

*Др Жељко Мирјанић,
професор Правног факултета, Бања Лука*

Учесће запослених у управљању у јавном предузећу у Републици Српској

Увод

1) Учесће запослених у управљању у јавном предузећу регулисано је на начин да су њихови представници чланови органа управљања. То је као и за друга предузећа предмет одредби које се односе на органе предузећа, обавјештавање чланова органа и запослених и друга питања, а регулисано је законским прописима о предузећима, колективним уговорима и општим актима предузећа. На јавна предузећа се примјењују одредбе Закона о предузећима, односно одредбе Закона о државним предузећима зависно од статуса предузећа¹⁾. На јавна државна предузећа примјењује се Закон о државним предузећима и у њима се управљачка овлашћења заснивају на државној својини. На друга јавна предузећа примјењује се Закон о предузећима, који садржи посебан дио о јавним предузећима. У том дијелу су у два члана одређени појам и органи јавног предузећа, док се на организацију, дје-

1. Законски прописи о предузећима су систематизовани у два закона: Закон предузећима ("Службени гласник Републике Српске", бр. 24/98) и Закон о државним предузећима ("Службени гласник Републике Српске", бр. 3/95, 4/96, 21/96 и 3/97). Законом о предузећима су регулисана статусна, организациона и друга питања предузећа, која се класификују у друштва лица (ортачко друштво и командитно друштво) и друштва капитала (друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво). Законом о државним предузећима су регулисани оснивање, дјелатност, органи управљања и начин престанка ових предузећа.

латност, одговорност за пословање предузећа и друга питања примјењују одредбе које се односе и на друга предузећа.

2) У Републици није донесен закон о јавним предузећима и приступ законодавца, како проистиче из законских одредби, јесте да је иста правна форма предузећа која обављају дјелатност од општег интереса и других предузећа, осим јавних предузећа чији је оснивач Република или јединица локалне самоуправе. Расправа у законодавном поступку о регулисању статуса јавног предузећа и у оквиру тога о учешћу запослених у управљању овим предузећима вођена у оквиру расправе о ова два закона. Ни у стручној и научној јавности учешће запослених у управљању у јавним предузећима није предмет посебне расправе, понајвише због доминатног утицаја органа власти и локалне самоуправе, а која се дијелом остварује и преко чланова управног одбора из реда запослених у јавном предузећу. Питање учешћа запослених у управљању у предузећу још увијек је ван веће пажње јавности, притиснуте социјалним проблемима и несигурношћу за радно мјесто у процесу приватизације. У средишту пажње су питање програма за очување социјалне стабилности у процесу приватизације и радноправног и социјалног статуса радника који ће као "вишак" да остану без запослења послје приватизације предузећа.

1. Уставноправни основ регулисање статуса предузећа и учешћа запослених у управљању у предузећу

1) Према подјели надлежности између институција Републике и институција Босне и Херцеговине (чл. 3. Устава Босне и Херцеговине) Република је надлежна за доношење најзначајнијих привредноправних прописа. Уставноправни основ за регулисање статуса предузећа дат је у Уставу Републике Српске. Републичким законодавством се регулишу статус предузећа и других привредних субјеката, страна улагања, приватизација и друга питања. Према Уставу Републике Српске (Амандман тридест други којим је замјењен чл. 68.) Република уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, правни положај предузећа и других организација, њихових удружења и комора, економске односе са иностранством, који нису пренесени на институције Босне и Херцеговине, тржиште и планирање. Република је надлежна да уређује и обезбјеђује основне циљеве и правце привредног, научног и технолошког развоја. И поред тога што је таксативним методом утврђена подјела надлежности на нивоу заједничких институција, у законодавној пракси Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине стално су присутне иницијативе да се повећа надлежност ових институција, укључујући и питање регулисања статуса и пословања предузећа и приватизацију. Тенденција да се дио надлежности пренесе са институција ентитета на институције Босне и Херцеговине је до сада подржавана од стране представника појединих међународних организација, посебно у вези питања како да се у законодавству и правној пракси одреди надлежност институција Босне и Херцеговине у области спољне трговине.

2) У Уставу Републике је утврђено право запослених на учешће у управљању предузећем. То право се остварује у складу са законом. /чл. 65. Устава Републике Српске/ и везује се за радни однос. Оно се остварује као дио права из радног односа и у том смислу представља предмет радног законодавства.²⁾ Закон о радним односима Републике Српске не садржи одредбе о учешћу запослених у управљању предузећем. Овим законом је прописано да радници организују синдикат који штити њихова права и интересе утврђене законом и колективним уговором. У посебним одредбама у члану у коме се апстрактним методом нормирања упућује да се одређена права и обавезе радника која нису посебно уређена овим законом (чл. 59) уреде одговарајућим законом, другим прописом и колективним уговором не помиње се регулисање права запослених на учешће у управљању предузећем. Иако су тамо поменута права наведена као илустрација уз апстрактни метод, законско регулисање учешћа радника у управљању у /јавном/ предузећу је тако схваћено као питање које се уређује у другим сегментима републичког законодавства. У дијелу Закона о радним односима који се односе на колективне уговоре утврђена је обавеза закључивања Општег колективног уговора (чл. 60 до чл. 61.). Општи колективни уговор садржи посебан дио о праву запослених на учешће у управљању у предузећу. То показује да су уговорне стране /Савез синдиката, Привредна комора и Влада Републике Српске/ прихватили да непосредно регулишу право учешћа у управљању, услове за рад синдиката, информисање радника и друга питања значајна за остваривање уставне одредбе о праву запослених на учешће у управљању предузећем и поред нејасне и непрецизне поменуте законске одредбе.

2. Учешће запослених у управљању у предузећу према Општем колективним уговору

У дијелу о праву запослених на учешће у управљању, а који се састоји из два члана, утврђено је да се то право реализује кроз учешће запослених у раду органа у предузећу. Ближих одредби о томе нема, већ је само констатовано да се то право остварује у складу са законом и колективним уговором.

Овим колективним уговором ("Службени гласник Републике Српске", бр. 13/98) је утврђено да представнике радника у органима управљања предлаже Синдикат. Поступак предлагања и друга питања везана за то нису ближе регулисана. Препуштено је да се синдикалним актима и гранским и појединачним колективним уговорима регулише избор представника запослених у органима предузећа. Посебан проблем у остваривању овог права јесте да у Републици није успостав-

2. Према Уставу (Амандман тридесет други на чл. 68.) Република је надлежна да уређује и обезбјеђује радне односе и запошљавање. Посматрано са позиције Устава Босне и Херцеговине поставља се једино питање ратификације и прихватања међународних конвенција и препорука, али то питање још није рјешено у законодавној пракси Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

љен синдикални плурализам и за сада се само један синдикат појављује као социјални партнер. Савез синдиката Републике Српске је потписник Општег колективног уговора, како је то прописано Законом о радним односима. Важећи Закон о радним односима донијет је прије мировног споразума, у вријеме када нису постојале социјалне претпоставке за синдикални плурализам.

Поставља се питање ко предлаже представнике радника у орган управљања : синдикална организација, која се формира у предузећу или синдикални одбор који представља синдикалну организацију? Синдикална организација може непосредно да кандидује представнике радника, аналогно њеној функцији у избору синдикалног одбора и надзорног одбора синдикалне организације. Истовремено, синдикални одбор је партнер послодавцу и органима предузећа и у том својству може да предлаже испред запослених чланове органа у предузећу. На то указују овлашћења синдикалног одбора да закључује са пословодним органом појединачне колективне уговоре, разматра приједлоге акта у предузећима и даје своје мишљење и сугестије, и врши и друге функције у складу са одлукама органа синдиката.

3. Учешће запослених у управљању јавним предузећем и заштита (јавног) општег интереса

1) Облици учешћа запослених у управљању јавним предузећем су изједначени са облицима учешћа запослених у другим предузећима, уз заштиту обављања дјелатности од општег интереса. Она се огледа у позицији органа власти и локалне самоуправе у домену управљања и у домену режима обављања дјелатности. Према степену самосталности, као критеријум, разликује се јавно предузеће од других предузећа. То показују и одредбе о појму, оснивању и органима јавних предузећа садржане у посебном дијелу о јавним предузећима. Према овим одредбама јавно предузеће обавља дјелатност од општег интереса, али и као друга предузећа обавља дјелатност ради стицања добити на тржишту, уз ограничење дато не буде искључиво или доминатно у циљу стицања профита. У приступ том питању, постоји разлика између јавног предузећа које обавља тзв. јавну службу и других јавних предузећа.

2) Законским прописима је предвиђено да се оснивање и пословање јавног предузећа врши у складу са законом којим се одређују које су то дјелатности од општег интереса и уређују услови обављања ових дјелатности. Овлашћење Републике, града или општине у обављању дјелатности од општег интереса уређује се законом односно одлуком донијетом на основу закона или уговором о концесији (Закон о предузећима (чл. 17.)). Влада Републике оснива јавна предузећа републичког значаја као што су јавна државна предузећа у области коришћења и управљања добрима од општег интереса и у области инфраструктуре, као што су електропривреда, железнички, ваздушни, поштански саобраћај, телекомуникације, итд. Скупштина општине оснива јавна комунална предузећа и установе других дјелатности за обављање послова од интереса за општину. То исто за по-

дручје града чини Скупштина града (чл. 47.) У питању су дјелатности које су незамјенљив услов живота и рада грађана и организација на подручју општине, односно града, као што су: производња и испорука воде, пречишћавање и одвођење отпадних вода, производња и испорука топлоте, одвођење и депоновање отпадака, погребна дјелатност, јавни превоз лица у градском и приградском саобраћају и др. У одлуци о оснивању јавног предузећа скупштина општине одређује услове под којима се врши производња и промет производа, односно обављање услуга, права и обавезе оснивача у управљању јавним предузећем.³⁾ У циљу да се заштити обављање дјелатности од општег интереса предвиђено је да градоначелник даје сагласност на статуте и друга општа акта предузећа и установа чији је оснивач град. Исто овлашћење има начелник општине у односу на јавно предузеће чији је оснивач општина.

Питање промјене статуса јавних предузећа, на начин да градска, односно општинска предузећа постану републичка јавна предузећа регулисано је законом. Јавна предузећа, установе и други правни субјекти чији је оснивач град, односно општина као и државна предузећа од локалног значаја, не могу се преносити у надлежност Републике без сагласности скупштине града, односно скупштине општине.

3) Питање како обезбједити трајно и несметано обављање дјелатности од посебног друштвеног интереса, а што је прописана обавеза, зависи и од учешћа запослених у управљању јавним предузећем и од тога како се проводе прописи о штрајку. Представници запослених у управном одбору су значајан сегмент који утиче на успјешност управљања јавним предузећима у обављању конкретне дјелатности. Учешће запослених у јавним предузећима у штрајку је ограничено у односу на друге раднике у циљу да се обезбједи обављање дјелатности од посебног друштвеног интереса.⁴⁾ У питању је заштита јавних интереса који су прописима стављени изнад појединачних интереса. У дјелатностима од посебног јавног и друштвеног интереса, за вријеме штрајка мора се обезбједити минимум процеса рада који је незамјенљив услов живота и рада грађана. Ту је предвиђен дужи рок за достављање одлуке од стране штрајкачког одбора послодавцу, као и дужност послодавца да изврши распоређивање радника на одговарајућа радна мјеста у циљу обезбјеђивања минимума процеса рада за вријеме штрајка. Минимум процеса рада у овим дјелатностима у јавним предузећима утврђује оснивач. Ако пословодни орган не обезбједи све неопходне услове за одвијање минимума процеса рада за вријеме штрајка, те услове ће непосредно обезбједити надлежни орган.

3. Закон о комуналним дјелатностима ("Сл. гласник РС", бр. 11/95), чл. 4. Овим законом се утврђују комуналне дјелатности од посебног друштвеног интереса и начин обезбјеђивања посебног друштвеног интереса, организација обављања комуналних дјелатности и начин њиховог финансирања.

4. Према Закону о штрајку дјелатностима од посебног јавног и друштвеног интереса се сматрају: електропривреда, водопривреда и водоснабдијевање, путнички жељезнички и друмски саобраћај, државна радио и телевизија, комуналне дјелатности и друге дјелатности.

4. Учешће запослених у управном одбору

1) У јавном предузећу, као и у другим предузећима орган управљања је управни одбор предузећа. Учешће запослених у управљању у јавном предузећу састоји се у именовању дијела чланова управног одбора из реда запослених у том предузећу. Њихово учешће односи се на одлучивање о свим питањима из дјелокруга управног одбора. За њих је најзначајније учешће у доношењу општих аката који садрже одредбе о правима, обавезама и одговорности из радног односа и одлука које утичу на остваривање њихових права и обавеза у радном односу. У питању су аутономни општи акти којима се уређују унутрашњи односи у складу са законима и колективним уговорима, као што су на примјер правилници којима се уређују радни односи, дисциплинска одговорност, обавјештавање и друга питања.

Учешће запослених је управном одбору предузећа прописано је Законом о предузећима, односно Законом о државним предузећима. Овим законима су прописана основна правила за избор и опозив чланова управног одбора, информисање и дјеловање чланова, њихова одговорност за штету и одговорност за незаконите одлуке. Од три позната облика учешћа представника запослених у органима управљања, прописима је регулисано да представници запослених буду у мањини, односно да представници републичке власти и органа локалне самоуправе буду у већини. Законом о државним предузећима прописано да број чланова управног одбора везаних радним односом у предузећу, мора бити мањи од броја чланова који се бирају између чланова који нису у радном односу у предузећу (чл. 59). Законом о предузећима није одређен однос броја чланова управног одбора из реда запослених у предузећу и других чланова управног одбора и то питање се регулише статутом предузећа.

2) Избор чланова управног одбора

Чланове управног одбора јавног предузећа чији је оснивач Република именује и разрјешава Влада. Они се бирају на вријеме одређено статутом, на период који не може бити дужи од четири године у државним предузећима, односно дужи од пет година у другим предузећима. Чланови управног одбора могу бити поново бирани у управни одбор. Сметње за избор за члана управног одбора је правоснажана пресуда за одређена кривична дјела, која повлаче одређене правне посљедице осуде, док те посљедице трају.

3) Опозив чланова управног одбора

Чланови управног одбора могу бити опозвани и то по истом поступку по коме се бирају. За чланове из реда запослених према томе, приједлог за њихов опозив може дати онај ко је дао приједлог за избор, а то је према Општем колективном уговору синдикат. Одлуку доноси орган који их је бирао за чланове управног одбора.

4) Одговорност чланова органа предузећа за штету

Чланови управног органа солидарно одговарају за штету коју својом одлуком проузрокују. Услов одговорности јесте да та одлука донесена грубом непажњом или с намјером да се штета проузрокује. Они су одговорни за штету под истим условима као и за штету коју нанесу предузећу или трећем лицу у обављању својих послове. Основ искључења од одговорности за штету члана управног одбора је ако издвоји своје мишљење у записник.

5) Одговорност органа предузећа за незаконите одлуке

Управни одбор је дужан да у року од тридесте дана усклади општи акт предузећа у складу са законом када прими обавјештење директора предузећа да је обустави акт од извршења. Директор то може учинити када сматра да је овај акт супротан закону или другом пропису.

6) Обавјештавање чланова управног одбора

То је претпоставка да би могли учествовати у раду одбора. То се првенствено односи се на податке о раду предузећа, раду његових органа, извјештајима о пословању, те извјештајима надзорног одбора и ревизора, а што је и законска обавеза. За чланове управног одбора из реда запослених важно је за успјешно представљање интереса запослених и обавјештавања запослених о наведеним подацима. То је предмет регулисања законских одредби, одредби статута предузећа, и одредби којима се регулише кандидовање запослених за чланство у управном одбору. Тако је законска обавеза да се запослени у предузећу обавјесте од стране управе предузећа, а то значи и од управног одбора који заједно са директором чини управу предузећа о раду управе. Начин на који управни одбор, односно чланови управног одбора обавјештавају запослене је предмет регулисања статутом. Управа предузећа је дужна да обавјести запослене о о свом раду, раду и пословању предузећа, а нарочито о развојним плановима и њиховом утицају на економски и социјални положај запослених кретању и промјенама зарада, заштити и безбједности на раду, и мјерама за побољшање услова рада, расподјели добити и другим питањима. Запослени у предузећу могу бити обавјештени о другим питањима утврђеним статутом.

7) Дужност чување пословне тајне

Дужност чувања пословне тајне траје и после престанка мандата члана органа предузећа и престанка радног односа запосленог. Одлуку о томе које су исправе и подаци пословна тајна доноси управа предузећа, а представници запослених који су чланови управног одбора учествују у томе.

5. Примјери регулисања учешћа запослених у управљању у јавном предузећу статутом предузећа

Статут доноси управни одбор предузећа тако да представници запослених у овом органу могу да утичу на регулисање учешћа запослених у управљању. Примјери "Јавног основног државног предузећа Телекомуникације Републике Српске" и "Јавног основног државног жељезничког транспортног предузећа предузећа Републике Српске" показује да се статутом предузећа регулише организација предузећа, управа, питање учешћа запослених у управљању предузећем, одлучивање о правима и обавезама из радног односа, о пословима који се морају обављати за вријеме штрајка, оп сарадњи са синдикатом и другим питањима. У вези управног одбора предмет регулисања су слиједећа питања: састав, критеријуми за избор, мандат, овлашћења, начин одлучивања, одговорност чланова, накнада.

Према статутима ових републичких предузећа у управном одбору предузећа су чланови који су у радном односу у предузећу и чланови који то нису, односно који су у радном односу у другом предузећу или организацији. Тачан број једних и других није одређен, али је одређен међусобни однос, на начин да је број чланова управног одбора "везаних" радним односом у Предузећу мањи од броја чланова који се бирају између чланова који нису у радном односу у Предузећу, тако да седам чланова, у његовом саставу могу бити највише три представника запослених. На тај начин се регулише да институције власти и друге политичке институције и организације, од којих зависи ко ће бити именован у чланство Управног одбора имају пресудан утицај и контролу над управљањем предузећем. Управни одбор доноси одлуке већином гласова чланова управног одбора, а за свој рад одговара органу који га именује.

Члан управног одбора не може бити лице које је правоснажно осуђено за одређена кривична дјела, која повлаче одређене правне посљедице осуде, док те посљедице трају.

За чланове управног одбора из реда запослених мандат у управном одбору престаје и престанком радног односа у Предузећу, ако се избор врши по том основу. Чланови управног одбора се бирају на одређено вријеме, које не може бити дужи од четири године. Могућност поновног избора није ограничена.

Управни одбор је надлежан да одлучује и о питањима која су важна за положај запослених: доноси опште акте предузећа, разматра и усваја извјештаје директора предузећа о стању и заштити права радника, именује директоре у зависним предузећима. Он именује у управне одборе у зависним предузећима, а што значи и чланове из реда запослених о њима.

Пошто избор чланова управног одбора из реда запослених има значај њиховог учешћа у управљању предузећем може се поставити питање односа између запослених који су чланови управног одбора предузећа и запослених које они представљају. То није регулисано Статутом предузећа. То је питање њиховог међусобног односа и регулише се правилима којима се регулише предлагање кандидата и

избор чланова овог органа из реда запослених. Према Општем колективном уговору кандидате предлаже синдикат и према томе би овај однос био предмет синдикалних правила.

Кроз доношење статута Предузећа, уз сагласност органа који га именује, а то је Влада, регулишу се и поједина питања из права, обавеза и одговорности запослених. Статутом предузећа се регулише: питање чувања пословне тајне, одлуживање о правима радника и обавјештавање радника, послови који се морају обављати за вријеме штрајка, сарадња органа управљања и руковођења са регистрованим организацијама синдиката у предузећу, регулисање права и обавеза из радног односа кроз општи акти и колективни уговор.

Чланови управног одбора су одговорни за свој рад индивидуално и солидарном, зависно од случаја. Они одговарају за повреде закона или овог статута и за кривицу у управљању. Они су одговорни према предузећу или трећим лицима. Покретање поступка за утврђивање одговорности застарјева за три године од дана скривљене радње. У случају да је у питању кривично дјерло покретање поступка застарјева за 10 година. Члан управног одбора се може сам "ослободити" одговорност ако уложи протест. То се односи на члана који је уложио протест против одлуке или мјера и пријавио га надзорном одбору.

Закључне напомене

Постоји разлика између законских одредби о учешћу запослених у управљању у јавним предузећима и њихове примјене. У питању су одредбе о учешћу запослених у органима јавног предузећа које треба да обезбједе њихов утицај, али је стварни утицај маргиналан. Један од разлога за то јесте утицај и позиција синдиката међу радницима у овим предузећима.

Други разлог јесте процес приватизације, који излази из припремне фазе, а утицај запослених у предузећу на тај процес је маргиналан. Трећи разлог, јесте што је доминантан утицај институција власти на управљање јавним предузећима, чак и на начин да у органима предузећа доминирају "спољашни" чланови. И чланови органа из реда запослених у предузећу се више бирају према критеријумима као и ови чланови, под утицајем институција власти.

Радно законодавство Републике Српске се налази пред крупним промјенама одредби о сталности, стабилности, заснивању и престанку радног односа. Посебан значај у томе се даје промјени радног законодавства на начин да се уграде одредбе о положају запослених који су "вишак". Проблем "вишка" запослених постоји и у предузећима која неће бити приватизована или бар нису у плану да буду приватизована у неколико наредних година. Утицај запослених на питање рјешавања "вишка" запослених у поједином предузећу, а према томе и у јавном предузећу је маргиналан, као и уопште утицај на управљање предузећем.