебно наглашавају прогнозе које треба да буду интегрални део дугорочног планирања.

Тек планирање које се подразумева на такав начин, ствара могућности да се прошири делокруг појединачних привредних јединица, нарочито што се тиче одређивања годишњих задатака.

Није још правно довољно решен проблем механизма планирања у оквиру ресурса, односа министарства према обједињењу и обједињења према предузећима у поступку за обрађивање и остварење планова.

Основно оруђе повезивања читаве хијерархије привредних планова доношених на свим ступњевима управљања јесу плански показатељи. Так се зове облик предавања задатака и средстава за њихово остварење потчињеној јединици са стране претпостављене јединице. Од њиховог опсега и обавезности зависи, дакле, степен потчињења централном плану, а, следствено томе, и опсег самосталности предузећа. Према томе, један од симптома промена које се врше јесте ограничење количине директивних показатеља (то значи апсолутно обавезних) и њихово разликовање зависно од привредне гране и актуелних потреба привредне политике. То је, додуше, велики корак унапред, али ипак не решава још сва питања.

(1) Удруживање — обједињавање предузећа ради оперативног руковођења.

Да се потпуно среди и стабилизује поступак за планирање, постаје сада неопходно да се среде и правни прописи који регулишу тај поступак. Требало би, пре свега, да се обради својеврстан општи део права о планирању који би везао основне правне принципе планирања у један правни акт са снагом закона. Баш у том правцу иду одређене одлуке владе.

2. С гледишта планирања постају уочљивија питања правних облика управљања привредом. Прихватање принципа централног планирања и облигационог карактера плана захтева примењивање одговарајућих метода које би омогућиле остварење унапред прихваћених директива. Проблеми функционисања, нарочито у вертикално повезаним организацијама, нису до сада били довољно узимани у обзир у правним решењима; исто тако, у мањој мери водила је о њима рачуна и теорија. Требало би, због тога, да се реформа у овој области знатно прошири. Суштина промена састоји се, уосталом, не само у формалном доношењу одлука већ, пре свега, у начину њиховог примењивања у пракси.

Промене у функционисању народне привреде у области права карактерише:

1) систематско смањивање броја правних прописа који регулишу привредну делатност. Истовремено се предузимају мере за ограничавање њихових детаљности и казуистичког начина формулисања правних норми;

2) ограничавање једностраних правних диспозиција у корист двостраних правних делатности и разних облика привредних споразума. То означава прелажење од директног управљања ка индиректном;

3) обликовање извесних поступака у односима вертикално повезаних организација који обезбеђују правну заштиту потчињених јединица и правилан, срећен начин деловања. За адресате правних аката била је, наиме, неповољна не само чињеница што се у односу према њима доносе једнострана решења већ, пре свега, нестабилност односа и недостатак заштите интереса потчињених јединица, нарочито државних предузећа;

4) чвршће повезивање правних диспозиција са захтевима економског управљања.

Потпуна ликвидација облика директног руковођења не би била могућа нити оправдана, између осталог, због концентрације читаве врсте послова на централном ступњу односно у већим привредним организацијама. Дакле, пошто су у извесној мери неопходне једностране привредне одлуке, од битног је значења да се промени начин њиховог примењивања, јер су у пракси настали врло разноврсни облици и методе утицања на привреду. Сада је реч о њиховом сређивању односно укидању у случају ако не одговарају новим схватањима или се не слажу с начелима законитости деловања.

Битно је не само питање облика и садржине привредних одлука већ и начина на који су доношене. Његово ће значење постајати све веће у току осамостаљивања појединих управних јединица. Док је повезивање између ступњева управљања врло строго и блиско хијерархијском, питање поступка за доношење одлука не представља посебан правни проблем. Међутим, децентрализација која се врши захтева да се на многим вертикално повезаним ступњевима управљања регулишу правни односи између потчињене и претпостављене јединице и тако редом, све до централне.

Иако још у овој области није дошло до доношења правног акта који би регулисао цели правни поступак (и за сада се не планира доношење таквог акта), ипак долазе до јаког изражаја нове тенденције, а поред тога регулисани су извесни фрагменти поступка у оквиру појединих пословних категорија. У ширем опсегу него до сада осигурава се учешће адресата (углавном предузећа) у обликовању садржине одлука које су им упућене, нарочито путем разних, правно предвиђених, усклађења. Ствара се формалан начин давања мишљења, доношења закључака, алтернативних решења итд. Поред тога, у појединачним питањима дозвољава се употреба правних средстава против решења.

Посебно интересовање изазивају методе и облици утицаја ресорног министра на привреду. Та сфера руковођења, од великог значења за читаву привреду, била је најмање регулисана у правном погледу и недовољно приказана у науци. У управљању привредом били су коришћени узорци опште управе, што је за привредне односе било врло некорисно. Због тога се сада тежи свестраном испитивању праксе и израђивању најповољнијих метода руковођења за тај ступањ управљања.

3. Промене у оквиру начина директног руковођења привредом захтевају паралелно примењивање одговарајућих средстава индиректног утицаја и економских подстицаја. С обзиром на то реформисан је, пре свега, финансијски систем као један од основних инструмената економског утицаја, као и систем цена, плата и материјалних подстицаја који утичу на колектив и руководство предузећа.

Многи лимити и финансијске норме које су важиле до сада знатно су ограничавале самосталност предузећа, чинећи његову делатност сличном делатности буџетских јединица. Да се повећа штедљивост, требало је, дакле, да се прида одговарајуће значење основној финансијској методи предузећа — методи привредног обрачуна.

Једна од нових особина финансијског система јесте обраћање посебне пажње на добит (постигнут чак и путем увећења — у крајњим мерама — специјалних цена) као мерило делатности, основ обрачуна и извор стварања фондова.

Начин ограничавања финансијске делатности предузећа представља још увек подела њихових финансијских средстава на одређене фондове. Циљ таквог начина управљања јесте осигурање планске редистрибуције финансијских децентрализованих средстава. Финансијска делатност предузећа је чврсто везана уз финансије уједињења као целине. То доводи до економског удружења свих јединица уједињења. Услед тога, уједињење постаје главна финансијска карика бранше, концентришући један део финансијских средстава и компетенција за располагање овим средствима.

Од економских стимуланса који се постепено уводе новим правним прописима, посебно се значење придаје систему плата и премија. Како укидање извесних ограничења у тој области (нпр. лимита запослења), тако и одређивање нових принципа обликовања фонда плата и система премија (нарочито за руководеће кадрове) треба да постане битан подстицај за прихватање већих задатака, искоришћавање резерва и повећање продуктивности рада. Целовитост политике запослења и плата спа-

да у компетенције новоименованог Министра рада, плата и социјалних полова.

Пажњу заслужују и промене које су се у последње време извршиле у области специјалних фондова за колектив. Укинут је, наиме, заводски фонд који је до сада био на располагању органа радничког самоуправљања, а његово је место заузео заводски наградни фонд. Поред тога, у свим државним организационим јединицама основан је заводски социјални фонд и заводски стамбени фонд. У поређењу са заводским фондом променио се начин њиховог оснивања и расподеле. Нови фондови неће се оснивати на основу добита, већ одређеног процента од планираног фонда плата, и то независно од финансијских резултата предузећа. Убрајаће се у трошкове радне организације. Чињеница да фондови нису повезани са добитом предузећа не означава да се одустаје од улоге фондова као материјалног подстицаја за ефикасан рад. Он ће се састојати већ у самом систему располагања фондовима. Нпр. право на награду припада у случају ако радник беспрекорно ради у једном те истом предузећу читаву једну календарску годину. Награда се додељује на основу оцене резултата рада, посебно узимајући у обзир квалитет продукције. Утврђени су такође, разлози који проузрокују смањење награде, као што су нпр., слабији квалитет продукције, производи с недостацима, нарушавање правилника рада, неоправдана одсутност и сл.

4. Основна привредна јединица је предузеће, те према томе у време када се врше реформе оно се увек налази у центру пажње. Ипак у у систему многих, вертикално повезаних ступњева управљања до одреби вања новог положаја предузећа може да дође само истовремено са ображајем виших јединица привредног апарата, јер правни положај предузећа зависи од структуре читаве привреде, а посебно од броја ступњева управљања и расподеле компетенција између њих.

Позитивни симптом актуелне етапе јесте прекидање са крутим организационим шемама и њихово прилагођавање конкретним задацима и са њима повезаним функцијама. Дакле, супротно доста јединственој организацији без обзира на привредну грану, сада може да дође до њеног битног диференцирања.

Сачувавши ресорни систем управљања врше се многа помицања чији је циљ промена његовог карактера, већа еластичност организације и тражење најбољих облика вертикалних повезивања. Само прихватање принципа децентрализације не решава још све структурне проблеме на овој етапи. Модификације иду у два правца — с једне стране ка повећању самосталности министра у односима са другим врховним органима који су до сада имали изнадресорни карактер, с друге — ка слабењу чврстих зависности у оквиру ресора.

За реализацију ових принципа донети су правни прописи који упрошћавају организацију привреде. Укинута су врховни колегијални органи међуресорног и координационог карактера који су у низу послова представљали надграђену управну институцију (Комитет за рад и плату, Комитет за науку и технику). Исто тако укинута су многи функционални изванресорни уреди (као нпр. Централни уред за квалитет и стандардизацију, Централни уред за водну привреду). Врло битан проблем односа ресорног

министра према централном органу планирања решава се на тај начин што се извесне компетенције Комисије за планирање при Министарском већу предају министрима а министри се ослобађају обавеза усклађивања у питањима доношења привредних одлука. Генерална директива је ту упрошћен начин деловања у оквиру Министарског већа и између појединачних министара.

У оквиру ресора (који се ту подразумева као издвојен део привреде) битно питање представља изразита расподела и прецизирање компетенција појединачних ступњева управљања. Досадашњи недостатак јасног разграничења компетенција доводио је до централистичких тенденција, пре свега, до брисања одговорности. Тежи се, дакле, таквом одређивању министарских задатака које би га растеретило од уситњеног управљања текућим пословима. Министру треба да припадне позиција представника државе према привредним организацијама. Правни карактер министра у привредном ресору почео је да се удаљује од традиционалног схватања административног органа. Иако је још одржан ресорни систем, његова је суштина прилагођена економским потребама.

Ревизији је подвргнуто такође питање броја организационих ступњева. Његово смањење у вертикалном систему управљања врши се на више начина. Нека се већа предузећа (нарочито комбинати) подређују директно министру, искључујући уједињење. С друге стране опет, тежи се чвршћем повезивању предузећа у обједињењу, како би се тако створиле велике, унутар интегрисане, привредне организације. До сада обједињење је било у ствари посебан ступањ управљања који је продужавао процесе управљања. Тешкоће у унутрашњем интегрисању обједињења имају такође теоретско-правни карактер, пошто многи елементи правне конструкције предузећа (као нпр. својство правног лица, децентрализованост делатности, издвојење имовине) долазе до колизије са концепцијом заједничке претпостављене управе утврђене управно-правним поступком. При томе законодавац у формулисању прописа није коначно одлучио да ли основна јединица управљања има да буде обједињење као целина или појединачна предузећа. Тај проблем још увек представља важну тачку у актуелном програму реформа.

Новитет у актуелним концепцијама састоји се у томе што се као основна јединица третира „велика привредна организација“ (звана кратко WOG = wielka organizacja gospodarcza). То могу да буду обједињења, комбинати у чији састав улази више радних организација, као и велика предузећа. Тај нови правни структурни облик може да се пренесе и на разне већ постојеће организационе јединице. Услов преласка на баш такав организациони модел јесте величина привредног субјекта. Облик WOG-а одговара потребама концентрације продукције, јер је за њега карактеристично удружење под заједничком управом већег броја економски повезаних радних организација. Међутим, унутрашњи правни односи могу да буду диференцирани, будући да те организације обухватају како предузећа са својством правног лица, тако и заводе чија је самосталност ограничена. Суштина овог организационог облика састоји се у повећању његове самосталности у односу према централном апарату и у увођењу читавог низа нових метода у економско-финансијском систему.

5. Поред макроекономских проблема у програмима реформа важно је такође питање органа појединачних привредних субјеката и организације управљања у оквиру тих субјеката. Посебна је пажња обрађена на положају директора привредног предузећа и обједињења.

Нарастање нових облика сарадње директора с политичким, друштвеним и професионалним инстанцијама, облика који су оснивани на правном принципу или обликовани узансама, ослабило је монократски принцип руковођења. У таквој ситуацији често је било тешко одредити ко на крају доноси у предузећу привредне одлуке и ко за њих одговара. С обзиром на то сада се тежи придавању правилног смисла монократском принципу. Први симптом ове тенденције био је политичког карактера. Објављено је посебно писмо председника Министарског већа које реактивира одговарајући ранг директорског положаја. Основни циљ овог документа било је осигурање оперативности деловања и појачања дисциплине рада. Правни симптом промена била је одлука Министарског већа од 1972. године о проширењу права директора индустријских предузећа и обједињења општедржавног значаја. Ова је одлука израз тенденције промена које се врше и у другим ресорима (нарочито у грађевинарству), углавном на основу унутрашњих министарских уредаба, због тога је њен значај општији.

У поређењу са досадашњим прописима упућиваним предузећима, ова је одлука упућена непосредно директорима као својеврсним предузетницима. Она не обухвата свеукупност директорских компетенција, пошто и не кодифицира све прописе који важе у тој области. Прерано је још да се они потпуно регулишу. То зависи од дефинитивног одређивања правне позиције самог предузећа и обједињења. Ако се прихвати принцип да предузеће може да врши своју делатност једино у ограниченом, за њега одређеном делокругу, онда постаје неопходно да се путем правних прописа утврде његове појединачне компетенције. Међутим, ако се прихвати принцип да је предузеће основна јединица управљања, онда је оно генерално опуномоћено да врши сваку делатност (без потребе детаљног набрајања компетенција), искључујући једино послове за које изричито задржавају право виши ступњевни управљања. Наравно, тај други облик обезбедио би предузећу знатно већу самосталност. Анализа досадашњег законодавства доводи до закључка да су радије претпостављене јединице оне које управљају на основу опште компетенције, међутим предузећа могу да врше једино делатности за које су изразито овлашћена. Дакле, засад ново правно регулисање тежи проширењу ових овлашћења.

Проширење директорских компетенција иде у више праваца — тиче се планирања, унутрашње организације управљања, инвестиција, политике запослења. У следству ових промена директор постаје стварни орган управе који у одређеној области располаже основним руководећим функцијама.

Битна сврха нових правних решења је повезивање директорских компетенција са одговорношћу за њихово остварење. Реч је, пре свега, о одговорности која произлази из организационе повезаности предузећа (као последица вертикалног система управљања), дакле, о одговорности

према јединици којој је предузеће потчињено и према органу који је именовано директора. То је најчешће обједињење и његов директор (генерални директор). Ова је одговорност независна од материјалне (грађанске) и кривичне одговорности. У позитивном праву долази ту до извесних недоречености, јер директори предузећа не подлежу службеној прагматици државних службеника, него су истовремено службено потчињени претпостављеним органима и могу да се разрешавају дужности на основу декрета о предузећима (независно од могућности престанка радног односа на основу прописа радног права). Према њима могу да се примене у административном поступку и финансијске санкције (нпр. задржавање или смањење премије), као и облици службене одговорности (нпр. опомена). То је, дакле, административна одговорност.

И поред експонирања принципа монократског руковођења нису смањене компетенције колегијалних органа радничког самоуправљања, где још увек остаје на снази закон о радничком самоуправљању од 1958. године. Посебна је дужност директора да сарађује са друштвеним органима и поштује њихова законска права. Ипак, с обзиром на велике привредне промене и овде настају нови проблеми. Ново регулисање захтева нпр. друштвено управљање у великим привредним јединицама где долази до извесног удаљивања колектива од управног апарата (комбинати, „велике привредне организације“).

Од нових проблема који траже решење треба да поменемо такође питање одговарајуће улоге радничког самоуправљања у научно-техничкој револуцији. Дубока специјализација, као и прогрес технике и науке захтевају од менаџера све веће професионалне квалификације. Процес доношења одлука почео је све чешће да се заснива на аутоматизацији, на механичкој обради података. Дакле, тај систем удаљује се од друштвеног начина деловања. То ће убудуће захтевати и ново одређивање задатака радничког самоуправљања у овим врло преображеним условима управљања.

6. У дискусијама о усавршавању привреде наглашава се такође проблем улоге локалних органа у управљању привредом, то значи, народних савета као територијалних представничких органа и њиховог извршног апарата. Одржана је подела на предузећа општедржавног значаја (потчињена министру) и локална предузећа (потчињена народним одборима). Мења се, међутим, област локалне привреде и — паралелно — компетенција народних органа. Концентрација индустрије често проузрокује потребу за груписање територијалних предузећа под заједничком ресорном управом. То има за циљ и упрошћење система управљања. Међутим, ситна производња и услуге везане за подмиривање локалних потреба још увек остају у надлежности територијалних органа.

То не означава удаљивање народних савета од привредних послова, пошто се истовремено повећава њихово индиректно утицање на читаву привреду. Том циљу служе, пре свега, координационе компетенције, у последње време проширене и на просторну привреду и инвестиције. Оне представљају један део широко разграђеног система привредне координације, чија је сврха укидање баријера ресорног система управљања и

интегрисање привредне делатности према другим критеријима, различитим од организационих, нпр. према критеријима бранше, терена делатности итд.

★

Изложена питања мада ни у ком случају не исцрпљују велико богатство проблема управљања привредом у Народној Републици Пољској, ипак показују, како ми се чини, основне правце реформе која тек што је започела. Уз то, одражавају само један њен аспект који је ипак од основног значаја за свеукупност организације привреде, наиме како се путем увођења правних норми обликује принцип државног руководства у његовим новим начелима.

Мења се потпуно карактер функције државно-привредног апарата и, што је важније, облици његовог деловања. Ресор неће бити више само један део државне управе већ пре свега област привреде. У оквиру ресорног система управљања реализује се принцип концентрације, који је актуелан, модеран израз управљања привредом у целом свету. Можемо рећи да је то наш својеврстан модел. Он је чврсто повезан са читавим друштвено-политичким уређењем и изграђен на економским основама. Због тога га не означавамо више административним управљањем привредом.

Тереза Рабска

РЕЗЮМЕ

Актуальные юридические проблемы управления государственным хозяйством в Польской Народной Республике

Автор знакомит с основными вехами реформы управления хозяйством в Польской Народной Республике. Особо обращает внимание на юридическое построение принципов государственного руководства новыми началами реформы управления хозяйством. Подчеркивает полное изменение характера функции государственно-хозяйственного аппарата и форм его работы. Ведомство не будет больше являться частью государственного управления, а прежде всего будет областью хозяйства. В рамках ведомственной системы управления реализуется принцип концентрации, являющийся актуальным, современным выражением управления хозяйством во всем мире. Автор подчеркивает, что данная система тесно связана со всем общественно-политическим устройством и построена на экономических началах. Особо подчеркивает, что в стране больше нет административного управления хозяйством.

SUMMARY

Current juridical problems of administration of state economy in National Republic of Poland

The author indicates principal directions of the reform of administration of state economy in National Republic of Poland. Special attention is given to the question as to how juridical norms can modify the principle of state management of new fundamentals of the reform of administration of

economy. It is emphasized that the character of the function of state economic apparatus and forms of its functioning are being completely changed. Departments will no longer be only a part of state management but primary a branch of economy. Within departmental system of administration is attained the principle of concentration, which is a current, modern form of administration of economy in the world. The author stresses, that this system is tightly connected with the social and political order, and that it is based on economic fundamentals. It is specially emphasized that it is no longer administrative management of economy.

RÉSUMÉ

Les problèmes actuels de la gestion de l'économie d'état dans la République Populaire de Pologne

L'auteur signale les tendances fondamentales de la réforme de la gestion de l'économie dans la République Populaire de Pologne. Il a concentré son attention en particulier sur la question comment se forme par la voie des normes juridiques le principe de la maîtrise des nouveaux éléments de la réforme de l'économie de la part de l'Etat. Il a souligné que le caractère de la fonction de l'appareil de l'économie d'Etat et les formes de son action se transforment complètement. Le ressort ne sera plus seulement une partie de l'administration mais en premier lieu le domaine de l'économie. Dans le cadre du système de ressort de la gestion se réalise le principe de la concentration, qui est l'expression actuelle moderne de la gestion de l'économie dans le monde entier. L'auteur met en relief que ce système est solidement rattaché à toute l'organisation socio-politique et qu'il est édifié sur les bases économiques. Il a souligné en particulier que cela n'est pas la gestion administrative de l'économie.