

Dr DRAGOLJUB VUKČEVIĆ,
vanredni profesor

NOSIOCI LIČNOG RADA U SOCIJALISTIČKOM SAMOUPRAVNOM SISTEMU

I

LIČNI RAD U OBLASTI ZANATSTVA, UGOSTITELJSTVA I TURIZMA DO USTAVNIH AMANDMANA IZ 1971 GODINE

Veliki društveni interes za razvoj zanatstva, kao i drugih uslužnih delatnosti, pokazan je već na samom početku razvitka socijalističke zajednice. Što je industrijski i društveni razvoj bio dinamičniji, brži razvoj gradova, urbanizacija i podizanje industrijskih naselja, elektrifikacija, tehnička opremljenost domaćinstava, masovna motorizacija u saobraćaju, građevinarstvu i industriji, sve je više rasla uloga i značaj zanatstva i ostalih uslužnih delatnosti.

Potrebe stanovništva grada i sela koje je sve više opremljeno savremenom tehnikom kojom se služe za obavljanje svoje delatnosti ili u domaćinstvima, sve više zahtevaju organizovano i stručno servisiranje, održavanje i remontovanje, čime se pruža šansa nosiocima ličnog rada da razvijaju svoju individualnu inicijativu u ovim oblastima. Da bi se ove pogodnosti iskoristile i da bi ove potrebe građana bile u sve većoj meri zadovoljene, postoji veliki društveni interes za razvoj zanatstva i uslužnih delatnosti. U tome društveno-političke zajednice imaju posebnu ulogu i zadatak.

I pored velike konjunktura i pozitivne perspektive za razvoj zanatstva i drugih uslužnih delatnosti potrebno je istaći da su pozitivni rezultati usko povezani sa odgovarajućom društvenom i materijalnom podrškom bez koje će uprkos svega i dalje postojati zastoj umesto razvoja. Naročito negativne posledice za razvoj imaju administrativna ograničenja i poreska opterećenja, koje su se pokušale prevazići smanjivanjem obaveza prema federaciji. Međutim, ovu politiku nisu dosledno sledile sve društveno-političke zajednice (republike, pokrajine i opštine) već umesto rasterećenja one su zavodile još veće društvene obaveze, nosiocima ličnog rada. Umesto društvene podrške i dovođenja nosioca ličnog rada u ravnopravan položaj sa ostalim radnim ljudima, u praksi se još uvek prema »privatnicima« vodi dvostruka politika i nastoji da se na različite načine dezavuišu, otežavanjem ili zabranjivanjem saradnje društvenog sektora i nosioca ličnog rada i sl. Utoliko su značajniji naponi koji se vrše u sadašnjim uslovima da se produže posebne materijalne i druge pogodnosti koje su neophodne (smanjenje nekih poreza, olakšice kod uvoza sirovina i repromaterijala, povoljniji krediti, niže zakupnine za lokale itd) za uspešan razvoj ličnog rada.

1. Lični rad u oblasti zanatstva

Od početka nove države formulisan je jasan stav da se u odnosu na sitne robne proizvođače u oblasti zanatstva neće primenjivati prinuda niti će doći do njihovog ukidanja, već na njihovo postepeno uključivanje u društvenu proizvodnju putem zadrugarstva i ostalih oblika udruživanja.

Prvi značajniji pravni dokument kojim je u potpunosti regulisano pitanje ličnog rada na području zanatstva donet je tek 1949. godine, što je bilo znatno kasnije od donošenja propisa koji su se odnosili na sitne robne proizvođače u oblasti poljoprivrede. Naime, sve do 1949. godine, pojedinim propisima su parcijalno rešavana pojedina pitanja iz oblasti zanatstva i nije postojao zaokružen i celovit sistem propisa kojim bi bila rešena najvažnija pitanja zanatstva. U nedostatku propisa u praksi su primenjivani propisi Zakona o radnjama iz 1931. godine, ukoliko nisu bili u suprotnosti sa tekovinama NOB-a. Zanatsko zadrugarstvo je usputno rešeno Osnovnim zakonom o državnim privrednim preduzećima.

Opštim zakonom o zanatstvu (Sl. l. FNRJ br. 49/49) po prvi put je zanatstvo pravno uređeno i određen u osnovi pravac daljeg razvoja. Njime je ukazano na pravac i način rešavanja pitanja zanatstva i njegovo uključivanje u socijalističku izgradnju sa stanovišta principijelnih postavki o budućnosti zanatstva u socijalističkom sistemu. Rešenja koja su sadržana u ovom propisu imala su trajni karakter, a njihovo kasnije usavršavanje nije dovelo do principijelnih odstupanja od njih. Prilikom donošenja ovog Zakona, ukazano je na pogrešan stav da se zanatstvo izjednačava sa kapitalističkim elementima i da ono predstavlja kapitalističke ostatke.

»Zaboravilo se na odnos između zanatstva i raznolikih potreba individualne potrošnje, na odnos između zanatstva i individualne stručne veštine koja može i mora da daleko prevaziđe jednostavnosti industrijske proizvodnje, a koja je preko majstorskog ovladavanja svog posla neposredno povezana sa stvaralačkim osobinama ljudskog duha, s njegovom težnjom za raznolikošću. Ova je osobina, drugovi, prismo ljudska osobina, bez nje nema slobodnog ljudskog bića. Likvidirajući tu ljudsku osobinu, mi bismo život pretvorili u pustu kasarnu...«¹⁾

Već na Trećem redovnom zasedanju Saveznog veća i Veća naroda (26. mart — 26. april 1947) god.), na Šestoj sednici Saveznog veća i Veća naroda u diskusiji Josipa Broza Tita je istaknuto:

»Kod našeg zanatstva postojala je bojazan da će Petogodišnjim planom i pojačanom industrijalizacijom biti likvidirano kao takvo. Ta bojazan je suviše. Što mi do sada nismo posvetili zanatstvu potrebnu pažnju, snabdjeli ga dovoljnom količinom sirovina i alata, razlog je to što nismo mogli, a ne što bismo htjeli. Trebalo je najvećom brzinom obnavljati razorenu industriju i snabdjevati je potrebnim sirovinama, kojih je kod nas još uvijek suviše malo. Trebalo je na brzinu snabdjeti naše stanovništvo grada i sela najnužnijim industrijskim proizvodima

¹⁾ B. Kidrič: Govor na VII redovnom zasedanju Nar. skupštine FNRJ 1949 g., Stenografske beleške.

široke potrošnje, i tako dalje. Ali ja neću osporavati da kod mnogih naših rukovodećih ljudi nije postojalo nerazumevanje za potrebe zanatstva. I ne samo to, nego danas kod nekih ljudi postoji mišljenje da je zanatstvo odživjelo svoje, da ono danas, kad stvaramo jaču industriju, više nije potrebno, da ono kao privatni sektor proizvodnje smeta pravilnom razvitku društvene, socijalističke proizvodnje koja je kod nas nastala uslijed prelaza glavnih sredstava proizvodnje iz privatne u opću, narodnu, društvenu proizvodnju. To je skroz pogrešno. Nama je zanatstvo potrebno i korisno. Naša industrija u mnogim granama, još dugo neće zadovoljiti sve potrebe naših naroda, a neke zanatske grane se danas još uvijek ne mogu zamijeniti industrijom. Dalje, naše je zanatstvo kvalitativno na visokom stepenu, i mi ćemo ga, zbog specifičnosti nekih njegovih grana, pomagati a ne kočiti njegovo dalje gajenje i razvitak. Ne zanemarivanje i ukidanje zanatstva već njegovo uključivanje u naš opšti privredni plan, pomaganje, organizacije u proizvodne zadruge, da bi nam korisnije poslužilo općem privrednom razvitku naše zemlje, — to je naša politika u pogledu zanatstva, i toga treba da se svako drži²⁾

Reagujući na pogrešne tendencije u razvoju zanatskog zadrugarstva i zanatstva uopšte u to vreme E. Kardelj je upozorio:

»Neki idu za tim da se zanatstvo šablonski uklopi u određene zadružne forme, dok su drugi prosto digli ruke i puštaju maha stihijskom razvitku zanatstva. Pogrešna je, naravno, i jedna i druga tendencija. Prva ga sputava i ne vodi dovoljno računa o potrebi da se sačuva zanatsko iskustvo i tradicija kao i specifični kvalitet zanatskih proizvoda. Međutim, interes zemlje je da se, s jedne strane, ne preseče zanatska tradicija, a, s druge strane, — da se obezbedi pravilan razvitak zanatstva u skladu sa našom socijalističkom izgradnjom³⁾».

»Ima i takvih ljudi koji bi pošto-poto hteli da od zanatstva stvore industriju, to jest iz zanatskih radionica fabrike. Takva je tendencija i pogrešna i štetna i nerealna. Nerealna je zato jer mi iz malih radionica nikada nećemo stvoriti moderne fabrike, ali ćemo u zanatstvu potkopati baš ono što je, nama najkorisnije, na čem se zapravo temelji opstanak zanatstva — kvalitet njegovih produkata. Time ne želim da kažem da smo mi protiv mehanizacije zanatstva ili protiv zanatskog zadrugarstva. No, naprotiv, i jedno i drugo je neophodno i samo će pomoći razvitku zanatstva. Ali zanatstvo je nama korisno i potrebno upravo kao zanatstvo, a nikakav napredak ne predstavlja, na primer, tendencija da se iz nekoliko dobrih krojačkih radionica napravi rđava i zaostala farika konfekcije«.

Ističući radni karakter zanatske proizvodnje i naglašavajući potrebu njegovog socijalističkog preobražaja putem dobrovoljnog udruživanja, u referatu na V Kongresu KPJ E. Kardelj je podvukao:

»Jasno je da zanatstvo, kao i svaka sitna robna proizvodnja, takođe predstavlja izvor kapitalističkih tendencija. Ali, s druge strane, mi

²⁾ Treće redovno zasjedanje Saveznog veća i veća naroda, Stenografske beleške — Prezidijum Nar. skupštine FNRJ, 1947, str. 329—330.

³⁾ E. Kardelj: Problemi naše socijalističke izgradnje. Knjiga I: Državna i privredna izgradnja. — Beograd, Kultura, 1960, str. 496—(2).

ne smemo zaboraviti da zanatlija nije samo prodavac robe nego i radnik koji je takođe bio podvrgnut kapitalističkoj eksploataciji i koji ne može biti nezainteresovan o tome da je narodna vlast što čvršća (Str. 307).

»... za zanatlije važi princip da je dobra samo ona forma koju on shvati i dobrovoljno prihvati. Prema tome, samo reakcionarni klevetnici mogu ubacivati među gradske sitne robne proizvođače laži o tome da će narodna vlast nacionalizovati i ekspropriisati njihove radionice ili da će ih nasilno uključiti u zadruge. Naprotiv, narodna vlast treba svestrano da pomogne razvijanje zanatstva u tom smislu da ono sačuva svoju radnu tradiciju i svoj kvalitet rada i da ih i dalje razvija«. (str. 307).⁴⁾

Kada se ima u vidu da se radi o administrativnom periodu upravljanja privredom, o periodu neposredno posle pobeđe revolucije, na osnovu iznetih postavki o položaju i ulozi zanatstva u socijalističkom sistemu, možemo zaključiti da je postojao jasan i precizan kurs o perspektivi i daljem razvoju zanatstva u skladu sa kojim je usledilo i zakonsko regulisanje ove materije na takvim osnovama.

Suprotno takvih shvatanjima, zanatstvo je definisano kao kvalifikovana izrada odnosno obrada individualno odabranih proizvoda koja će postojati i u socijalizmu i uporedo sa izgrađivanjem i razvitkom socijalizma i porastom proizvodnih materijalnih snaga u socijalizmu razvijace se i kvalifikacija zanatstva. Pri tome je ukazano na menjanje društvenih uslova proizvodnje u zanatstvu, paralelan razvoj individualnog i zadrugnog zanatstva, menjanje, razvijanje i usavršavanje materijalno tehničke baze zanatstva, porast produktivnosti rada, i stvaranje uslova u kojim će primitivna izrada proizvoda biti zamenjena individualnom zanatskom proizvodnjom serijski proizvedenih polufabrikata itd.

Izgradnjom socijalizma, materijalnih i proizvodnih snaga i razvojem socijalističkih proizvodnih odnosa, neće se likvidirati zanatstvo kao visokokvalifikovana veština izrade odnosno obrade proizvoda prema individualnim potrebama i ukusu, već će se zanatstvo podići na viši stepen. Zanatstvo kao visokokvalifikovana veština individualne obrade, za razliku od serijske, masovne proizvodnje, i njenom jednolikošću, ostace i razvijace se i u socijalizmu kao neizbežna po ljudski život, po individualni ukus, po njegove zahteve za raznolikošću, apsolutno potrebna dopunska proizvodnja visoko razvijene, sasvim mehanizovane i serijske industrijske proizvodnje.

I pored toga što će u svom razvoju, zanatstvo putem udruživanja u zadruge i spregom sa socijalističkim sektorom sve šire uključivati u društvenu proizvodnju, ali i tada će ostati razlika između koncentracije osnovne industrijske proizvodnje i dekoncentracije zanatske proizvodnje s njenim individualnim akcentom, s njenim i raznolikim radionicama.

Time je podvučeno da izgradnjom i razvitkom socijalističke krupne industrije neće se pristupiti likvidaciji zanatstva, već da će ovaj proces pokazati upravo suprotna kretanja. U tim uslovima, potreba za održavanje predmeta i proizvoda individualne potrošnje će se sve više

⁴⁾ Isto.

osećati koje potrebe upravo zanatstvo treba da zadovoljava. Njegovom likvidacijom bi se uticalo negativno na zadovoljavanje najbitnijih potreba individualne potrošnje.

Na taj način stavovi u pogledu zanatstva bili su već od samog početka vrlo jasno definisani, perspektiva razvoja zanatstva u socijalističkom sistemu pozitivno određena i sektaški stav prema radnom zanatstvu ocenjen kao društveno neprihvatljiv.

U prvom Zakonu o zanatstvu predviđa se kategorija državnog majstora, zvanje koje može dobiti i privatni zanatski majstor ukoliko je spreman da dobrovoljno preda svoju zanatsku radnju državi. Za predatu radnju dobija procenjenu vrednost koja mu se isplaćuje u mesečnim ratama a na njegov zahtev umesto naknade može mu se priznati pravo na penziju, s tim da im se godine rada provedene u zanatu priznaju kao godine radnog staža ako rade najmanje pet godina u društvenom sektoru.

U pogledu zanatskog zadrugarstva zakonom su predviđena tri osnovna oblika: proizvođačke, zanatske zadruge, uslužne zanatske zadruge i zanatlijske nabavno-prodajne zadruge. Osnovni principi na kojima se zasniva zanatsko zadrugarstvo koji su utvrđeni ovim zakonom bili su: dobrovoljnost udruživanja, demokracija, unutranšnjeg života u zadrugi, odsutnost eksploatacije.

Zadruge su mogle koristiti samo radnu snagu zadrugara a izuzetno tuđu radnu snagu za administraciju zadruge. Akumulacija zadruge se ne deli već služi za jačanje zadrugne svojine, fondove itd., a za jačanje svoje proširene reprodukcije, pored vlastite akumulacije zadruga može dobiti iz opštenarodne imovine sredstva na korišćenje.

Privatnim zanatlijama je takođe jasno određen status i stvorene mogućnosti da putem vlastitog rada razvija svoju delatnost i naglašeno je da se prema radnom delu treba odnositi drukčije nego prema pojedinim privatnim špekulantima. Borba protiv špekulacije u okviru privatnog zanatstva treba da se jasno razdvoji i ne pretvori u borbu protiv privatnog zanatstva uopšte, a u oblasti socijalističke industrije koja treba da pomogne suzbijanju nestašice pojedinih proizvoda treba da likvidira i špekulaciju pojedinih privatnih zanatlija. Sektaškim odnosom prema radnom zanatstvu povećava se oskudica u pojedinim artiklima i time objektivno pomaže špekulaciju. Umesto toga, propisi o zanatstvu predviđaju stabilan položaj privatnog zanatlije i čuvaju njegove interese i interese zajednice kao celine. I tada je naglašavana potreba raznih oblika sprege između privatnih zanatlija i socijalističkog sektora i podvučeno da ove forme sprege ne smeju biti takve da individualne zanatlije *via facti* prosto »nacionalizuju« odnosno »socijalizuju« već moraju da se javljaju u sferi nabavke i prodaje sirovina, politike cena, javne kontrole nad cenama itd. i da pomažu socijalistički preobražaj zanatstva.

Ako se analiziraju odredbe prvog našeg Zakona o zanatstvu, položaj, prava i dužnosti individualnih zanatlija i način na koji su ova pitanja rešena u ovom zakonu, može se zaključiti da su njima date osnove za dugoročna i trajna rešenja koja su se zadržala i u kasnijim propisima a neka od njih i danas.

Od samog početka se polazilo od toga da i u uslovima razvijene privrede zanatstvo ima značajnu ulogu pod uslovom da se stalno prilagođava novim uslovima i time obezbeđuje svoju perspektivu. Njegova uloga u uslovima razvijene industrije se ne smanjuje budući na njegovu dopunsku ulogu. Bez obzira na razvoj industrije ubrzava ukidanje izvesnih zanatskih struka, s druge strane se pojavljuje potreba za niz proizvoda i usluga koje do tada nisu postojale i time razvoj novih zanatskih delatnosti. Na taj način se zanatstvo nadovezuje na industrijski razvijenu proizvodnju i vrši funkciju zadovoljavanja pojedinih potreba i usluga za koje industrijska organizacija predstavlja nepodesan oblik, usled neracionalnosti, nerentabilnosti, specijalnosti, neserijske proizvodnje i sl. Pored toga u proizvodnji artikala umetničke vrednosti (čipke, vezovi, ćilimi, rezbarije, filigranski i kujundžijski radovi, pleteni proizvodi, proizvodi kvalitetne keramike i sl.) predstavljaju takve delatnosti koje se isključivo mogu obavljati ličnim radom.

Opšti zakon o zanatstvu i kasniji propisi koji su u ovoj oblasti donošeni u pogledu organizacionih oblika vršenja zanatskih usluga predviđali su vršenje proizvodnih i neproizvodnih zanatskih delatnosti u okviru zanatskih radnji i preduzeća i zanatskih zadruga društvenog sektora i obavljanje zanatske delatnosti sredstvima u svojini pojedinaca. Ovaj zakon, i Uredba o zanatskim radnjama i zanatskim preduzećima iz 1954. godine jasno su definisali zanatsku delatnost i predstavljali su prepreke da se u ovoj oblasti ostvare kapitalističke i eksploatorske tendencije određivanjem broja lica koje individualni zanatlija može zaposliti i predviđanjem mogućnosti da se može zabraniti lični rad u pojedinim oblastima zanatskih struka. Istovremeno je predviđena mogućnost osnivanja zanatsko-proizvođačkih, prerađivačkih i uslužnih zadruga koje su uz društveni sektor zanatstva predstavljale oblike podrštvljenog zanatstva.

U čl. 9 Uredbe o zanatskim radnjama i zanatskim preduzećima iz 1954. godine data je jasna definicija zanatske delatnosti koju karakteriše proizvodnja robe i vršenje usluga za individualne potrebe građana, vršenje popravki i održavanje raznovrsnih proizvoda. U procesu rada preovlađuje visokokvalifikovani ručni rad, ne postoji unutrašnja podela rada, već svaki radnik vrši celokupan proces rada, u procesu rada zastupljena je manja pogonska snaga ili manji broj radnika.

Zanatskim radnjama i zanatskim preduzećima, na osnovu ove Uredbe, stvoreni su povoljni uslovi i data mnogo šira osnova za podizanje i brži razvoj zanatstva. Pre svega, njome je predviđeno više organizacionih oblika i zanatskim radnicima omogućeno da od raznih oblika izaberu onaj oblik koji im najviše odgovara. Većim kolektivima radnika stvorena je mogućnost da se organizuju u preduzeće koje u svom sastavu nema zanatskih i trgovinskih radnji, ili u preduzeće koje u svom sastavu ima pojedine radnje. Na taj način većim kolektivima je omogućeno da udruživanjem rada i sredstava prihvate izvršenje poslova većeg obima. S druge strane, manjem broju zanatskih radnji takođe je omogućeno obavljanje zanatske delatnosti u samostalnoj zanatskoj radnji sa sredstvima u društvenoj svojini. Ako u takvoj radnji radi samo jedan ili više radnika, ona se obavezno predaje na upravljanje radnicima na osnovu prihvatanja pravila radnje. Takvoj radnji se određuju obaveze

prema društvenoj zajednici u paušalnom iznosu. Višak koji ostaje po podmirenju obaveza prema zajednici pripada radnicima koji raspodeljuju prema međusobnom sporazumu, na način predviđen pravilima.

U ovoj Uredbi su liberalnije postavljene uslovi u pogledu stručne spremlje time što je omogućeno da zanatske radnje mogu osnivati i priučeni zanatski radnici.

I ostali instrumenti su imali za cilj da se zanatstvo u novim uslovima dovede u ravnopravniji položaj sa ostalim privrednim oblastima — tako su i novi propisi o porezu na dohodak, koji su predviđali uvođenje poreza na upotrebu tuđe radne snage kao posebnu obavezu prema zajednici od strane zanatskih radnji koje nude individualni zanatlije. U proseku osnovicu za razrez poreza na dohodak privatne zanatske radnje ulaze i viškovi zarada i plata iznad obračunskih plata u privredi, isplaćeni radnicima i službenicima koji rade u tim radnjama. Novine u Uredbi o porezu na dohodak imale su za cilj da se što pravilnije dođe do poreske osnovice na koju se plaća porez. Na taj način se obezbeđivao jednak položaj na tržištu i uslovi privređivanja zanatskim radnjama društvenog sektora i zanatskim radnjama koje su poslovale individualnim sredstvima zanatlija.

Poseban značaj ove Uredbe je bio u tome što je njome precizno definisana zanatska delatnost, priroda i specifičnosti ove delatnosti, određivanjem najvažnijih elemenata.

Iz ovako definisane zanatske delatnosti proizilazi nekoliko elemenata i to: a) proizvodnja robe i vršenje usluga po narudžbini i za individualne potrebe građana; b) preovlađivanje visokokvalifikovanog ručnog rada; c) nepostojanje unutrašnje podele rada; d) manja pogonska snaga ili manji broj radnika; i e) opravke i održavanje predmeta, odnosno proizvoda i vršenje usluga koje služe individualnoj proizvodnji. Time je jasno postavljena granica i određene bitne karakteristike zanatske delatnosti pod kojim se podrazumeva isključivanje standardne industrijske proizvodnje i naglašava kvalifikovan ručni rad.

Značaj ove Uredbe je bio i u tome što su njome uklonjeni svi oni elementi administrativnog regulisanja odnosa u oblasti zanatstva iz Opšteg zakona o zanatstvu iz 1949. godine i na novoj osnovi organizovan društveni sektor zanatstva: zanatska preduzeća, zanatske radnje i postavljene razlike i izvršena razgraničenja u pogledu njihovog statusa i organizacije samoupravljanja u njima. Dalje, zanatsko preduzeće je predviđeno kao organizacioni oblik isključivo na društvenoj svojini dok su zanatske radnje mogle biti: samostalne, u društvenoj svojini; radnja u sastavu zanatskog preduzeća ili zanatske zadruge; i privatna zanatska radnja.

Kasnije je (1963. god.) donet poseban Opšti zakon o zanatskim radnama samostalnih zanatlija (Sl. l. br. 13/63) kojim je posebno regulisan lični rad u oblasti zanatstva, u kojem su utvrđena osnovna načela na osnovu kojih su socijalističke republike donele svoje propise. Isto tako i za zanatsko zadržarstvo takođe su posle Ustava SFRJ doneti posebni savezni propisi (Osnovni zakon o zanatskim i drugim određenim vrstama zadržara (Sl. l. SFRJ br. 16/65) koje su sve socijalističke republike primenjivale i posle Ustavnih amandmana sve do njihovog usklađivanja sa novim Ustavom SFRJ iz 1974. godine i ustavima soci-

jalističkih republika i pokrajina. Na području SR Slovenije primenjivan je još i Zakon o obrtnih nabavno-prodajnih zadrugah (Ur. l. br. 44/69) a na području SR Srbije Zakonom o nabavno-prodajnim zadrugama (Sl. gl. br. 49/71) i Zakonom o štedno-kreditnim zadrugama i šteditno-kreditnim službama (Sl. gl. br. 15/69).

Sve do 30 juna 1971. godine kada je stupio na snagu čl. 14 Ustavnog zakona za provođenje Ustavnih amandmana XX do XXI (Sl. l. SFRJ br. 29/71) važio je Opšti zakon o zanatskim radnjama samostalnih zanatlija, i na osnovu osnovnih načela utvrđena u njemu u toku 1964. godine sve socijalističke republike su donele svoje posebne zakone o regulisanju ličnog rada u oblasti zanatstva.

U republičkim propisima su preuzeti opšti kriterijumi iz ranijeg Opšteg zakona o zanatskim radnjama itd. o obavljanju zanatske delatnosti i najvažnija rešenja su bila identična sa ranijim.

U svim republičkim propisima zanatsku radnju samostalnog zanatlije, kao pravni institut sačinjavaju četiri međusobno povezana elementa: ličnost samostalnog zanatlije; njegov lični rad; njegova sredstva za rad; i odobrenje za osnivanje radnje. Najvažniji od ovih elemenata za postojanje radnje je odobrenje za osnivanje, i postojanje sredstava za rad u svojini samostalnog zanatlije. Ličnost samostalnog zanatlije, njegov lični rad, kao elemenat za postojanje radnje može privremeno nedostajati a da radnja i dalje postoji (privremena obustava rada, za koje vreme nedostaje elemenat ličnog rada, ili za slučaj smrti kada nedostaje elemenat ličnosti samostalnog zanatlije). Ukoliko nedostaje odobrenje za osnivanje radnje i prestankom važnosti odobrenja prestaje postojanje i radnje.

Radnja se ne smatra pravnim licem već se prava i obaveze radnje spajaju sa pravima i obavezama njenog vlasnika.

Za *osnivanje radnje* postavljeni su sledeći uslovi: punoletstvo vlasnika; poslovna sposobnost; stručna sprema ili osposobljenost; nepostojanje zabrane za obavljanje zanatske delatnosti; da vlasnik nema drugu radnju; da nema dospelog duga po osnovu obavljanja zanatske ili druge delatnosti; i da ispunjava eventualno druge propisane uslove propisane zakonom.

U pogledu *poslovanja zanatske radnje* predviđeno je da poslovanje vrši lično vlasnik kao i mogućnost korišćenja dopunskog rada drugih lica u granicama određenim zakonom. *Odgovornost* za obaveze iz poslovanja rešena je na taj način što zanatlija odgovara celokupnom imovinom. *Predmet poslovanja* može biti samo u okviru onih privrednih delatnosti koje se propisima republika smatraju zanatskim. Privremeno vođenje radnje može biti povereno drugom licu a moguća je i privremena obustava. Posle smrti samostalnog zanatlije bračni drug može nastaviti poslovanje, lično ili preko poslovođe itd.

Prestanak radnje može nastati: odjavom, po sili zakona, proglašenjem prestanka, u slučaju smrti i u slučaju stečaja nad imovinom samostalnog zanatlije. Svaki od ovih osnova prestanka je detaljno uređen republičkim propisima.

Za obavljanje određenih delatnosti, za koje, prema njihovoj prirodi i načinu obavljanja nije neophodno osnivanje radnje, propisi dozvoljavaju da se mogu vršiti i bez osnivanja zanatske radnje.

U tom smislu predviđa se mogućnost vršenja usluga građanima u vidu sporednog zanimanja koje mogu obavljati lica koja su u radnom odnosu, penzioneri, invalidi, domaćice itd. pod određenim uslovima propisanim zakonom. Naime oni su dužni da o tome podnesu prijavu nadležnom organu za poslove zanatstva, u kojoj podnose dokaze o stručnoj spremi i da je lice u radnom odnosu obavestilo svoju organizaciju udruženog rada u kojoj je zaposlen. Ova lica ne mogu koristiti dopunski rad drugih lica niti držati učenike u privredi, niti se mogu baviti zanatskom proizvodnjom već samo uslugama i to samo za potrebe građana a ne i za društveno-pravne osobe.

I *domaća radinost* predstavlja takvu vrstu delatnosti za koju nije potrebno osnivanje radnje već dovoljno da se podnese prijava opštinskom organu uprave i time stekne pravo prodaje proizvoda domaće radinosti trgovinskoj mreži, na trgovima i saimovima, dobijanjem uverenja koje se izdaje podnosiocu prijave. Uslovi pod kojima se može vršiti ova vrsta zanatske delatnosti u republičkim propisima o zanatskim radnjama samo je načelno rešeno i predviđeno da će se ovo pitanje detaljnije regulisati pravilnicima republičkih organa uprave, sa izuzetkom SR Srbije i Makedonije gde je ovo pitanje rešeno zakonom.

Poseban vid vršenja zanatskih usluga bez osnivanja radnje je *obavljanje zanatskih usluga od mesta do mesta* (od kuće do kuće) a pod time se najčešće podrazumeva: oštrenje noževa, popravak posuđa, izrada i popravak bačava, zabavne usluge i sl. I u ovom slučaju je potrebno odobrenje koje se izdaje na neograničeno vreme pod uslovom da početkom svake godine imalac odobrenja javi organu koji je odobrenje izdao. u slučaju da namerava da u sledećoj godini nastavi sa obavljanjem usluga. Neprijavljivanje povlači za sobom prestanak važnosti odobrenja.

Pre stupanja na snagu Ustavnih amandmana, republičkim propisima je bilo predviđeno kao poseban oblik udruživanja ličnog rada i sredstava za rad osnivanje *zajedničkih zanatskih radnji*. Ovu radnju su mogli osnovati dva ili više građana (najviše šest), a postupak njenog osnivanja je bio isti kao i kod samostalnog zanatlije osim što je pravni osnov njenog osnivanja ugovor kojim se regulišu međusobni odnosi u zajedničkom obavljanju zanatske delatnosti. Zakonom je bilo predviđeno šta sve sadrži ovaj ugovor i koje podatke i na osnovu ugovora opštinski organ izdaje odobrenje o osnivanju radnje. Ugovor isključivo služi za regulisanje međusobnih odnosa udruženih zanatlija a odobrenje opštinskog organa ima isti značaj kao i kod samostalne radnje, bez kojeg se ne može otpočeti rad zajedničke zanatske radnje.

2. Lični rad u oblasti ugostiteljstva i turizma

Za razliku od zanatske delatnosti, ugostiteljska delatnost je po svom specifičnom karakteru bila uvek predmet posebnog regulisanja, donošenjem posebnih propisa o ugostiteljskoj delatnosti koje je karakterisala njihova raznovrsnost (zakoni, uredbe, naredbe, pravilnici i sl.) i primena poslovnih običaja i uzansi, kao i određenih odredbi različitih

grana prava (ustavnog, upravnog, građanskog, krivičnog, radnog i drugih grana prava) kao i odredbi međunarodnih konvencija koje se odnose na ugostiteljsko i turističko poslovanje.

Već od samog početka, ova privredna delatnost je bila regulisana opštim privrednim propisima i posebnim propisima o ugostiteljstvu i ugostiteljskoj delatnosti, koji princip je zadržan i danas, što nije slučaj za zanatstvo.

Već 1954. godine doneti su propisi koji su kao posebnu vrstu radnih organizacija predviđali ugostiteljska preduzeća i radnje (Uredba o ugostiteljskim preduzećima i radnjama). I kasnije (1965) se takođe predviđa da ugostiteljsku delatnost vrše privredne organizacije (ugostiteljske i druge) ugostiteljske radnje samostalnih ugostitelja i domaćinstva.

Vršenje ove delatnosti sastoji se u pružanju usluga smeštaja, ishrane i točenja pića. Prema odredbama Osnovnog zakona o ugostiteljskoj delatnosti (Sl. list SFRJ br. 8 i 10/65 sa izmenama i dopunama izvršenim u 1968. godini — Sl. list SFRJ br. 15 i 30/68) takođe se vrši razlikovanje ko vrši ugostiteljsku delatnost i neki posebni oblici i načini pružanja usluga smeštaja, ishrane i pića na koje se ne odnose odredbe ovog zakona (u socijalnim, zdravstvenim, školskim i sličnim ustanovama). Dalje se predviđa kao specifičan vid vršenja ugostiteljske delatnosti i pružanjem usluga članovima radnih zajednica, organizacija i udruženja.

U pogledu svih oblika vršenja ugostiteljske delatnosti karakteristično je da se vrši *razlikovanje*: ko vrši ugostiteljsku delatnost; kome se pružaju ugostiteljske usluge i prema nosiocima ugostiteljske delatnosti (privredne, radne i druge društvene organizacije), ili građani kao samostalni ugostitelji ili domaćinstva.

Raznovrsnost ovih oblika pruža široke mogućnosti i inicijativu različitih subjekata u pravcu razvijanja ugostiteljstva i turizma.

Za vršenje ugostiteljske delatnosti, nezavisno od toga da li se radi o društvenom ili individualnom sektoru moraju biti osigurani i neki od posebnih uslova. U posebne uslove spadaju: minimalni uslovi u pogledu izgradnje, uređenja i opreme prostorija, minimalni zdravstvenotehnički i zdravstveni uslovi, kao i stručna sprema lica koja pružaju ugostiteljske usluge.

Isto tako je od značaja da se u ovoj oblasti primenjuju i Posebne uzanse o ugostiteljstvu, donete još 1963. godine koje se odnose na sve vršioce ugostiteljskih usluga (Sl. l. SFRJ br. 28 i 30/63).

U Osnovnom zakonu o ugostiteljskoj delatnosti iz 1965, kao što je već istaknuto, bilo je predviđeno vršenje ugostiteljske delatnosti i od strane građana, na osnovu kojeg su socijalističke republike donosile posebne propise kojim su regulisale njihov položaj, prava i obaveze, kao i posebne propise o minimalnim tehničkim uslovima o izgradnji, uređenju i opremi poslovnih prostorija i druge propise koji su detaljnije regulisali ovu materiju.

Prestanak važnosti Osnovnog zakona o ugostiteljskoj delatnosti usledio je posle donošenja Ustavnih amandmana od 1971. godine (Sl. l. 29/71), kada je regulisanje ugostiteljske delatnosti preneto u nadležnost socijalističkih republika i pokrajina.

Značaj ovog zakona je bio u tome što je naročito sistematski bilo regulisano pitanje vršenja ugostiteljskih usluga od strane ugostiteljskih privrednih organizacija (preduzeća i radnji) njihovih poslovnih jedinica (hotela, pansiona, svratišta, i prenoćišta, motela, kampova i turističkih naselja) koje su pružale usluge smeštaja i poslovne jedinice u kojima su vršene usluge ishrane i točenje pića (restorani, kafane, barovi, gostionice, krčme i bifei).

Osim toga ovaj zakon je predvideo i različiti pravni položaj koji mogu imati poslovne jedinice u okviru privredne organizacije (radna jedinica, osnovna organizacija udruženog rada u okviru preduzeća) čime su anticipirani određeni procesi u razvoju samoupravljanja koji su kasnije Ustavnim amandmanima detaljnije regulisani.

Za naše razmatranje od posebnog su značaja odredbe koje predviđaju domaćinstva kao jedan od oblika vršenja usluga smeštaja i ishrane, koje pored ugostiteljske radnje i poslovne saradnje na osnovu ugovora o poveravanju manjih poslovnih jedinica licima van radnog odnosa uz plaćanje ugovorenog iznosa, predstavljaju najširu osnovu za uključivanje najvećeg broja lica u lični rad u ugostiteljstvu i turizmu. Ova rešenja su aktuelna i danas.

Ugostiteljska radnja samostalnih ugostitelja je bio oblik za obavljanje ugostiteljske delatnosti ličnim radom i svojim sredstvima koje su mogli osnivati građani pod određenim uslovima pripisanim u zakonu.

Propisima su bila predviđena i određena ograničenja, mogla se osnovati samo jedna ugostiteljska radnja i to ako mu je ugostiteljska delatnost bila osnovno zanimanje; mogućnost upotrebe dopunskog rada ograničena je bila na tri radnika u koji broj nisu ulazili članovi porodice samostalnog ugostitelja i učenici. Zatim, odobrenje za vršenje ugostiteljske delatnosti nije se moglo dati licu koje pripada istoj porodici čiji je jedan član već imao odobrenje i koji na osnovu istog već vrši ugostiteljsku delatnost.

Savezni propisi su u najširim okvirima regulisali osnovna pitanja i uslove za obavljanje ugostiteljske delatnosti preko ugostiteljske radnje samostalnog ugostitelja, dok su bliži zakonski uslovi o pravnom položaju ugostiteljskih radnji, vrste ugostiteljskih usluga koje mogu pružati, stručna sprema, zdravstveno-tehnički uslovi, postupak osnivanja i bliži uslovi za poslovnu saradnju s privrednim organizacijama spadali u nadležnost republika. Od 1965. do 1969. godine sve socijalističke republike su donele posebne zakone o ugostiteljskoj delatnosti građana (Crna Gora — Sl. list SRCG br. 12/ i 26/68; Hrvatska — Nar. novine SRH br. 13/65, 42/68, 48/68 i 33/69; Srbija — Sl. glasnik SRS br. 31/68; Slovenija — Uradni list SRS br. 11/65; SR B. i H. — Sl. list SRBH br. 15/69; i Makedonija — Sl. vesnik SRM br. 21/69).

Pružanje usluga smeštaja i ishrane od strane domaćinstava predstavljalo je takav oblik vršenja ugostiteljske delatnosti od strane građana koje je predviđao OZUD da u okviru svojeg domaćinstva, koristeći svoje stambene prostorije mogu pružati usluge ishrane drugim licima (abonentima) kao i usluge smeštaja i ishrane putnicima i turistima. Ova delatnost nije tretirana kao privredna delatnost već kao dopunska delatnost domaćinstva (domaća radinost u ugostiteljstvu).

Domaćinstva su takođe bila ovlaštena da mogu pružati ugostiteljske i druge usluge za potrebe privrednih organizacija koje vrše ugostiteljsku delatnost.

Na isti način kao i za ugostiteljske radnje samostalnih ugostitelja i za pružanje usluga od strane domaćinstava detaljnije je regulisano republičkim propisima a i propisima opština. (Uslovi za vršenje ove delatnosti, kada se ova delatnost smatra vođenjem ugostiteljske radnje i sl).

Smeštaj u privatnim domaćinstvima nije neka novina koja je karakteristična za razvoj turizma u jugoslovenskim uslovima već je ovaj vid usluge poznat već mnogo ranije u zemljama koje su znatno ranije počele da se bave turizmom. U turističkoj privredi zemalja sa razvijenim turizmom koje ostvaruju velike prihode od turizma (Švajcarska, Italija, Španija) smeštaj u domaćinstvima je vrlo razvijen jer su ovi kapaciteti toliki da više nego dvostruko nadmašuju hotelski smeštaj (Italija: na 1 hotelski ležaj dolazi 2,5 ležaja u domaćoj radinosti), koji se sastoje od malih pansiona do 20 mesta.

Na žalost, mi smo dosta kasno pristupili ovom obliku privređivanja koji omogućava osetan i trajan porast zaposlenosti lokalnog stanovništva, a poljoprivreda, zanatstvo i industrija dobijaju mogućnost za povećani plasman svojih proizvoda. Kod nas je sav teret investiranja i sav rizik plasmana preuzela na sebe zajednica putem izgradnje velikih hotelskih kapaciteta, najčešće u naseljima gde nije bila dovoljno razvijena infrastruktura. Nagli porast turističke tražnje nije mogao biti podmiren u hotelskim kapacitetima, tako da je višak pridošlih gostiju prihvaćen od strane individualnog sektora. Izdavanje soba od strane domaćinstava se pokazalo kao najrentabilnije sa najmanjim ulaganjem živog rada. To je s druge strane izazvalo potrebu stimuliranja ove delatnosti putem izdavanja kredita («turističkih») koji su bili namenjeni za proširivanje kapaciteta u domaćinstvima i to samo u pogledu smeštaja dok je ishranu gostiju prihvatao društveni sektor. Razvijanje domaće radinosti pružanjem smeštajnih usluga nije se dalje razvijalo u pravcu povećanja broja domaćinstava koja bi pružala mini-pansionske usluge, iz bojazni od »kapitalisanja«, iako je to vrlo pogodan oblik za angažovanje više članova porodice kompletiranjem usluge smeštaja, nabavljanja, pripremanja i serviranja hrane i sl. što se višestruko isplati. Ovakve tendencije su jedino podržane u propisima SR Hrvatske koji su utvrdili okvire domaćeg pansiona sa ograničenjem na 14 gostiju pod uslovom da se mogu uposliti samo članovi uže porodice. Međutim, i dalje je zadržano veliko nepoverenje prema mini-pansionima i različitom poreskom politikom komuna umesto daljeg razvoja zabilježen je pad i stagnacija ove vrste delatnosti.

2. U pogledu ličnog rada na području *turističke delatnosti* potrebno je istaći da ova delatnost i njene specifičnosti nije bila posebno regulisana ni kada se radi o društvenom sektoru, već su se primenjivali propisi koji važe za ostale privredne delatnosti.

Lični rad sredstvima u svojini građana u turističkoj delatnosti usko je povezan i skoro se u potpunosti iscrpljuje vršenjem usluga u ugostiteljskoj delatnosti.

Na turističku delatnost se primenjuju odgovarajući propisi o prometu robe, prometu robe i usluga sa inostranstvom, kao i neki drugi propisi koji imaju za cilj unapređenje i podsticanje razvoja turističke delatnosti (kreditni i sl.).

Republička regulativa na ovom području uglavnom se odnosila na donošenje propisa o turističkom logorovanju. U svim republikama su doneti propisi o turističkom logorovanju. Neke socijalističke republike su donele propise o turističkim vodičima (Hrvatska i Srbija), propise o osiguravanju sredstava za unapređenje turizma (BiH) ili zaključke i preporuke za dalji razvoj turizma (Slovenija) kao i odluke o sudelovanju republike u finansiranju turističke propagande (Hrvatska).

U SR Srbiji su posebnim Rešenjem utvrđena posebna područja i mesta u kojima postoje uslovi za razvoj turizma.

Za ovo područje ličnog rada uglavnom se primenjuju propisi iz ugostiteljske delatnosti kojima se reguliše pružanje usluga smeštaja i ishrane od strane domaćinstava. Građani u svojim domaćinstvima pružaju usluge smeštaja i ishrane putnicima i turistima, kao i pružanjem usluga ishrane drugim osobama (abonetima), koristeći pri tome svoje stambene prostorije.

3. Poslovna saradnja i udruživanje rada i sredstava u zanatstvu, ugostiteljstvu i turizmu

Prema važećim propisima kojima je regulisan lični rad u oblasti zanatstva, ugostiteljstva i turizma, takođe je predviđeno zasnivanje dugoročne ili povremene poslovne saradnje nosioca ličnog rada i društvenog sektora.

U oblasti zanatstva poslovnom saradnjom odnosno vršenje zanatske delatnosti za određene potrebe privrednih organizacija moglo je biti obuhvaćeno: vršenje određenih zanatskih usluga, odnosno proizvodnja određenih zanatskih proizvoda isključivo ili prvenstveno za potrebe određene privredne organizacije, državnog organa, mesne zajednice ili drugog društvenog pravnog lica, određenih potrošača; proizvodnja zanatskih proizvoda u određenoj količini i asortimanu; prodaja zanatskih proizvoda, odnosno vršenje zanatskih usluga po određenim cenama, obezbeđenje plasmana zanatskih proizvoda odnosno usluga; obezbeđenje sirovina i reprodukcionog materijala za proizvodnju zanatskih usluga ili vršenje zanatskih usluga; davanje avansa za nabavke sirovina odnosno repromaterijala i obezbeđivanje ili davanje kredita koji se odobrava zanatskoj radnji na korišćenje.

Ugovorom o poslovnoj saradnji odnosno o vršenju zanatske delatnosti za određene potrebe moglo se predvideti da društveno pravna lica ulažu sredstva u zanatsku radnju radi njenog razvoja pod uslovom da zanatlija preuzme odgovarajuće obaveze u vezi sa tim ulaganjem.

U istom smislu postojala je mogućnost da ugostiteljska radnja samostalnog ugostitelja može na osnovu ugovora o poslovnoj saradnji, vršiti ugostiteljske usluge i druge poslove za potrebe privrednih organizacija koje vrše ugostiteljsku delatnost.⁵⁾

⁵⁾ Čl. 12, 24, 25 i 26 Opšteg zakona o zanatskim radnjama samostalnih zanatlija i čl. 38 Osnovnog zakona o ugostiteljskoj delatnosti.

Mogućnost osnivanja *ugovorne društvene zanatske radnje*, u kojoj se primenjuju načela poslovanja koja važe za zanatsku radnju sa sredstvima u društvenoj svojini, sklapanjem ugovora između samostalnog zanatlije i opštine, privredne organizacije ili drugog društveno pravnog lica, pod uslovima određenim zakonom i ugovorom, predstavljala je način za postepeno prerastanje ličnog rada u proizvodne oblike udruženog rada.

Još veći stepen podruštvljavanja ličnog rada u oblasti zanatstva predstavljalo je osnivanje *društvene zanatske radnje*. U tom slučaju, samostalni zanatlija je zaključivao ugovor sa društvenim pravnim licem o postepenom primenjivanju načela poslovanja koja važe za zanatsku radnju sa sredstvima u društvenoj svojini na njegovu zanatsku radnju, pri čemu njegova zanatska radnja stiče poseban položaj i ima prava i obaveze utvrđene zakonom i ugovorom. Na sredstva koja je uneo u društvenu zanatsku radnju zanatlija ima pravo svojine, s jednim ograničenjem da ih ne može izneti samo ako je to ugovorom predviđeno.

Analizirajući položaj i prava samostalnog zanatlije koji je uneo svoja sredstva u ugovornu društvenu zanatsku radnju, prema odredbama Opšteg zakona o zanatskim radnjama samostalnih zanatlija, možemo zaključiti da se radi o kreiranju novog modela udruživanja zanatlija koji će kasnije Ustavni amandmani u celosti preuzeti a republički propisi o zanatstvu još preciznije razraditi.

Zaključivanjem ovog ugovora (o postepenom primenjivanju načela koja važe za zanatske radnje koja rade sa sredstvima u društvenoj svojini) zanatlija je sticao sledeća prava i dužnosti:

1) pravo i dužnost da rukovodi poslovima ugovorne društvene zanatske radnje kao rukovodilac radnje, ako ugovorom nije drukčije određeno;

2) pravo na učešće u delu čistog prihoda izdvojenog za lične dohotke radnika radnje, srazmerno njegovom doprinosu za poslovni uspeh radnje;

3) pravo na socijalno osiguranje po propisima koji važe za radnike zapošljene u privrednim organizacijama;

4) pravo na naknadu vrednosti sredstava koja je uneo u ugovornu društvenu zanatsku radnju;

5) pravo na naknadu za korišćenje neamortizovanog odnosno neotplaćenog dela sredstava koja je uneo u ugovornu društvenu zanatsku radnju;

Prava i dužnosti rukovodioca su odgovarala pravima i dužnostima poslovođe društvene zanatske radnje, s izuzetkom da nije mogao biti smenjen sa dužnosti rukovodioca sve dok izvršava obaveze preuzete ugovorom. Ugovorom se moglo predvideti da kao rukovodilac ugovorne društvene radnje ima pravo: a) obustaviti izvršenje zaključaka organa upravljanja radnje o otuđenju sredstava radnje; b) o zasnivanju i prestanku radnog odnosa pojedinih radnika radnje; i c) o preuzimanju obaveza od strane radnje. O eventualnim sporovima rešava arbitražno veće pri opštinskom odboru na čijoj se teritoriji nalazi radnja. Arbitražno veće sačinjavaju predsednik koga imenuje opštinski organ, predstavnik radnog kolektiva i zanatlija.

Sredstva koja su uložena u ugovornu društvenu radnju od strane opštine, privredne organizacije ili drugog društvenog pravnog lica u društvenoj su svojini. Ugovorna društvena zanatska radnja ima iste fondove koje ima i društvena zanatska radnja, ona izvršava svoje obaveze prema društvenoj zajednici po propisima koji važe za društvene zanatske radnje. S druge strane njoj se mogu odobravati krediti pod istim uslovima kao društvenoj zanatskoj radnji i na nju se ne odnose ograničenja u pogledu upotrebe dopunskog rada.

Poseban vid ličnog rada u oblasti ugostiteljstva predstavlja zaključivanje ugovora između privredne organizacije koja vrši ugostiteljsku delatnost i lica koje nije u radnom odnosu sa tom organizacijom, na osnovu kojeg se privremeno poverava vršenje ugostiteljske i druge delatnosti u određenim manjim poslovnim jedinicama ili izdvojenim poslovnim mestima pod uslovom da angažovano lice plaća ugovoreni iznos.

Ugovor koji se zaključuje između privredne organizacije i angažovanog lica sadrži: delatnost koja se poverava, uslovi i način vršenja, stvari i sredstva koja služe za obavljanje ugovorene delatnosti, obaveze u pogledu čuvanja i vraćanja sredstava, iznos koji plaća lice s kojim je zaključen ugovor i trajanje ugovora. Punovažnost ugovora može se usloviti davanjem odgovarajućeg osiguranja od strane lica kojem je povereno vršenje delatnosti.

Prihod koji se ostvari ovakvim oblikom saradnje služi za podmirenje ugovorenog iznosa a ostatak pripada vršiocu delatnosti na koji plaća obaveze i doprinose za samostalno vršenje privredne delatnosti. Korišćenje dopunskog rada drugih lica u pravilu nije dozvoljeno, ukoliko republičkim propisima nije drukčije predviđeno. (čl. 20 n 21/4 OZUD).

Ugovor se može zaključiti sa jednim ili više lica, ako se time osigurava uspešnije poslovanje i racionalnije korišćenje sredstava, pogonskog i poslovnog inventara ili ako se time potpunije zadovoljavaju potrebe potrošača (čl. 20/2 OZUD).

Ovaj vid saradnje nastao je kao posledica postojanja u ugostiteljstvu sezonskih i povremenih poslova, za obavljanje sporednih delatnosti, u garderobi, na plaži, iznajmljivanju sportskih rekvizita i sl.

Angažovanje ličnog rada na ovom području i na ovakav način pruža mogućnost zapošljavanja kako lica sa određenim prihodima (penzionera, invalida i sl.) tako i domaćica, lica koja su već u radnom odnosu a pogotovo lica koja nisu zaposlena.

Sve do donošenja Ustavnih amandmana iz 1971. godine na osnovama Opšteg zakona o zanatskim radnjama samostalnih zanatlija, Osnovnog zakona o zanatskim i drugim određenim vrstama zadruga i Osnovnog zakona o ugostiteljskoj delatnosti, i republičkih zakona, izgrađivan je određen celovit sistem odnosa u oblasti ličnog rada u pravcu sve većeg podružljavanja i razvijanja samoupravnih odnosa. U tom periodu je ove procese pratila intenzivna aktivnost društveno-političkih organizacija koja je pomogla da se ovi procesi što brže razvijaju.

II

LIČNI RAD U USTAVNIM AMANDMANIMA IZ 1971 GODINE I USTAVU SFRJ IZ 1974 GODINE

1. Posle Ustava iz 1963. godine Ustavni amandmani XX do XLI iz 1971 godine (Sl. l. SFRJ br. 29/71) predstavljaju najznačajniji dokument donet pre Ustava iz 1974 godine, kojim je materijalna i politička pozicija udruženog rada i radničke klase znatno ojačala, stvaranjem uslova da kao neposredni proizvođači odlučuju o ukupnom dohotku.

Zajedno sa Platformom za X Kongres SKJ i kongresnim rezolucijama Ustavni amandmani iz 1971 godine dali su solidnu osnovu da se u periodu pre donošenja novog Ustava SFRJ lični rad dalje transformiše i uključi u sistem društvenih odnosa koji po svojoj suštini imaju socijalistički samoupravni karakter.

U posebnom Amandmanu (XXIV) regulisan je položaj nosioca ličnog rada u socijalističkom samoupravnom sistemu i na taj način, materija o ličnom radu koja je u Ustavu iz 1963 godine bila regulisana čl. 22 Ustava SFRJ, znatno preciznije i detaljnije uređena. U Ustavnom amandmanu XXIV su došli do izražaja politički stavovi SKJ, SSRNJ i SSJ u kojima se stalno insistiralo na stvaranju uslova za samoupravno organizovanje nosioca ličnog rada i njihovo adekvatno uključivanje u samoupravne socijalističke društvene odnose.

U Ustavu SFRJ iz 1963 godine (čl. 22) lični rad građana bio je regulisan na sledeći način:

»Građani mogu ličnim radom, u granicama i pod uslovima koje zakon odredi, vršiti poljoprivrednu, zanatsku i druge uslužne ili sličnu delatnost radi sticanja dohotka.

Zakonom se određuje u kojim granicama i pod kojim uslovima građani mogu imati pravo svojine na sredstva rada i na poslovne prostore za vršenje poljoprivredne, zanatske i druge uslužne ili slične delatnosti ličnim radom.

Zabranjeno je zapošljavanje tuđe radne snage radi sticanja dohotka.

U oblasti poljoprivredne proizvodnje, zanatstva i drugih uslužnih ili sličnih delatnosti koje građani vrše svojim sredstvima, može se dozvoliti, u granicama i pod uslovima koje zakon odredi upotreba dopunskog rada drugih lica«.

Amandman XXIV ovu materiju, u okviru šest tačaka znatno šire i preciznije reguliše, unoseći neke nove elemente, kojim se nosiocima ličnog rada obezbeđuje još sigurniji društvenoekonomski položaj i samoupravna prava.

U tač. 1, zajemčuje se sloboda samostalnog ličnog rada sredstvima rada u svojini građana kad obavljanje delatnosti ličnim radom odgovara načinu, materijalnoj osnovi i mogućnostima ličnog rada.

Radni ljudi koji obavljaju takvu delatnost imaju u načelu isti društveno-ekonomski položaj i u osnovi ista prava i obaveze kao i radni ljudi u organizacijama udruženog rada.

Zakonom se uređuju uslovi za obavljanje delatnosti samostalnim ličnim radom sredstvima u svojini građana i svojinska prava na sredstva rada i na poslovne prostorije koje odgovaraju obavljanju delatnosti samostalnim ličnim radom.

Radni ljudi koji samostalno obavljaju delatnost ličnim radom mogu, saglasno ugovoru i zakonu, međusobno udruživati svoj rad i svoja sredstva rada u zadrugama i sličnim organizacijama, i u njima zajednički raspolagati dohotkom iz zajedničkog rada.

Svoj rad i sredstva rada oni mogu udruživati sa organizacijama udruženog rada u različite oblike kooperacije i druge vidove poslovne saradnje, i u okviru te saradnje učestvovati u upravljanju zajedničkim poslovima i u raspodeli dohotka ostvarenog ovom saradnjom.

Kad im je za obavljanje takve delatnosti potreban dopunski rad drugih lica, oni mogu zapošljavati u ograničenom obimu i druga lica na osnovu ugovora, koji zaključuju u skladu sa kolektivnim ugovorom. Kolektivni ugovor je predviđeno da zaključuju sindikalna organizacija i odgovarajuća privredna komora odnosno druga opšta asocijacija u kojoj su predstavljeni radni ljudi koji samostalno obavljaju delatnost ličnim radom, i njima se obezbeđuju zaposlenim radnicima prava shodno odredbama tač. 3. st. 2. i 3. tač. 5 Amandmana XXI. (tač. 3).

U tač. 4 Amandmana XXIV se predviđa da radni čovek koji obavlja delatnost ličnim radom, može svoj rad i sredstva rada udruživati sa radom drugih lica u posebnim organizacijama udruženog rada, koje utvrđuje zakon. U tom slučaju može samostalno, na osnovu svojinskog prava raspolagati samo onim delom dohotka, koji mu pripada po osnovu sredstava uložениh u ovu organizaciju, na kojima ima pravo svojine, a u skladu sa načelima koja važe za udruživanje rada i društvenih sredstava u organizacijama udruženog rada. Ostali deo dohotka, po izdvajanju ličnih dohodaka udruženih radnika i radnog čoveka koji je sa njima udružio svoj rad i sredstva rada i koji im pripadaju na osnovu rada, društvena je svojina i oni njima upravljaju saglasno ustavnim načelima o samoupravljanju.

U ovim organizacijama je zajemčeno pravo svojine na sredstvima koja je nosioc ličnog rada uneo, kao i pravo da, saglasno ugovoru i zakonu, rukovodi poslovanjem organizacije i učestvuje u ostvarivanju dohotka na osnovu rezultata njegovog rada i po osnovu uložениh sredstava u ovu organizaciju na kojima ima pravo svojine.

Zakonom se određuje kad samostalno obavljanje delatnosti ličnim radom uz korišćenje dopunskog rada drugih lica, koji prelazi granice zakonom dozvoljenog dopunskog rada drugih lica, mora organizovati kao posebna organizacija udruženog rada po načelima iz tač. 4 ovog amandmana.

U tač. 6 se predviđa da se zakonom može utvrditi da u brdsko planinskim krajevima najveća površina obradivog poljoprivrednog zemljišta po domaćinstvu na kome zemljoradnici imaju pravo svojine, može biti veća od površine koja je utvrđena u čl. 21. Ustava SFRJ.

U Amandmanu XXXI t. 3 je predviđeno da odnosi za koje je jedinim odredbama čl. 1. do 122, 124 do 159. i st. 4. čl. 252. Ustava SFRJ, kao i odredbama važećih ustavnih amandmana, ukoliko se ne odnose na organe federacije, propisano da se uređuju saveznim zakonom, ure-

divaće se republičkim odnosno pokrajinskim zakonom, ako amandmanima XX do XLI nije određeno da se regulišu saveznim zakonom. Na taj način sva najvažnija pitanja ličnog rada ubuduće spadaju u nadležnost republika i pokrajina.

Ako se imaju u vidu rešenja koja su data u Ustavnom amandmanu XXIV, kojim je direktno zamenjena samo odredba čl. 22 Ustava, kao i sadržina amandmana XXI do XXIII i XXXI posebno, onda možemo zaključiti da se i ostale odredbe Ustava iz 1963 godine, na posredan način pretrpele znatne izmene i da su nova rešenja otvorila nove mogućnosti za transformaciju ličnog rada u novim uslovima.

U sprovođenju Ustavnih amandmana iz 1971 godine do donošenja novog Ustava SFRJ 1974 godine, u praksi su iskrslili mnogi problemi za čije rešenje su preciznije odredbe Ustava mnogo doprinele.

Budući da ćemo izvršiti osnovnu analizu odredbi Ustava iz 1963 i 1974 godine, i njihovim upoređivanjem ukazati na osnovne i najvažnije razlike, analiza i upoređenja rešenja u Amandmanima iz 1971 i Ustava iz 1963 godine se ukazuje suvišnim. Umesto toga, prethodno ćemo ukazati na njihovu dalju razradu i preciziranja koja su izvršena u novom Ustavu SFRJ.

Odredba Amandmana XXIV tač. 1 kojom je zajemčena sloboda samostalnog ličnog rada sredstvima rada u svojini građana kad obavljanje delatnosti ličnim radom odgovara načinu, materijalnoj osnovi i mogućnostima ličnog rada, u čl. 64. Ustava SFRJ je dopunjena još jednim uslovom: »I KAD NIJE U SUPROTNOSTI SA NAČELIMA STICANJA DOHOTKA PREMA RADU I DRUGIM OSNOVAMA SOCIJALISTIČKOG DRUŠTVENOG UREĐENJA«.

U tač. 2 st. 2. Amandmana pravo radnih ljudi koji svoj rad udružuju sa organizacijama udruženog rada u različite oblike kooperacije i druge vidove poslovne saradnje, da u okviru te saradnje učestvuju u upravljanju zajedničkim poslovima i u raspodeli dohotka ostvarenog ovom saradnjom, u čl. 67 Ustava SFRJ precizirano da U RASPODELI UČESTVUJU SRAZMERNO SVOM DOPRINOSU OSTVARIVANJU TOG DOHOTKA.

Pravo nosioca ličnog rada da mogu, kad je za obavljanje takve delatnosti potreban dopunski rad drugih lica, zapošljavati u ograničenom obimu druga lica na osnovu ugovora (tač. 3 Amandmana), u čl. 69. st. 1. Ustava SFRJ još preciznije određeno, predviđajući da je u takvim slučajevima kao pravilo OBAVEZNO OSNIVANJE UGOVORNE ORGANIZACIJE UDRUŽENOG RADA. Odnosno, samo izuzetno i u ograničenom obimu, bez osnivanja ugovorne organizacije može se koristiti dopunski rad drugih lica njihovim zapošljavanjem. U kojim delatnostima, u skladu sa njihovom prirodom i društvenim potrebama i pod kojim uslovima je to moguće određuje se zakonom.

Takođe je dopunjena i precizirana tač. 4. Amandmana, u čl. 68 st. 2 kojom se pravo poslovođe da saglasno ugovoru i zakonu, rukovodi poslovanjem organizacije, dopunjuje PRAVOM DA ZAJEDNO SA RADNICIMA ODLUČUJE O NJENOM RADU I RAZVOJU.

Ustav SFRJ je predvideo i neke nove odredbe kojima se rešavaju neka vrlo značajna pitanja u pogledu prava nosioca ličnog rada koja u

Amndmanu XXIV nisu bila sadržana. Tako je u čl. 68, st. 5. predviđeno da se ugovorom uređuje način i uslovi udruživanja sredstava u ugovornu organizaciju, KAO I NAČIN I USLOVI POVLAČENJA, ODNOSNO, ISPLAĆIVANJA SREDSTAVA KOJA JE POSLOVOĐA UNEO U UGOVORNU ORGANIZACIJU. U skladu sa ovom odredbom je i odredba istog člana kojom se predviđa da, POVLAČENJEM ODNOSNO ISPLAĆIVANJEM OVIH SREDSTAVA, POSLOVOĐI PRESTAJU PRAVA KOJA KAO POSLOVOĐA IMA U UGOVORNOJ ORGANIZACIJI (tač. 6). Novinu predstavlja i odredba čl. 69. st. 3. Ustava kojom se predviđa da se ZAKONOM MOŽE ODREDITI DA JE DEO DOHOTKA KOJI JE REZULTAT VIŠKA RADA RADNIKA ZAPOSLENIH KOD RADNOG ČOVEKA KOJI SAMOSTALNO OBAVLJA DELATNOST LIČNIM RADOM DRUŠTVENA SVOJINA KOJA SE KORISTI ZA POTREBE RAZVOJA.

Ustavni amandman XXIV takođe nije sadržavao odredbu koju predviđa Ustav SFRJ iz 1974 godine (čl. 65. st. 3), da se ZAKONOM MOGU, KADA TO ZAHTEVA DRUŠTVENI INTERES, ODREDITI DELATNOSTI KOJE SE NE MOGU OBAVLJATI SAMOSTALNIM LIČNIM RADOM SREDSTVIMA U SVOJINI GRAĐANA.

Naime, u Ustavnom amandmanu XXIV je predviđeno da se zakonom uređuju uslovi obavljanja delatnosti ličnim radom sredstvima u svojini građana i svojinska prava na sredstva rada i poslovne prostori (tač. 1/3), što je odgovaralo odredbi čl. 22 st. 2 Ustava iz 1963. godine, s tom razlikom što su u Ustavu iz 1963 godine bile navedene delatnosti (poljoprivredne, zanatske i druge uslužne ili slične delatnosti) dok se u Amandmanu XXIV tač. 1 st. 1 i 3. zakonsko uređivanje uslova i svojinskih prava nosioca ličnog rada povezuje načinom, materijalnom osnovom i mogućnostima ličnog rada, iz čega se moglo zaključiti da se zakonom ne mogu odrediti delatnosti koje se ne mogu obavljati ličnim radom. Zbog toga je i po tom pitanju Ustav SFRJ precizniji u odnosu na Ustavne amandmane. I pored toga što u pojedinim delatnostima mogu da postoje uslovi za obavljanje samostalnog ličnog rada (način, materijalna osnova i mogućnosti ličnog rada itd.), ako to zahteva društveni interes, zakonom se mogu odrediti delatnosti koje se ne mogu obavljati ličnim radom sredstvima u svojini građana.

Na bazi Ustavnih amandmana pokrenuta je široka akcija za njihovu realizaciju koju su organizovale subjektivne snage na čelu sa SKJ, koje su odigrale značajnu ulogu na slamanju otpora koji se u praksi javljao, bilo da se radilo o otvorenom sukobu sa tehnomenadžerskim strukturama, liberalima ili dogmatičarima ili o otporu proizašlom iz konzervativizma ili neznanja.

Sve subjektivne snage su bile permanentno u akciji sve do donošenja novog Ustava SFRJ 1974 godine.

Put do novog Ustava preko izmena koje su uneli Ustavni amandmani iz 1971 godine i razlike koje su nastale u regulisanju ličnog rada i novi Ustav SFRJ u odnosu na Ustav iz 1963 godine, značio je usmeravanje ličnog rada u pravcu njegove sve veće integracije sa udruženim radom.

Da bi se podvukle najvažnije razlike između odredbi o ličnom radu iz Ustava SFRJ iz 1963 godine i novog Ustava SFRJ iz 1974 godine potrebno je ukazati na njih, posebnom analizom.

2. Novi Ustav SFRJ u čl. 64 garantuje slobodu ličnog rada sredstvima rada u svojini građana kad obavljanje delatnosti ličnim radom odgovara načinu, materijalnoj osnovi i mogućnostima ličnog rada i kad nije u suprotnosti s načelima sticanja dohotka prema radu i drugim osnovama socijalističkog društvenog uređenja (čl. 64 st. 1).

Ustav takođe predviđa da se zakonom uređuju uslovi obavljanja delatnosti samostalnim ličnim radom sredstvima rada u svojini građana i svojinska prava na sredstvima rada i poslovne prostorije koje se upotrebljavaju za obavljanje delatnosti samostalnim ličnim radom (čl. 64 st. 2).

Upoređujući sve ustavne odredbe sa odgovarajućim odredbama u ličnom radu u Ustavu SFRJ iz 1963. godine može se zaključiti da postoje znatne sličnosti i razlike. Naime, u Ustavu SFRJ iz 1963. godine nabrojane su delatnosti u kojima se može obavljati lični rad sredstvima rada u svojini građana.

»Građani mogu ličnim radom, u granicama i pod uslovima koje zakon odredi, vršiti poljoprivrednu, zanatsku i uslužnu ili sličnu delatnost radi sticanja dohotka.

Zakonom se određuju u kojim granicama i pod kojim uslovima građani mogu imati pravo svojine na sredstvima rada i poslovne prostorije za vršenje poljoprivredne, zanatske i druge uslužne ili slične delatnosti ličnim radom«. (čl. 22 Ustava SFRJ iz 1963. godine).

Pored sličnosti sa sadašnjim ustavno-pravnim regulisanjem ličnog rada, očigledno da postoje i određene kvalitativne razlike. Polazeći od citiranih odredbi iz Ustava iz 1963. godine proizilazi da građani MOGU ličnim radom vršiti Ustavom određene delatnosti: poljoprivrednu, zanatsku i drugu uslužnu ili sličnu delatnost, pod uslovima koje odredi zakon. To znači dve stvari. Pravo, ustavno pravna garancija ličnog rada je izražena kao mogućnost dok po novom Ustavu se lični rad GARANTUJE. Drugo, na osnovu odredbi iz Ustava iz 1963. godine, predviđa se da savezni propisi konkretizuju uslove za svaku delatnost spomenutu u Ustavu, koji su važili za celu teritoriju SFRJ. Bez obzira što je Ustav iz 1963. godine razlikovao dve vrste saveznih zakona, osnovne i opšte, od kojih su se osnovni mogli direktno primenjivati a opštim zakonima su se utvrđivala osnovna načela na osnovu kojih su republike donosile svoje propise, činjenica je da su savezni propisi o ličnom radu za sve delatnosti bili tako iscrpni da je za republičko zakonodavstvo ostalo vrlo malo prostora. Saveznim propisima su regulisani najvažniji odnosi sa područja ličnog rada: obim sredstava rada, uslovi i mogućnosti korišćenja tuđe radne snage, obaveze prema društvenoj zajednici i druga najvažnija pitanja.

Za zemljoradnike, Ustav je utvrdio obim prava svojine na poljoprivrednom zemljištu (zemljoradnički maksimum), dok je za ostala sredstva rada predvideo da se granice i uslovi predvide zakonom. Način iskorišćavanja poljoprivrednog zemljišta, šuma i šumskog zemljišta, na osnovu principa izraženih u Ustavu, takođe je predviđeno da se ima utvrditi zakonom.

Samostalni zanatlija i ugostitelji su na osnovu saveznih propisa mogli da otvore po jednu radnju (zanatsku ili ugostiteljsku) za obav-

ljanje svoje delatnosti, a autoprevoznici su mogli imati u svojini i vršiti prevozničke poslove samo sa jednim vozilom nosivosti do pet tona odnosno putničkim vozilom do pet sedišta.

Pored određivanja obima sredstava za obavljanje odgovarajućih delatnosti ličnim radom, saveznim propisima je bilo precizirano određeno pod kojim uslovima je moguće koristiti tuđu radnu snagu.

Ustav iz 1963. godine je predvideo zabranu korišćenja tuđe radne snage u cilju sticanja dohotka, jer je proklamovan ustavni princip da niko ne može neposredno ili posredno sticati materijalne i druge koristi eksploatacijom tuđeg rada. Međutim, u svim delatnostima ličnog rada, u granicama i pod uslovima koje odredi zakon dopušteno je korišćenje DOPUNSKOG RADA drugih lica.

U tom smislu, u oblasti poljoprivrede, ograničenje upotrebe tuđe radne snage putem zakona nije bilo predviđeno, što znači da u ovoj oblasti ličnog rada važi opšte načelo Ustava, da korišćenje tuđe radne snage može imati samo dopunski karakter i ne može biti korišćeno u cilju sticanja dohotka, odnosno sticanja materijalne i druge koristi eksploatacijom tuđeg rada.

Međutim, u drugim delatnostima uslovi za korišćenje tuđe radne snage su bili preciznije određeni. Tako je u oblasti zanatstva, zakonskim putem bilo ograničeno koliki broj lica samostalni zanatlija može zapošljavati u svojoj radnji. Naime, zanatlija je mogao zaposliti najviše pet lica u koji broj ulaze i članovi njegove porodice. Još veće ograničenje je postojalo u ugostiteljstvu. Mogućnost zapošljavanja drugih lica, putem zakona je bila ograničena na tri lica s tim što se u taj broj nisu uračunavali članovi porodice. Upotreba dopunskog rada drugih lica u autoprevozništvu u početku je bila dozvoljena, a kasnije je stupila na snagu zabrana i određeno da se javni prevoz može vršiti sopstvenim vozilom kojim upravlja lično njegov vlasnik.

Držanje učenika za kvalifikovane radnike, nije tretirano kao korišćenje tuđe radne snage. Međutim, u tom pogledu, propisi su predviđali određene limite. U zanatstvu, broj učenika u privredi nije bio ograničen, dok je u ugostiteljstvu bilo dozvoljeno zapošljavanje najviše tri učenika.

Prema tome, društveno-ekonomski položaj građana koji vrše određene delatnosti ličnim radom, saveznim propisima je bio određivan na jedinstven način za područje cele Jugoslavije. U pogledu obima sredstava (10 ha poljoprivrednog zemljišta po domaćinstvu, jedna zanatska, odnosno ugostiteljska radnja, jedno teretno odnosno putničko vozilo) i u pogledu korišćenja dopunskog rada (u zanatstvu pet lica, a u ugostiteljstvu tri lica) kriterijumi su imali više kvalitativni karakter. Zbog toga, ovakvo kvalitativno određivanje u svim slučajevima nije moglo da bude sigurna garancija da se lični rad odvija u onim okvirima koji proizilaze iz duha i ideje samog Ustava, i da se u oblasti ličnog rada ne razvijaju odnosi suprotni Ustavu.

Nabrajanje delatnosti u kojima se može obavljati lični rad sopstvenim sredstvima u samom Ustavu i dalja konkretizacija uslova u saveznom zakonodavstvu, čini se nepotpunom i neadekvatnom iz više razloga. U prvom redu, učešće republika i pokrajina u regulisanju položaja nosioca ličnog rada ukazuje se više nego neophodnim. Pravo

socijalističkih republika i pokrajina, da na svom području sprovede odgovarajuću politiku razvoja ličnog rada, da određuju delatnosti u kojima je to na njihovom području neophodno dozvoliti, da utvrđuju kriterijume u pogledu obima sredstava i korišćenja dopunskog rada, predstavlja njihovo izvorno pravo koje je u novom Ustavu zagarantovano. Na taj način, socijalističke republike i pokrajine su po novom Ustavu SFRJ jedine nadležne i odgovorne za politiku razvoja ličnog rada pridržavajući se osnovnih principa koji su sadržani u Ustavu SFRJ.

Sadašnje ustavno rešenje, u pogledu položaja i uloge ličnog rada mnogo više odgovara savremenim uslovima, jer je ustavno-pravna pozicija ličnog rada još jače osigurana kvalifikativom da se pravo ličnog rada Ustavom zajemčuje. Isto tako i ustavno-pravni okvir je znatno kreativnije izražen jer se garantuje lični rad kad obavljanje delatnosti odgovara načinu, materijalnoj osnovi i mogućnostima ličnog rada.

U tome vidimo i osnovnu razliku između Ustava iz 1963. godine i novog Ustava SFRJ, razlika koja ima pozitivan karakter jer je pravo ličnog rada sopstvenim sredstvima zagarantovano uvek kad su ispunjena ova tri osnovna uslova (načinu, materijalnoj osnovi i mogućnostima ličnog rada), ukoilko naravno iz istih razloga lični rad u pojedinim delatnostima nije izričito zabranien. Zatim, kada lični rad nije u suprotnosti s načelom sticanja dohotka prema radu i drugim osnovama socijalističkog društvenog uređenja.

Pravo svojine zasnovano na ličnom radu sredstvima u svojini zemljoradnika, zanatlija i drugih lica koja vrše različite usluge građanima, kao pravni pojam i nadgradnja nad ekonomskim odnosima ima svoje različite subjekte (nosioca), zatim različite predmete na koje se ono prostire, kao i svoju pravnu sadržinu odnosno ovlašćenja koja pripadaju njegovim nosiocima na određenim predmetima (dobrima, stvarima).

Analizirajući elemente prava svojine na sredstvima rada u svojini građana potrebno je istaći njihove zajedničke crte i karakteristike, kao i razlike koje postoje između njih.

Zajednička crta svih nosilaca prava svojine na sredstvima rada je da uživaju istu ustavnopravnu zaštitu, a njihovi nosioci mogu biti svi građani koji ispunjavaju zakonom određene uslove. Kao nosioci prava svojine na sredstvima rada mogu se javljati samo oni građani koji se bave ličnim radom u poljoprivrednoj proizvodnji, zatim u zanatstvu i drugim uslužnim delatnostima u kojim zakonom nije zabranjen lični rad sopstvenim sredstvima za proizvodnju.

Njihov društveno-ekonomski položaj je jednak. i u osnovi imaju ista prava i obaveze sa položajem ostalih radnika koji rade društvenim sredstvima za proizvodnju. Oni mogu udruživati svoj rad i osnivati privremene ili trajne zajednice, koje u osnovi imaju isti položaj kao i organizacije udruženog rada i u kojima radni ljudi imaju u osnovi ista prava i dužnosti kao i radnici organizacija udruženog rada.

Pravo svojine nosilaca ličnog rada takođe je jedinstveno zaštićeno i to samo u onoj meri u kojoj služi sticanju prihoda ličnim radom sopstvenika. Dohodak nosioca ličnog rada koji nema osnov u radu nije opravdan ni tada kada se on zasniva na pravu svojine. Ovakav stav društva ima za cilj da se spreči pretvaranje svojinskog prava u uslov

ličnog bogaćenja iskorišćavanjem drugih lica, prisvajanjem tuđeg rada. Takva praksa bi bila principijelno suprotna načelima društveno-ekonomskog uređenja u SFRJ i Ustavu.

Isto tako je na jedinstven način rešeno pitanje mogućnosti ograničavanja prava svojine sa osnovnim ciljem da se onemogući iskorišćavanje tuđeg rada i da vlasnik lično koristi stvari na koje mu je priznato pravo svojine. Bez obzira što je obim prava svojine eksproprijacijom i nacionalizacijom sužen, unutar ovih granica pravo svojine se takođe može ograničiti i to na području pravnih ovlašćenja nosioca prava svojine. Priroda i karakter ovih ograničenja su takvi da ona ne predstavljaju samo određene zabrane već nalažu i određene dužnosti vlasnicima sa ciljem da se samostalni lični rad sredstvima u svojini građana u što većoj meri socijalizuje.

U uslovima izgradnje socijalističkog samoupravnog sistema gde je politika društva da se lični rad povezuje sa udruženim radom, udruživanjem rada i sredstava sa društvenim sektorom, ograničenja prava svojine nosioca ličnog rada imaju kvalitativno drugi karakter i značaj. Ograničenja nemaju za cilj da se pravo svojine potiskuje, administrativnim ograničenjima, odnosno da se razvija do određene granice i da se na tom nivou »konzervira« da bi se sprečilo njegovo pretvaranje u eksploatatorsku svojinu. Umesto toga, lični rad motivisan razvojem i unapređenjem sredstava za rad se stimuliše i podstiče i istovremeno usmerava na povezivanje sa udruženim radom i na taj način nosiocima ličnog rada otvara mogućnost, da, zadržavajući pravo svojine (dok se za to zainteresovani), shvati da poboljšanje uslova života i standard nije u posedovanju nego u radu, da će mu dohodak biti veći ako je njegov rad produktivniji i da je udruživanje najbolji način da rad bude plodonosniji. Na taj način nosioci ličnog rada stižu jednaka prava kao i ostali radnici u udruženom radu na društvenim sredstvima i njihov dohodak sve više zavisi od njihovog doprinosa u radu a sve manje od svojine sredstava rada. Time je u jugoslovenskoj praksi izgradnje socijalizma prevaziđeno dogmatsko shvatanje marksističke misli da je marksizam protiv svake privatne svojine sredstava za proizvodnju pa i svojine koja se zasniva na ličnom radu. Naime, u jugoslovenskoj teoriji i društvenoj praksi prevaziđeno je shvatanje o ličnom radu kao ostatku kapitalizma, već se lični rad smatra integralnom kategorijom socijalističkog razvoja, i umesto suprotstavljanja inicijativi individualnih proizvođača i njihovo potiskivanje stvoren je model njihove integracije u udruženi rad. Na takvoj društveno-ekonomskoj osnovi se izgrađuje pravo svojine nosioca ličnog rada koje se bitno razlikuje od prava privatne svojine i sve više približava jednom od oblika socijalističke radne svojine.

3. Politički stavovi SKJ i drugih društveno-političkih organizacija i ustavno rešenje položaja i uloge nosioca ličnog rada stvorili su solidnu osnovu za njihovo udruživanje i društveni preobražaj njihove svojine, putem postepenog podružljavanja i integrisanja u udruženi rad.

Međutim, odmah treba naglasiti da se radi o procesu, u toku kojeg se normalno javljaju nesporazumi, dileme i otpori, koje stalno treba prevazilaziti. Bez aktivnog učešća svih društveno-političkih i odgovor-

nih faktora u ostvarivanju proklamovane i utvrđene politike prema ličnom radu, ovaj proces će se sporo odvijati.

Neke negativne pojave na području ličnog rada i njegovog razvoja su bile prisutne u svim periodima u posleratnom razvoju pa i danas, tako da imaju trajni karakter i sa njima ćemo se i ubuduće susretati. Međutim, određene negativne pojave i tendencije su karakteristične i specifične za sadašnji period i uslove kao i za određena područja ličnog rada na koje je potrebno ukazati posebno.

Vršeci analizu negativnih tendencija i pojava koje imaju trajni karakter, sa kojima smo se sretali i ranije i danas, njih možemo uslovno podeliti na dve osnovne vrste. U prvom redu na one koje se razvijaju i čiji su nosioci individualni vlasnici sitnih sredstava za proizvodnju — nosioci ličnog rada. S druge strane, postoje negativne tendencije i praksa čiji su nosioci društveni faktori koji svojom politikom i nepravilnim shvatanjem ličnog rada, negativno utiču na razvoj ličnog rada i ostvarivanje društveno prihvaćene politike.

Na strani nosioca ličnog rada osnovni oblik negativnih pojava i tendencija koje nisu u skladu sa proklamovanim i zakonski utvrđenim načelima i rešenjima izražavaju se kroz kršenje društvenih i pravnih normi kojima je regulisan lični rad sopstvenim sredstvima za proizvodnju. U praksi se najčešće radi o izigravanju i prekoračivanju propisa koji imaju za cilj da se lični rad razvija mimo pozitivno-pravno utvrđenih okvira. Nije redak slučaj da nosioci ličnog rada obrađuju veće površine poljoprivrednog zemljišta nego što je to Ustavom i drugim propisima dozvoljeno (agrarni maksimum). Zatim, pojave da koriste sredstva rada (zemlja ili druga sredstva rada) bez ličnog učešća u radu vlasnika i time razvija preduzetništvo i iskorišćavanje tuđeg rada.

Isto tako nije retka pojava da nosioci ličnog rada, prilikom zapošljavanja radnika ne poštuju pravne norme kojim su utvrđena prava i obaveze nosioca ličnog rada i koje oni kao poslodavci ili potpuno izbegavaju ili neuredno izvršavaju. (uplaćivanje dobitnosu, radno vreme, godišnji odmor, lični dohodak i sl.). U tom smislu i angažovanje radne snage zapošljavanjem već zaposlenih radnika a manje nezaposlenih lica predstavlja takođe negativnu pojavu jer podstiče fluktuaciju radne snage koja se kreće iz društvenog u individualni sektor. I korišćenje koniukture u pojedinim uslužnim delatnostima, pri čemu se isključivo polazi od brze zarade, špekulacije i izbegavanja društvenih obaveza, korišćenja dopunske radne snage (na sic) a potom prestanak rada ličnim sredstvima i zapošljavanje u društveni sektor takođe predstavlja jedan od vidova negativnih pojava.

Ima pojava da poslodavci zabranjuju sindikalno organizovanje zaposlenih radnika; zapošljavaju maloletnu žensku radnu snagu (naročito u ugostiteljstvu); ne prijavljuju radni odnos nadležnim organima; zasnivaju kratkoročne ugovore (15—30 dana) a potom »ustupaju« drugom poslodavcu i druge pojave kojima se krše osnovna prava zaposlenih radnika.

Neizvršavanje propisanih mera u oblasti poljoprivrede (agrotehničkog minimuma i aglomeracionih i zaštitnih mera), zatim neuredno vr-

šenje ili izbegavanje poreskih obaveza i druge slične pojave predstavljaju osnovne vidove kršenja propisa o ličnom radu.

Poseban problem predstavlja i sporo razvijanje svesti kod nosioca ličnog rada o neophodnosti i korisnosti udruživanja naročito u oblasti poljoprivrede. Još uvek sporo prodire shvatanje da mimo udruživanja opstanak individualnog sektora na sitnom parcelnom gazdinstvu nema perspektivu. Tome u mnogome doprinosi slab politički rad na selu u suzbijanju shvatanja da se radi o novoj kolektivizaciji, čiji su nosioci snage koje se otvoreno suprotstavljaju razvoju samoupravnog socijalizma, ili se pak radi o slaboj obaveštenosti i još uvek konzervativnog shvatanja seljaka da je njihova svojina i individualni rad na svom posedu najsigurniji oslonac njegove egzistencije.

Na strani društveno-političkih faktora, koji su pozvani da na svom području sprovedu u praksu usvojenu politiku u odnosu na lični rad, negativne tendencije i praksa su takođe prisutne, i imaju različite uzroke usled kojih u većoj ili manjoj meri se štete interesi i nosioca ličnog rada i društvene zajednice kao celine.

Najteže posledice nastaju kad im je uzrok u pogrešno shvaćenoj politici i nepravilnom tumačenju zauzetih stavova i zakonskih rešenja. Uskim i dogmatskim tumačenjem politike društva u odnosu na lični rad slabi se pozicija proizvođača u ličnom radu i otežavaju uslovi za njihovo društveno reprodukovanje iz »straha« od njihovog kapitalisanja. I pored toga što lični rad predstavlja jedno od najsloženijih društvenih pitanja, ono nije ostalo bez jasnih definicija u Ustavu i pozitivnim propisima. Regulisanje društvene pozicije nosioca ličnog rada ima za zadatak da omogućí potpunije integrisanje ove kategorije radnih ljudi u društvenu zajednicu u pravcu njihovog socijalističkog preobražaja i s druge strane, njihova povoljnija pozicija treba da doprinese povećanju ekonomskih efekata društvenog rada. Na taj način se jača celokupni potencijal zajednice i otvaraju mogućnosti za zapošljavanje radnih ljudi koji još uvek ne mogu udruživati svoj rad na društvenim sredstvima.

U praktičnoj politici nije redak slučaj da se zanemaruje osnovni stav da svaki radni čovek po osnovu svog rada ima ista prava i obaveze bilo da radi društvenim ili sličnim sredstvima rada. Umesto toga polazi se od dogmatskog stava da se posle socijalističke revolucije glavne rezerve kapitalizma nalaze u milionskim masama sitnih robnih proizvođača koji predstavljaju stalnu opasnost za socijalizam i zbog toga likvidacija takve aktivnosti predstavlja osnovni zadatak socijalističke države i njihovo uključivanje u društveni sektor predstavlja jedino rešenje. Pri tome se izjednačavaju pojave neopravdanog i nezakonitog obogaćivanja, izigravanjem zakona i špekulacijom sa kapitalisanjem. Tako jednostranim pristupom zanemaruje se činjenica da dobar deo nosioca ličnog rada lično obavlja svoju delatnost, poštuje društvena i pravna pravila i izvršava uredno i na vreme sve društvene obaveze, i svako njihovo izjednačavanje sa manjim brojem onih koji se drukčije odnose ne doprinosi ostvarivanju pravilno određene politike prema ličnom radu. Umesto pogrešnog mišljenja da je socijalizam moguć samo onda kada ukine privatnu svojinu u svim oblastima, naše opredeljenje je u traženju rešenja u okviru postojećeg sistema koji smo do sada izgrađivali i koji sad gradimo. To znači izgrađivati politiku na principima selektivnog, ekonomskog i

društvenog stimulisanja, sigurnijeg i stabilnijeg razvoja ličnog rada, otvaranjem mogućnosti za njegovu postepenu transformaciju u udružen rad putem udruživanja koje se zasniva na dobrovoljnoj osnovi i njihovom opredeljivanju polazeći od sopstvenog i društvenog interesa.

Uloga društveno-političkih zajednica u ostvarivanju proklamovane i utvrđene politike u odnosu na lični rad ima veliki i odlučujući značaj. Razvoj »male privrede« u koju spada i društveni sektor koji se bavi zanatskom proizvodnjom i uslugama, od velikog je značaja za podmirivanje rastućih ličnih potreba radnih ljudi i njihovih domaćinstava. Veća produktivnost ovih organizacija, kvalitet proizvoda i usluga i asortiman, cene i sl. u velikoj meri zavise od odnosa društveno-političke zajednice prema ovim organizacijama i ličnom radu koji vrše individualni proizvođači (zanatlije). Nije redak slučaj da stepen ograničenja individualnog sektora i nepravilna politika komune u velikoj meri zavisi od razvijenosti društvenog sektora zanatstva. Nastojeći da zaštite monopol društvenog sektora, pojedine društveno-političke zajednice po svaku cenu suzbijaju individualni sektor zavođenjem velikih poreskih obaveza, neizgrađivanjem poslovnog prostora i po svaku cenu veštački održavaju društveni sektor. Ovo se negativno odražava na individualni sektor, utiče na velike oscilacije broja individualnih zanatlija zbog nesigurnosti rada, a takođe i na slabo pritanje podmlatka u zanatstvu i potpuno nestajanje određenih delatnosti ličnog rada. Dok se u praksi javljaju takve pojave da se u ograničavanju ličnog rada ide dotle da se društvenom sektoru zabranjuje saradnja sa individualnim sektorom i korišćenje njihovih proizvoda i usluga, na drugoj strani ima pojava da se niskom poreskom politikom privlači što veći broj zanatlija od kojih komuna ima koristi i njihovim favorizovanjem ostvaruju svoju lokalističku politiku. Slične su i pojave insistiranja na brži razvoj ličnog rada bez obzira do kakvih društveno-ekonomskih posledica dovodi. Pri tome se ne vodi računa da li se time proširuju i najamni odnosi, što predstavlja direktnu suprotnost osnovama na kojima je zasnovan naš društveno-ekonomski sistem, po kome se dohodak stiće isključivo na osnovu rezultata rada. Zanimljivo je činjenica da je osnovno ostvariti nagrađivanje prema radu i da radni čovek odlučuje ne samo potrebnim delom svog rada već i viškom rada što je značajno za odnose nezavisno od toga da li se oni razvijaju na društvenim ili individualnim sredstvima.

Pravilna politika društveno-političkih zajednica u pogledu utvrđivanja obima sredstava koja se mogu koristiti za lični rad, zatim u primeni instrumenata kojim regulišu uslove privređivanja (obaveze prema društvu, standardi za sredstva rada, režim uvoza i izvoza, itd.), poreska politika, sistem kreditiranja, itd. da se otklone niz negativnih pojava koje su u dosadašnjoj praksi sprečavale da se lični rad razvija u željenom pravcu.

Ako se analizira kršenje propisa o poslovnoj saradnji može se zaključiti da se pojedine vrste zanatstva (građevinsko) i usluga (saobraćaj) i ugostiteljstvo, javljaju najčešće kao područja ličnog rada gde dolazi do povreda propisa.

U oblasti građevinskog zanatstva oblici kršenja propisa o poslovnoj saradnji izražavaju se u:

— ustupanju izgradnje celokupnog investicionog objekta pojedinim zanatlijama, što dovodi do zapošljavanja većeg broja radnika u dopunskom radu, bogaćenja i predstavlja jedan od oblika izlaženja iz zanatske delatnosti i prelaženja u građevinarstvo;

— ustupanje na licitaciji radova individualnim zanatlijama koji vrše kontrolu izvršenja radova i isplatu situacija i time gubi kontrola društvenog sektora;

— uslovljavanja investitora da se veći deo radova ustupi određenom individualnom zanatliji (korupcija i mito);

— isplata računa bez prethodne overe od strane nadležne uprave prihoda i time omogućava utajivanje poreza, prikriivanje ostvarenih prihoda i vrši utaja poreza na promet;

— ostvarivanju prihoda samostalnih zanatlija van mesta gde se zadužuju porezom (dupli žiro računi).

U oblasti prevoza:

— angažovanje privatnih prevoznika i tamo gde postoje preduzeća koja raspoložu odgovarajućim kapacitetima i čije su cene iste sa privatnim, a njihovi kapaciteti ostaju neiskorišćeni;

— angažovanje se vrši neposrednom pogodbom, ne zaključuje se ugovor a isplata se vrši gotovinski;

— individualni prevoznici koriste vozila preko dozvoljene tonaže (preko pet tona).

U ugostiteljskoj delatnosti:

— korišćenje usluga od strane radnih organizacija za reprezentaciju kod privatnih ugostitelja na osnovu uvećanih računa i zloupotrebom i malverzacijom potkradanja društvene imovine;

— ustupanje ugostiteljske radnje individualnom ugostitelju i zasnovanjem radnog odnosa postavljanjem za poslovođu sa minimalnim paošalnim obavezama, neograničenim brojem zaposlenih radnika i stvaranje mogućnosti za neograničenu zaradu;

Uzimanje u zakup poslovnog prostora u svojini građana i to na duži rok (5—10 godina), na kojem se kasnije vrše znatna investiciona ulaganja, davanjem nesrazmerno velike zakupnine, zapošljavanjem članova porodice, predstavlja takođe svojevrsan vid negativne prakse.

— R É S U M É —

Dans l'article est examinée la problématique du travail personnel dans le domaine de l'artisanat, l'hôtellerie et le tourisme, les promoteurs du travail personnel et leur condition sociale et juridique depuis le commencement même de la naissance du nouvel Etat jusqu'à l'adoption de la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie de 1974. Dans son étude l'auteur s'applique en rassemblant et par l'analyse de toutes les prescriptions les plus importantes qui ont réglementé cette matière jusqu'à la nouvelle Constitution de la RSF de Yougoslavie de 1974 à attirer l'attention sur les prescriptions, les positions prises et les solutions qui avaient un caractère durable.

Dans l'introduction est signalé dans les traits les plus brefs l'intérêt social pour le développement de l'artisanat et des autres activités de service dans l'édification d'après-guerre. Ensuite la liaison reciproque du développement industriel dynamique et social avec le développement de ces activités et leur rôle et importance qu'elles ont aujourd'hui.

Dans la première partie de l'article, dans deux sections à part, est examinée la problématique des promoteurs du travail personnel dans le domaine de l'artisanat, de l'hôtellerie et du tourisme jusqu'aux Amendements constitutionnels de 1971.

Dans la section spéciale est effectuée l'analyse des textes de loi qui ont réglementé en totalité la condition des artisans immédiatement après la guerre. Surtout la Loi générale relative à l'artisanat de 1949 a été analysée en détail, par laquelle pour la première fois l'artisanat a été juridiquement organisé et que l'orientation principale a été déterminée du développement ultérieur de ce domaine du travail personnel. L'auteur considère que l'importance particulière de cette Loi consiste en ce que par elle est déterminée l'orientation principale de l'artisanat et son inclusion dans l'édification socialiste du point de vue de une des hypothèses de principe relatives à l'avenir de l'artisanat dans le système socialiste. Dans l'analyse sont comprises aussi les autres prescriptions importantes jusqu'à la Constitution de 1963 ainsi que la législation des républiques fédérées adoptées en vertu de la Constitution de 1963 jusqu'aux Amendements constitutionnels de 1971.

A part l'analyse juridique de la législation l'auteur a signalé de même les études théoriques de plus d'importance de cette période dans lesquelles leurs auteurs ont élaboré cette matière et contribué à éliminer les tendances erronées dans le développement du travail personnel et d'assurer par le rattachement au secteur social la condition sociale égale en droit des promoteurs du travail personnel dans le domaine de l'artisanat.

Dans la deuxième section est examiné le travail personnel dans le domaine de l'hôtellerie et le tourisme et les spécificités de cette activité ainsi que les différentes formes et les promoteurs de l'activité hôtelière et artisanale. En signalant la différence entre l'activité hôtelière et artisanale l'auteur souligne que l'activité hôtelière a été toujours l'objet d'une réglementation spéciale, par l'adoption des prescriptions spéciales que caractérisait leur diversité (les lois, les ordonnances, les règlements) et l'application des coutumes dans les affaires et des usances, ainsi que des dispositions déterminées des différentes branches du droit (Constitutionnel, Administratif, Civil, de travail etc. et des dispositions des conventions internationales qui se rapportent aux affaires d'hôtellerie et de tourisme. Dans l'article est exposée une analyse détaillée dans quelles conditions les promoteurs du travail personnel peuvent assurer les services d'hôtellerie et de tourisme.

Dans la section spéciale de la première partie est analysée la collaboration dans les affaires et l'association du travail et des moyens dans l'artisanat, l'hôtellerie et le tourisme.

Dans la deuxième partie de l'article est analysée la condition du promoteur du travail personnel après l'adoption des Amendements constitutionnels de 1971 et les prescriptions contenues dans la Constitution de la RSF de Yougoslavie de 1974. En particulier est mise en relief l'importance de la Plate-forme du Dixième Congrès de la Ligue des communistes de Yougoslavie et des résolutions de congrès qui avec les Amendements constitutionnels de 1971 représentent une base solide que les promoteurs du travail personnel reçoivent une telle condition juridico-constitutionnelle qui leur assure une condition socio-économique égale en droit avec les autres travailleurs dans le secteur social et leur inclusion dans le système des rapports sociaux qui ont un caractère socialiste autogestionnaire.

