

## Примена западног законодавства на Балкану: упоредна анализа увођења радничког законодавства у Краљевини СХС и Бугарској<sup>1</sup>

*Апстракт: У раду је приказано увођење и спровођење радничког законодавства у Краљевини СХС и Бугарској непосредно после Првог светског рата. Разматрано је доношење и примењивање најзначајнијих закона из области рада – осмочасовно радно времена, закон о заштити и хигијени радника и закон о социјалном осигурању. Упоредном анализом социјалног и радничког законодавства представљене су сличности и разлике у развоју основних стубова модерних држава благостања.*

**Кључне речи:** Краљевина СХС, Бугарска, радничко законодавство, осмочасовно радно време, социјално осигурање

Радничко законодавство и социјално осигурање јављају се у другој половини 19. века заједно са јачањем индустријализације и појавом радничке класе као битног друштвеног фактора. Законске основе за државна осигурања у европским земљама постављају се у деценијама пред Први светски рат, док је у балканским државама социјално осигурање пре рата постојало на територијама које су биле под Аустроугарском монархијом. У другим земљама, попут Краљевине Србије и Бугарске, његово увођење је било тек у зачетку. Питање радничког законодавства, а тиме и социјалне државе, јесте питање социјалних и економских институција једне државе. У овом раду биће приказано увођење радничког законодавства у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца (СХС) и Бугарској и његово примењивање у првим годинама после Првог светског рата.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Рад је настао у оквиру пројекта Традиција и трансформација – историјско наслеђе и национални идентитети у Србији у 20 веку, (№ 47019) који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије

<sup>2</sup> У српској (југословенској) и бугарској историографији о радничком законодавству у међуратном периоду писано је у расправама и монографијама у контексту радничких покрета и у складу са циљевима социјалистичких историографија, али не и у контексту посматрања економских и друштвених институција, нити у компаративном сагледавању са другим балканским државама (изузетак представља дело Мари Жанин Чалић, *Социјална историја Србије 1815–1941, успорени напредак у индустријализацији*, Београд, 2004, које се односи на територијалну мању јединицу од оне коју смо ми анализирали. У даљем тексту: Чалић, М. Ж., *Социјална историја*

Приказани су и разматрани само најзначајнији закони из области рада – осмочасовно радно времена, закон о заштити радника и хигијени радника и закон о социјалном осигурању.

На увођење поменутих закона као стубова модерне државе благостања имале су знатан подстицај, ако не и пресудан, међународне институције основане на темељима Версајског уговора.<sup>3</sup> Међутим, треба нагласити да је радничко и социјално осигурање било могуће увести тек у времену које су одликовале међународне побуне и политичка превирања – у времену друштвеног дисконтинитета и реструктурисања – какво је било доба после Првог светског рата. Основна институција преко које је требало да се надгледа спровођење радничког законодавства и да се усмерава његов развој била је Међународна организација рада (Међународни биро рада), основана на темељу тринаестог дела Версајског мировног уговора као део Друштва народа. Међународна организација рада деловала је преко Генералне конференције, која је одржавана једном годишње. Закључци конференције нису имали моћ међународних закона, али су државе чланице те организације биле дужне да пројекте конвенције примљене на конференцији рада и њене препоруке поднесу у року од годину дана (изузетно у року од 18 месеци) својим законодавним телима на претрес. Прва Генерална конференција рада одржана је 29. октобра 1919. године у Вашингтону и на њеним закључцима се темеље радничке идеје у међуратном периоду.<sup>4</sup> На Вашингтонској конференцији је донето шест пројеката конвенција: о осмочасовном радном дану; о незапослености; о запослењу жена пре и после порођаја; о ноћном раду жена; о минималној животној доби деце (14 година) која се смеју запошљавати и о ноћном раду деце у индустрији.<sup>5</sup> Закључци конференције у

*Србије...*) Најзначајнија дела у којима су обрађена питања из домена радничког законодавства јесу: Милковић, Даница, *Radni dan u staroj Jugoslaviji*, Београд 1952 (у даљем тексту: Милковић, Д., *Radni dan u staroj...*); Милосављевић, Петар, *Положај радничке класе Србије 1918–1929*, Београд, 1972 (у даљем тексту Милосављевић, П., *Положај радничке...*); Милenković, Milica, „Radničko zakonodavstvo i radničke socijalne institucije u Jugoslaviji 1918–1941“, у *Tokovi istorije*, 1–4, 1999 (у даљем тексту: Milenković, M., „Radničko zakonodavstvo i radničke socijalne...“); Даскалов, Румен, *Българското общество 1878–1939*, Софија 2005 (у даљем тексту: Даскалов, Р., *Българското общество...*); Беров, Любен Борисов, *Положението на работническата класа в България при капитализма*, Софија 1968.

<sup>3</sup> Чалић, М. Ж., *Социјална историја Србије*, стр. 216. Видети: Bruce, Maurice, *The Coming of the Welfare State*, London 1979, pp. 154–226.

<sup>4</sup> Друга генерална конференција рада одржана је 1920. године у Ђенови, а наредних година су се одржавале у Женеви.

<sup>5</sup> Rodgers, Gerry; Lee, Eddy; Swepston Lee; Van Daele, Jasmien, *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919–2009*, Geneva 2009, pp. 1–15, 172–178 ; „Међународна организација рада“, у: *Radnička zaštita*, 3, 5–6, 1921, стр. 97–98; Adžija, B., „Међународна организација рада“, у: *Radnička zaštita, socijalno-politička revija, službeni glasnik središnjeg ureda za osiguranje radnika* (у даљем тексту RZ), 7, 5–6, 1925, стр. 167–177; Архив Југославије, фонд Министарства трговине и индустрије 65, фасцикла 45, јединица 246 (у даљем тексту: AJ, 65-45-246) Допис

Вашингтону утицали су на доношење нових закона у области рада у Краљевини СХС и Бугарској.

Проблем са радничким законодавством у обе државе није било његово постојање, већ његово примењивање. Закони који су регулисали питања у области рада и радних односа постојали су и пре 1919. године, али су конференције у Версају и Вашингтону биле те које су пресудно утицале на увођење закона чији је задатак био да регулишу радно време, недељни одмор, наднице, осигурање против болести и несрећних случајева, да обезбеде пензију старцима и инвалидима, заштиту деце и жена, омогуће синдикалну борбу, професионалне организације и техничко образовање.

У Бугарској су у првим годинама после Првог светског рата били на снази следећи закони: *Закон о хигијени и заштити на раду* (1917); *Уредба о осмочасовном радном времену* (1919); *Закон о социјалном осигурању радника* (1919, 1924); *Закон о становању радника* и *Закон о осигурању од незапослености* (1925).<sup>6</sup> А у Краљевини СХС деловали су *Уредба о осмочасовном радном времену* (1919); *Закон о инспекцији рада* (1921)<sup>7</sup>, *Закон о осигурању радника* и *Закон о заштити радника* (1922).<sup>8</sup>

Радничко законодавство није подједнако обухватало све слојеве радног становништва и најпре се односило на запослене у индустријским и занатским предузећима, државној и приватној администрацији, трговини и саобраћају. У Краљевини СХС, према попису из 1931. године, у поменутиим занимањима радило је 1,200.000 радника, односно 19,3% од укупно запосленог становништва, а у Бугарској је тај број чинио 552.036 радника, односно 17,9% од укупно запосленог становништва. Према структури запослених, жене су у Краљевини чиниле 19,5% (234.832), а у Бугарској 15% (82.909).<sup>9</sup> У обе државе радничко законодавство покривало је мањи број становника (до 19%) насупрот милионима сељака који нису имали могућности државне заштите.

---

Министарства социјалне политике упућен МТИ, Интерминистеријални комитет за разматрање Вашингтонских и Ђеновских конвенција, 11. 6. 1921.

<sup>6</sup> Тодоров, Димо, „Труџд и трудово законодавство у насъ“, у: *Архив за стопанска и социјална политика*, 1929, 1, 1, стр. 142–144 (у даљем тексту: Тодоров, Д., „Труџд и трудово...“)

<sup>7</sup> О деловању инспекције рада током 1920–1932. године видети: „Rezultati poslovanja inspekcije rada“, у: *Socijalni arhiv, središnja uprava za posredovanje rada*, 11–12, 1935, стр. 178–189.

<sup>8</sup> Milenković, M., „Radničko zakonodavstvo i radničke socijalne...“, стр. 108.

<sup>9</sup> *Статистички годишњак Краљевине Југославије*, 1936, 7, 1937, стр. 32–33; *Статистички годишњак Краљевине Југославије*, 1929, 1, 1932, стр. 88–89; *Статистически годишник на Царство България*, 1932, стр. 46–47.

## Закон о радном времену

Једнака расподела дана између рада, одмора и спавања била је слоган радничких генерација још од друге половине деветнаестог века, а нарочито од Друге интернационале (1899).<sup>10</sup> Захтеви за осмочасовним радним временом били су подстакнути жељом за слободним временом након посла због све већих могућности забаве, али и због жеље за провођењем више времена у оквиру породице у складу са тадашњим промовисањем породичних вредности. Идеја о осмочасовном радном времену била је транснационални циљ радника и реформиста у развијеним светским економијама. Радни дан од осам сати био је и економски и социјални фактор – обећавао је смањење незапослености, подизање надница, рационализацију производње, обједињавање породице и културног живота.<sup>11</sup>

Уредбе о радном времену донете су у Бугарској у јуну 1919, а у Краљевини СХС у септембру 1919. године. За балканске прилике то доношење уредаба о осмочасовном радном времену било је релативно рано и брзо. На првом месту, било је условљено, као што је већ поменуто, међународним притиском, а делимично и пропагандом ради смиривања унутрашњег социјалног и политичког незадовољства.<sup>12</sup> Као потписнице Версајског уговора обе државе биле су обавезне на прихватање радног времена од осам сати. Према анексу члана 426. Версајског уговора било је предвиђено организовање, већ поменуте Међународне конференције рада у Вашингтону 1919. године, на коме је прва ставка била примена осмочасовног радног дана и 48-часовне радне недеље.<sup>13</sup> На Вашингтонској конференцији прихваћена је одредба о осмочасовном радном времену иако су представници послодаваца покушали да се питање законског регулисање радног времена скине са дневног реда. Представници Бугарске и Краљевине СХС гласали су за ту конвенцију. Конвенција је у Бугарској ратификована у скупштини у новембру 1921, а Закон је донет у фебруару 1922.

<sup>10</sup> Видети: Bauer, Stephan; Maylander, Alfred, „The Road to the Eight-Hour Day“, *Monthly Labor Review*, 9, 2, 1919, pp. 41–65; Whaples, Robert, „Winning the Eight-Hour Day, 1909–1919“, *The Journal of Economic History*, 50, 2, 1990, pp. 393–406.

<sup>11</sup> Cross, Gary, „Les Trois Huits: Labor Movements, International Reform, and the Origins of the Eight-Hour Day, 1919–1924“, *French Historical Studies*, 14, 2, 1985, pp. 240–242.

<sup>12</sup> Д. Миљковић износи тезу по којој је разлог за доношење уредбе о осмочасовном радном времену чињеница да је „радничка класа захваљујући свом револуционарном полету у борби са буржоазијом а у зависности од реалног односа снага, могла да извојује извесна права“, наводећи да је оснивање Социјалистичке радничке партије Југославије (комуниста) и њено деловање у току 1919. године било од „огромне важности“ за увођење осмочасовног радног времена (Miljković, D., *Radni dan u staroj...*, str. 12)

<sup>13</sup> Видети: Версајски мир, чл. 400–427 и анекс: Multimedia history of world war one, Primary Documents – Treaty of Versailles: Articles 400-427 and Annex, <http://www.firstworldwar.com/source/versailles400-427.htm>

године.<sup>14</sup> У Краљевини је конвенција ратификована тек 1926. године, и у складу са тим озакончена у Закону о конвенцијама. *Закон о конвенцијама* потврдио је и друге конвенције донете на међународним конференцијама, а које су се тичале запослења жена пре и после порођаја, ноћног рада жена и деце у индустрији и недељног одмора.<sup>15</sup>

У контексту увођења осмочасовног радног времена у свету и Краљевина СХС и Бугарска биле су сличне државама попут Шведске, Швајцарске, Италије, Пољске, Немачке и Француске, где је принцип осмочасовног радног времена уведен законски, али су у пракси била дозвољена одступања. Земље попут Велике Британије, Сједињених Америчких Држава, Канаде нису увеле радно време од осам часова, нити су ратификовале Вашингтонску конвенцију. До 1925. године свега пет земаља ратификовало је осмочасовно радно време: Грчка (1920), Румунија, Индија, Чехословачка (1921) и Бугарска (1923).<sup>16</sup> Питање радног времена током двадесетих година у поменутиим земљама изазивало је социјалне сукобе између послодаваца и радника,<sup>17</sup> тако да прилике у Бугарској и Краљевини СХС нису представљале изузетак.

Пре доношења *Уредбе о осмочасовном радном времену* 1919. године, у Бугарској је радно време било регулисано *Законом о хигијени и заштити на раду* од 15. 6. 1917,<sup>18</sup> а нова *Уредба* која је регулисала питање о раду донета је 24. јуна 1919. године. Коалициона влада сазвала је Врховни савет у првој половини јуна, када је поднела питање о увођењу осмочасовног времена. Део посланика био је против, јер су сматрали да ће се увођењем радног времена од осам сати

<sup>14</sup> Атанасов, Атанас Данчев, *Работното време у нас и в другите држави*, Софија 1928, стр. 39–43. (у даљем тексту: Атанасов, А., *Работното време...*)

<sup>15</sup> У питању је следећих осам конвенција: ограничењу часова у индустријским предузећима; о обештећењу незапослености проузроковане бродоломом; о упославању морнара; о минимуму година старости за пријем деце на рад у пољопривреди; о праву удруживања и коалирања пољопривредних радника; о обештећивању несрећних случајева при раду у пољопривреди; о употреби оловног белила у сликарству; о раду у хлебарницама. (*Збирка конвенција међународног бираоа рада у Женеви*, Београд, 1926; Милосављевић, П., *Положај радничке...*, стр. 128–130.)

<sup>16</sup> Feis, Herbert, „The Attempt to Establish the Eight-Hour Day by International Action“, *Political Science Quarterly*, 39, 3, 1924, pp. 385, 396, 404; Krekić, Bogdan, *Normalni radni dan*, Београд 1928, стр. 31.

<sup>17</sup> Maier, Charles, *Recasting Bourgeois Europe*, Prinestone University Press 1975, pp. 79-80; Cross, Gary S., „The Quest for Leisure: Reassessing the Eight-Hour Day in France“, *Journal of Social History*, 18, 2, 1984, pp. 195–216; Frankel, Emil, „The Eight-Hour Day in Germany“, *Journal of Political Economy*, 32, 3, 1924, pp. 315–334.

<sup>18</sup> Закон о хигијени обухватао је сва индустријска, занатска, трговачка, грађевинска и саобраћајна предузећа. По члану 18. тога закона деца оба пола до 16 навршених година дневно нису смела да раде дуже од осам сати, девојке и момци до 18 година нису смели да раде дуже од 10 сати, а мушкарци старији од 18 године дуже од 11 сати. Није постојало ограничење у седмичном броју часова, а ноћни посао за мушкарце до 18 година и за жене забрањен је. Атанасов, А., *Работното време...*, стр. 39–43.

смањити ионако ниска продуктивност, а поред тога, сматрало се, сами радници не би умели правилно да искористе слободно време. Ипак, *Уредба* је донета и на основу ње радници и државни службеници оба пола и свих узраста нису смели да раде дуже од осам сати, односно 48 сати недељно. Ноћни рад, рад на пословима који се сматрају опасним и рад деце до 16 година био је ограничен на шест сати. Ноћни рад за децу и жене био је забрањен. *Уредба* је ступила на снагу у септембру, а већ у јуну уведена је у продавницама дувана и неким текстилним фабрикама, док су остала предузећа и институције прихватили ново радно време током јесени. Међутим, ограничење од шест сати за ноћне смене и за опасан рад никада није примењено.<sup>19</sup>

*Уредба о осмочасовном радном времену* у Бугарској озакоњена је 28. фебруара 1922. године. *Закон о радном времену* предвидео је радно време од осам сати дневно, односно 48 сати седмично, али се за разлику од *Уредбе* односио само на индустријска предузећа која имају најмање 15 сталних радника током три месеца. У осталим индустријским, трговачким и занатским радњама радно време је могло да буде од осам до десет сати. Према *Закону о заштити радника*, рад недељом био је забрањен, а прековремени рад требао је да се плаћа 50% више. Извршавање одредаба *Закона о радном времену* контролисала је инспекција рада с једним главним инспектором, десет окружних инспекција и Министарство са својом специјалном инспекцијом.<sup>20</sup>

Увођење новог радног времена у Бугарској није прошло без великих протеста индустријалаца и привредника.<sup>21</sup> Савез бугарских индустријалаца је већ 17. јула 1919. године послао оштар протест Министру трговине, индустрије и рада, жалећи се на ново радно време и сматрајући да је увођење осмочасовног радног времена најнеповољније за бугарску индустрију и за њену производњу, да неће утицати добро на валуту, те да се раднику даје више слободног времена да морално посрне.<sup>22</sup>

Према *Анкети велике и потпомогнуте индустрије* током 1921. године, 85% индустријских радника у Бугарској, према сопственом сведочењу, јесте радило осам сати дневно, а свега 11,4% имало је продужено радно време. О периоду после 1922. године не постоје подаци о поштовању радног времена,

<sup>19</sup> Тодоров, Д., „Труџд и трудово...“, стр. 143–144; Атанасов, А., *Работното време...*, стр. 39–43; *Развитие на индустријата в Българија 1834–1947–1989*, Отг. ред. Беров, Любен; Димитров, Димитър Й., София 1990, стр. 189. (у даљем тексту: *Развитие на индустријата в Българија...*)

<sup>20</sup> Атанасов, А., *Работното време...*, стр. 29–30

<sup>21</sup> „Унија индустријалаца Бугарске је већ послала меморандум, где су наведени разлози против увођења осмочасовног радног времена“, у: *Bulletin des Chambres de Commerce et d'industrie Bulgares*, I annee, Sofia Septembre 1921, 1, стр. 8; *Ръшенията на 3 конгресъ на Търговскитъ камари въ Варна по осемчасовия работенъ день*, стр. 4.

<sup>22</sup> „Осемчасовиятъ работенъ день и сѣюзътъ на българскитъ индустријалци“, у: *Народно стопанство*, 13–14, 15, 1919, стр. 1–4.

али је већина предузећа, са изузећем неколико великих фабрика, и даље имала радно време од 10 до 12 часова, а ноћни рад никада није ни укинут.<sup>23</sup>

Бугарска привредна елита сматрала је да је увођење осмочасовног времена неблаговремено и да је негативно деловало на производњу и привредни живот. Истицали су да развој индустрије зависи од тога колико њени производи могу да буду конкурентни на међународном тржишту. Постојање великог капитала, јефтине кредити, техничко усавршавање, рационална организација производње, блискост богатијим центрима, квалитетни сирови материјали, школовано и стручно радништво са максималном производњом – све су то елементи који нису одликовали бугарску привреду. И због таквог стања: „шта може један сиромас да понуди у борби за капитал и друго богатство – свој рад – и само рад.“<sup>24</sup>

Радно време у Краљевини СХС било је регулисано *Уредбом о радном времену у индустријским, занатским, рударским, трговачким и саобраћајним предузећима* од 23. септембра 1919. године.<sup>25</sup> Према *Уредби*, „не може радно време премашити осам сати дневно или 48 сати недељно“. Одредбе су важиле за предузећа „индустријског карактера уз пољопривреду и шумско господарство“. За саобраћајна предузећа одредбе је требало да модификује надлежно министарство. У предузећима која су по природи посла или због јавног интереса радила без прекида требало је обезбедити редовне радничке смене, тако да раде само мушкарци старији од 18 година. Уредба је оставила могућност да предузећа и радње, уз дозволу надлежних власти, могу да продуже радно време најдуже на 10 сати дневно и то највише за четири седмице. Та одредба важила је и за индустријска и занатска предузећа која раде сезонски. Прековремени рад се према *Уредби* плаћао 50% више од договорене наднице. Биле су предвиђене и новчане казне за послодавце ако не поступају по закону.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Тодоров, Д., „Труџдъ и трудово...“, стр. 146.

<sup>24</sup> Атанасов, А., *Работното време...*, стр. 50–55.

<sup>25</sup> Уредби из септембра претходиле су *Уредбе покрајинске владе за Босну и Херцеговину* од 12. априла 1919. године о радном времену и условима на раду. На подручју Хрватске и Славоније осмочасовно радно време уведено је *Наредбом бана Хрватске и Славоније* од 18. фебруара 1919. године, а почевши од 10. марта 1919. за све особе запослене у државним, земаљским, општинским и приватним службама, предузећима, трговинама, фабрикама и рудницама. Наредба је омогућавала дуже радно време ако је то установљено колективним уговором, али у том случају радно време није смело да траје једном недељно дуже од осам сати. На територији Словеније осмочасовно радно време уведено је *Наредбом љубљанске целокупне владе* од 30. 12. 1918 године. Уведено је за сва државна, општинска и приватна фабричка предузећа. („Osamsatni djelatnik“, *Radnički zaštita*, 1, 1–4, 1919, str. 136–137; „Osamsatni djelatnik u Bosni i Hercegovini“, *Radnička zaštita*, 1, 7–8, 1919, str. 171).

<sup>26</sup> „Uredba o radnom vremenu u industrijskim, zanatskim, rudarskim, trgovačkim i saobraćajnim preduzećima“, *Službene novine*, 23. 9. 1919, br. 97, str. 3–4, čl. 1, 4, 6, 9.

Нарочито је била проблематична тачка о прековременом раду која је често кршена и тумачена на различите начине. Стога су у Краљевини СХС током 1921. године донете: *Уредба о надзору над извршењем прописа Уредбе о радном времену*, *Закон о инспекцији рада* и *Уредба о изменама и допунама Уредбе о радном времену*. Последња *Уредба*, донета под притиском занатлија, омогућила је да радно време у малим занатским радњама буде продужено са 8 на 10 часова, односно на 60 часова недељно.<sup>27</sup>

Радно време у Краљевини СХС озакоњено је у *Закону о заштити радника* (14. јун 1922) у члановима од 6. до 10. *Закон* је предвиђао да „радно време најамних радника у индустријским и рударским предузећима не може трајати дуже од 8 часова дневно, односно 48 часова недељно“. С тим, што су, исто као у Бугарској, за индустријска предузећа сматрана само она у којима је радило најмање 15 радника у току три месеца.<sup>28</sup> У осталим предузећима радно време могло је да траје до 10 сати. Ипак, *Закон о заштити радника* дозвољавао је низом одредаба и допуна да се радно време продужи за два сата у свим предузећима. Примера ради, уредбом је било предвиђено продужење радног времена уз својевољан пристанак индустријских и рударских радника на основу постигнутог споразума са послодавцем, тајним гласањем 4/5 радника у предузећу. Тај рад би се сматрао за прековремени и могао је у рударским предузећима да буде продужен за сат времена, а у индустријским за два сата.<sup>29</sup> Коначно је у том периоду питање радног времена било регулисано *Правилником о продужењу радног времена у индустријским и рударским предузећима* из септембра 1924. године, којим су само разрађене одредбе *Закона о заштити радника*.<sup>30</sup>

*Закон о заштити радника* предвиђао је да жене и деца до 18 година у Краљевини СХС нису смели да раде ноћу.<sup>31</sup> Међутим, и ту су постојале одређене одредбе на основу којих је био дозвољен ноћни рад деци старијој од 16 година и женама. Жене су имале и право скраћеног радног времена као породиље, био им је забрањен рад два месеца пре и два месеца после порођаја, а имале су и право да на свака четири часа узимају одмор од 15 минута ради дојења детета. Деци млађој од 14 година био је забрањен рад у индустријским и рударским

<sup>27</sup> Милосављевић, П., *Положај радничке...*, стр. 128–130.

<sup>28</sup> „Закон о заштити радника“, *Радничко законодавство*, књига прва, Београд 1922, члан 6, стр. 25. (у даљем тексту: „Закон о заштити радника“...)

<sup>29</sup> „Закон о заштити радника“..., члан 6, стр. 26: Видети детаљније: Милосављевић, П., *Положај радничке...*, стр. 128, 134, 135; Милjkовић, Д., *Radni dan u staroj...*, стр. 12–17.

<sup>30</sup> АЈ, 65–1010–1900, *Правилник о продужењу радног времена у индустријским предузећима на основу споразума између послодавца и радника*, 24. 8. 1924; Milenković, М., „Radničko zakonodavstvo i radničke socijalne...“, стр. 113; Милосављевић, П., *Положај радничке...*, стр. 137; Богдан Крекић, *Нормални радни дан*, Београд, 1928, стр. 26–35.

<sup>31</sup> За ноћ се сматрало време од најмање 11 непрекидних часова, у које је морало ући време од 10 часова увече до 5 часова ујутру („Закон о заштити радника“..., члан 19, стр. 36).



предузећима.<sup>32</sup> Те одредбе ретко су биле поштоване, јер је запошљавање жена вршено мимо прописа, а нарочито када је у питању ноћни рад.<sup>33</sup>

На основу *Закона о заштити радника*, у Краљевини Југославији касније су донете уредбе које су регулисале радно време у неким специјалним областима *Уредба о отварању и затварању трговачких и занатских радњи* (1931), *Правилник о радницима државних и саобраћајних установа* (1933), *Уредбе о забрани ноћног рада у пекарама* (1934), или су само потврђена начела као у *Закону о радњама* (1932).<sup>34</sup>

Прецизнији подаци о радном времену у привреди Краљевине СХС налазе се у извештајима *Средишњег уреда за осигурање радника* (даље: СУЗОР), које треба примити с великом резервом. На основу њихових извештаја, у току 1923. године било је пријављено 1.024 прекршаја у 7.972 надзирана предузећа, а 1927. године број прекршаја износио је 506 од надзираних 5.074 предузећа. Највише у обе године било је пропуста у индустрији одеће.<sup>35</sup>

Као и у Бугарској, у Краљевини СХС доношење прописа о радном времену није дочекано позитивно у привредним круговима. Послодавци су били оштро против увођења новог радног времена, како су сматрали, на сасвим „недемократски начин“.<sup>36</sup> На све начине избегавали су његове одредбе, тумачили их сходно својим потребама и прилагођавали својим интересима. Према мишљењу послодавца: „Осамсатним радним временом постижава се [...] производња покупује и отешћава, а почесто и сасвим онемогућује конкурирање наше робе на страним тржиштима [...] једини је излаз из те ситуације да се радно време продужи од 8 на 10 сати.“<sup>37</sup>

<sup>32</sup> Одредбе на основу којих је био дозвољен рад деци и женама старијим од 16 година односиле су се: на случајеве више силе, када је било неопходно да се предузећа спасу од непредвидивих околности; на случајеве када се радило са кварљивим сировинама; и на случајеве неизбежне државне потребе („Закон о заштити радника“..., члан, стр. 35–37.)

<sup>33</sup> Милосављевић, П., *Положај радничке...*, стр. 139.

<sup>34</sup> Милjkовић, Д., *Радни дан у старој...*, стр. 18–23. Видети детаљније: АЈ, 65–17–134;

<sup>35</sup> „Pregled nadziranih preduzeća u god. 1923“, у: *Izveštaj Inspekcije rada i parnih kotlova Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenica o njenom poslovanju u g. 1923*, Zagreb 1924, стр. 4, 8–9. (у даљем тексту: *Izveštaj Inspekcije rada...*); „Pregled nadziranih preduzeća u god. 1927“, у: *Izveštaj Inspekcije rada i parnih kotlova Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenica o njenom poslovanju u g. 1927*, Zagreb 1928, стр. 4, 8–9. (у даљем тексту: *Izveštaj Inspekcije rada i parnih kotlova...*). Упоредити са подацима: *За заштиту и осигурање радника, Мемоар централног секретаријата раничких комора и слободних радничких синдиката, подне председнику министарског савета и министру социјалне политике*, Београд 1929, стр. 52–54 (у даљем тексту: *За заштиту и осигурање радника...*).

<sup>36</sup> АЈ, 65–1010–1900, Spomenica saveza hrvatskih obrtnika u Zagrebu i saveznih mjesnih organizacija Hrvatske i Slavonije prihvaćena jednoglasno na Zboru Jugoslavenskih obrtnika, održanom 9.11.1919. u Celju i usvojena kao zajedničko mišljenje Srpskog zanatlijskog Saveza u Beogradu i Saveza slovenskih obrtničkih društava u Ljubljani, te ostalih obrtničkih saveza u Kraljevstvu, стр. 1–2.

<sup>37</sup> АЈ, 65–185–580, Протест проти осамсатног радно времена, Трговачка обртничка комора у Загребу 7. просинац 1921. године. Видети још: АЈ, 65–185–580, Протест проти уведена 8-сатног

Насупрот њима, радничка удружења, удружења најамника и чиновника, трговачких помоћника сматрала су да се одредбе о радном времену у већини случајева не испуњавају и стога су упућивала жалбе надлежним министарствима Краљевине СХС.<sup>38</sup> Резолуција трговачких помоћника је у жалби министарству навела да: „Збор стоји под утиском да се овом уредбом пошло само за завањавањем јавнога мњења како се и код нас води модерна социјална политика, а да се озбиљно ништа не мисли радити на примени уредбе.“<sup>39</sup> Један од разлога за слабу примену ове уредбе, а и других, јесте деловање инспектора рада. С. Димитријевић сматра да у условима Обзнане и Закона о заштити државе инспектори рада нису могли да имају видљивије резултате. Чести су били случајеви када је приликом ревностног обављања посла инспектора рада долазило до оптужби да је реч о комунистима.<sup>40</sup> Ипак, било је и случајева када инспектори или други надлежни органи нису ни контролисали рад предузећа, што због добрих веза с послодавцима, што због сопствене инертности. Из извештаја Великог жупана Суботице види се да Степан Тиквицки, полицијски капетан, као обртни референт месне полиције од 1921. до 1927. године, никада није контролисао рад малих радњи и занатских удружења: „Годишње је једанпут или двапут ишао да обиђе творнице и она обртишта која су по прописима била обавезна да траже концесију за рад“.<sup>41</sup>

---

радног времена по мору и нтервенције Министарства социјалне политике у ствари које се тичу поморства, Федерација југословенских бродовласника, 8. 10. 1921; АЈ, 65–185–580, Трговачка обртничка комора Дубровник, Допис упућен Министарству трговине и индустрије поводом осмочасовног радног времена, 19. 6. 1923.

<sup>38</sup> АЈ, 65–185–580, Резолуција збора савеза трговачких помоћника и приватних чиновника, 22. 6. 1924; АЈ, 65–185–580, резолуција збора трговачких помоћника и приватних чиновника, 20.12.1928. године; АЈ, 65–182–573, Резолуција о радном времену велике скупштине приватних намјештеника града Загреба, 29. 11. 1931; Резолуција приватних намештеника свију струка у Сарајеву којом се тражи ефикаснија контрола и провођење постојећих прописа Закона о заштити радника и Закона о радњама, 5. 7. 1933; АЈ, 65–182–574, Резолуција многољудног збора трговачких помоћника и прив. чиновника одржана 17. 8. 1924; *За заштиту и осигурање радника...*

<sup>39</sup> АЈ, 65–185–580, Резолуција Трговачких помоћника у Београду, 9. 11. 1919. године.

<sup>40</sup> Dimitrijević, Sergije, *Privredni razvitak Jugoslavije od 1918 do 1941*, Београд 1962, стр. 86. (у даљем тексту: Dimitrijević, S., *Privredni razvitak Jugoslavije...*)

<sup>41</sup> АЈ, 65–185–580, Извештај Великог жупана града Суботице упућен Министарству трговине и индустрије, 28. 9. 1927. године.

## Закон о хигијени и заштити на раду

У Бугарској је 1917. године усвојен *Закон о хигијени и безбедности на раду*,<sup>42</sup> али као и у случају *Закон о раду*, његово доношење остало је на декларативном нивоу, јер после усвајања није дошло до запаженијих промена. Одредбе *Закон о хигијени и безбедности на раду* односиле су се на сва индустријска, трговачка, мануфактурна и грађевинска предузећа. *Закон* је прописао здравствене и заштитне мере у радним просторијама, обавезно коришћење заштитне опреме приликом рада с машинама, те постојање фабричких кухиња и купатила. Према том закону, послодавци су били у обавези да за своје раднике подигну стамбене просторије. Све фабрике са више од 10 радника биле су дужне да имају лекара који је био одговоран за здравствено стање чиновника и за чистоћу и хигијену у фабричким кухињама и становима. Лекара је плаћао и бирао послодавац, а један лекар могао је да ради у више предузећа. Надзор над тим законом имало је радно надзорништво, односно окружни надзори. На сваком подручју које је имало више од 1.000 радника долазио је један надзорник кога су бирали радници.<sup>43</sup>

Доступни подаци о хигијени и стању у индустријским предузећима у Бугарској нису довољно сачувани да би се детаљније проценио живот и рад у фабрикама. Делимично због недостатка грађе, а делимично јер је постојала аутоцензура лекара и надзорника. Одељење за рад при Министарству трговине, индустрије и рада, у извештају из 1925. године формално је признало да ниједан лекар није водио јасне извештаје, јер њега није плаћало Министарство, већ фабрика, због чега су доктори сачињавали изјаве по жељи послодавца. Један други пример сведочи о томе да је 1927. године делегација радника из фабрике у Плевену позвала инспектора у фабрику, али им је он одговорио „ако дођем, бићу отпуштен из службе“.<sup>44</sup>

Већина индустријских предузећа у Бугарској, а нарочито текстилна, међу којима су се истицала *Долина ружа* у Казанлаку, *Фортуна* и *Заимов* у Софији, *Текстил* у Варни, радила су у врло лошим и небезбедним условима. Вентилациони системи, који су по закону морали да постоје, или су били слаби или нису ни постојали, или су намерно били искључени. Зато су фабрике биле препуне прашине из влакана памука и вуне. Није било регулисано ни грејање, па је влага у просторијама где се радило била изнад свих дозвољених граница. Влага, загушљивост, прашина од влакана, уз велику физичку исцрпљеност и

<sup>42</sup> „Законъ за хигиената и безопасноста на труда“, 15. 7. 1917, у: *Сборник на действующите закони по Министерството на трговията, промишлеността и труда*, София, 1930, стр. 289–300.

<sup>43</sup> „Radnička zaštita u Bugarskoj“, *Radnička zaštita*, 1, 7–8, 1919, str. 167–168

<sup>44</sup> *Развитие на индустрията в България...*, стр. 188–189.

рад у затвореном простору од по 10 сати били су прави предуслови за добијање различитих болести, а нарочито туберкулозе. Због тога су радници у већини текстилних фабрика за годину дана оболевали од туберкулозе.<sup>45</sup>

Број несрећа на 1.000 запослених радника повећао се током година – од пет несрећа током 1921–1925. године увећан је на 11,8 током 1926–1930. године. Набавка нових и компликованијих машина у просторима с малом или никаквом заштитном опремом и нестручним радништвом били су основни узроци несрећа на раду.<sup>46</sup>

О слабом социјалном и материјалном положају најбоље сведочи постојање „пансионерског“ запошљавања радница у фабрикама у Бугарској, које је било нарочито заступљено у текстилној индустрији. Женска радна снага је током 1927. године чинила 68% (8.143) од укупно запослених у текстилној индустрији (11.906), а половина женске радне снаге чиниле су девојке до 18 година.<sup>47</sup> У таквој ситуацији велике фабрике, попут *Текстил*, *Принц Кирил*, *Хр. Рајков*, *Г.Т. Решева*, *Платно*, преко својих посредника су се договарале с родитељима девојака из најсиромашнијих слојева, сеоских и градских, које родитељи нису могли да прехрањују, да им дозволе да раде код њих на две до три године. Родитељи су потписивали изјаве са следећом формулацијом: „Потврђујем да продајем (че спазарих) ћерку... за радницу у фабрици А. Д. Текстил, Варна, за рок од...“ На тај начин родитељи су, у име својих ћерки, потписивали документ са условима којих су се оне морале придржавати, уз клаузулу да не смеју да се врате кући пре одређеног рока, јер би у супротном родитељи морали петоструко да исплате фабрике. По доласку у фабрику, девојке су детаљно медицински прегледане, с циљем утврђивања невиности. Њихове наднице биле су мање од других запослених и износиле су 250 лева месечно уз пансион.<sup>48</sup> У фабрици *Текстил* у пансиону за девојке било је 180 до 200 девојака распоређених у просторији димензија 24x12 m. Услед скучености простора најчешће су спавале по подовима или по две на једном кревету. Биле су присиљене да живе и раде у затворском режиму. Кретање им је било ограничено, тако да нису смеле да напусте фабрику са странцима, нису имале слободног времена, а преписка им је цензурисана. Такође, родитељи су ретко имали прилику да их виде, а ако би добили дозволу да уђу у круг фабрике, са децом су могли да разговарају само у

<sup>45</sup> Илиевъ, Иванъ, „Положението на работниците въ свѣтлината на законодателната закрила“, у: *Архив за стопанска и социјална политика*, 5, 2, 1929, стр. 172–174; Види: Илиевъ, Иванъ, „Индустрија и работничество въ Бѣлгария“, у: *Архив за стопанска и социјална политика*, 1, 3, 1929, стр. 339–371; *Развитие на индустријата в Бѣлгария...*, стр. 186.

<sup>46</sup> *Развитие на индустријата в Бѣлгария...*, стр. 187.

<sup>47</sup> Николовъ, Дим., „Детскиятъ и юношески наемънъ трудъ у насъ“, *Архив за стопанска и социјална политика*, 9, 1934, стр. 238.

<sup>48</sup> Просечна месечна надница износила је 1926. године 1.191,1 лев (*Развитие на индустријата в Бѣлгария...*, стр. 200).

присуству стражара. Тежак рад и лоша храна остављали су последице. Окружни лекар из Руса известио је да је од 429 радница 14 преминуло, а 59 пуштено из фабрике тешко болесно (1928). Многе девојке су покушале и да побегну, али у већини случајева безуспешно. О безнађу, суровим условима и моралном и физичком злостављању које су доживљавале те девојке сведочи писмо које је једна радница послала својим родитељима „Молим те Боже, – урадите нешто последњи пут. Ако видите да не може, ви ми пошаљете отров, да се отрујем и умрем. Господ вам на грех неће писати, јер сте ме спасили од великог зла.“<sup>49</sup>

Положај деце у фабрикама у Бугарској био је такође лош – поред тешког рада, слабе хране, недостатка хигијене, најмлађи су се суочавали и са најчешћим сапутником текстилних радника – туберкулозом. Туберкулозе је највише било у фабрици *Текстил* у Варни: „у радничким домовима нико и не мари за то, ко долази на посао, ко не долази и зашто не долази, нико и не зна ко је болестан и ко умире. Само пријатељи схвате потпуно равнодушно да је неко страдао од туберкулозе“.<sup>50</sup>

Закон који је детаљније регулисао питање хигијене, техничких мера и заштите радника у фабрикама није донет у Краљевини СХС. Министарство социјалне политике у оквиру прописа *Закон о инспекцијама рада*, прописало је *Правилник о хигијенским и техничким заштитним мерама у предузећима* током 1922. године, који је регулисао питање сигурности приликом рада и хигијени рада. Током 1925. године *Правилник* је допуњен додатком специјалних одредаба о хигијенским и техничким мерама у предузећима,<sup>51</sup> док је контролу над индустријским предузећима у вези са спровођењем *Правилника* вршила Инспекција рада.<sup>52</sup>

Према *Правилнику*, фабрике у Краљевини СХС су биле у обавези да обезбеде радницима купатила и умиваонице, гардеробере и места за одмор, радничке кухиње и трпезарије, нужнике и радничке станове. Међутим, за те објекте у већини фабрика готово да се није ни знало. Само су велике фабрике имале обезбеђена купатила, радничке станове, трпезарије и нужнике. Као и у случају Бугарске, *Правилник* је постојао само на папиру. Како наводи *СУЗОР*, године 1923. су у 7.972 надзирана предузећа постојале интервенције 6.363 пута

<sup>49</sup> *Текстилци: Организација и борби на текстилните работници в Българија 1878-1944*, науч. ред. Василев, Васил; Исусов, Мито, Софија 1970, стр. 190–193; Гатев, Г., Венков, Хр., Минчев, М., *История на вълнено-текстилната промишленост в Габрово*, Софија 1982, стр. 147.

<sup>50</sup> Даскалов, Р., *Българското общество...*, стр. 242.

<sup>51</sup> Специјалне одредбе су се односила на заштитне мере код производње, односно пуњење минералних вода, пенушастог вина и употребе угљене киселина; прописе за циглане; прописе за дизалице – лифтове; прерађивање и прописе за обраду метала; заштитне прописе за пиваре и творнице сладе (АЈ, 65–185–580, Предлог Правилника о уређењу пекарских радионица и производња пекарских производа, 29. 3. 1932.)

<sup>52</sup> Милосављевић, П., *Положај радничке...*, стр. 205.

због нехигијенских услова рада или недовољне заштите на раду, а 1927. године од 5.074 надзиране фабрике, 3.855 пута је интервенисано.<sup>53</sup>

Нехумани и сурови услови рада у фабрикама били су свакодневица радничког живота у Краљевини СХС. Радне просторије биле су мале, без довољно осветљења и без довољно свежег ваздуха. Велики број предузећа налазио се у старим и напуштеним зградама, складиштима или шталама. Све то утицало је на појаву знатног броја професионалних обољења (туберкулоза, екцеми, пнеумокониоза (прашњава плућа), очне и ушне болести...)<sup>54</sup> Један од примера поменутог стања јесте текстилна творница *Преслица* у Орослављу која је своју производњу организовала три метра испод земље.<sup>55</sup>

Лоши услови у фабрикама нису спречавали индустријалце и привредне елите у Краљевини СХС да захтевају реформу и промене *Закона о заштити радника*, јер су сматрали да је Закон обавезивао на многе захтеве које је било „немогуће испунити и они су све мање господари у својим предузећима: они имају стално да ишчекују неке комисије, инспекције, прегледе и да једнако плаћају“.<sup>56</sup>

Опис бугарског аутора најбоље илуструје стање у балканским државама када је у питању увођење нових закона: „И за још 11–12 година (од 1929) *Закони о радном времену* и *Закони о хигијени* не могу да се примене. И после двадесет година од првог Закона о раду,<sup>57</sup> стање и услови под којима већина радника ради су исти као и тада.“<sup>58</sup>

<sup>53</sup> „Rezultati poslovanja inspekcije rada“, *Socijalni arhiv, središnja uprava za posredovanje rada*, 11–12, 1935, стр. 184; Милосављевић, П., *Положај радничке...*, стр. 206–217; *Izveštaj Inspekcije rada...*, стр. 8–10; *Izveštaj Inspekcije rada i parnih kotlova...*, стр. 8–12; Dimitrijević, S., *Privredni razvitak Jugoslavije...*, стр. 93.

<sup>54</sup> Dr med. D. Štambuk, dr med. E. Mosbaher, „Profesionalna oboljenja i njihovo sprečavanje“, u: *Socijalni arhiv*, 5–8, 1938, стр. 96–97; Чалић, М. Ж., *Социјална историја Србије...*, стр. 322–331. Видети детаљније: Милосављевић, П., *Положај радничке...*, стр. 206–224;

<sup>55</sup> Janjatović, Bosiljka, *Povijest sindikalnog pokreta tekstilno-odjevnih radnika Hrvatske 1919-1941*, Zagreb 1988, стр. 68.

<sup>56</sup> „Izveštaj skupštine udruženja beogradskih industrijalaca“, *Trgovinski list*, 6, 6.2.1927, стр. 3,

<sup>57</sup> Године 1905. донет је *Закон о женском и дечјем раду у турским предузећима* (Тодоров, Д., „Труџд и трудово...“, стр. 140)

<sup>58</sup> Тодоров, Д., „Труџд и трудово...“, стр. 146.

## Социјално осигурање радника

Социјално осигурање радника, настало као социјално-политичка мера за побољшање живота калфи и помоћника, први пут се јавило у радничком законодавству Пруске средином 19. столећа.<sup>59</sup> До Првог светског рата социјално осигурање радника се даље развило и проширило тако да се односило на: осигурање за случај болести, несреће, изнемоглости и старости (инвалидитета), смрти (осигурање породице осигураника) и беспослице. Као и у случају радног времена, познавало је деобу према занимању – рудара, помораца, пољопривредних радника, индустријских радника.<sup>60</sup>

Почеци осигурања радника у Бугарској јављају се у првој деценији двадесетог века, када су донети *Закони о припомоћној каси радника јавних предузећа*, *Закон о раду жена и деце*, те *Закон о потпомагању државних радника у случају обољења и изнемоглости*. Ти закони предвидели су постојање засебног фонда у који би ишли приходи од осигурања. Сви ти фондови спојени су у један фонд радничког осигурања 1915. године. Фактичко спајање тих фондова уследило је после завршетка рата, када је и донет *Закон о осигурању радника и намештеника за случај незгоде и болести*. Нови *Закон о осигурању радника (Закон за общественитв осигуровки)* ступио је на снагу 25. марта 1924. године и предвиђао је законско осигурање радника за случај незгода, болести, материнства, изнемоглости и старости. По *Закону о осигурању радника* били су осигурани „сви радници и службеници у држави, у државним и приватним организацијама, у предузећима и институцијама [...] за случај несрећа, болести, мајчинства, инвалидности и старости.“<sup>61</sup>

У случају незгоде осигураник у је послодавац у Бугарској пружао прву лекарску помоћ, а затим кућну негу, или лечење у болници. Новчана помоћ за незгоду зависила је од примања радника, па је радник који је примао до 15 лева добијао 12 лева помоћи, а радник са примањима до 45 лева 20 лева помоћи. У случају потпуне неспособности за рад услед незгоде била је предвиђена годишња надокнада од 3.600 лева до 9.000 лева у зависности од примања. Постојала је и оставинска рента за незгоду, која је исплаћивана супружнику преминулог и износила је 40% од ренте, односно деци 30%. У случају болести радник је имао

<sup>59</sup> Пруски закони представљали су основе социјалног осигурања у Европи и први такав Закон уведен је 1845. године и предвидео је помоћне благајне за калфе и помоћнике за случај болести. *Закон о осигурању за случај болести* донесен је 1883. године, за случај несреће у индустријским предузећима 1884, а *Закон о осигурању за случај изнемоглости и старости* 1889. године, а Glaser, Milan, „Socijalno osiguranje“, u: *RZ*, 7, 3–4, 1925, str. 66–67. (у даљем тексту: Glaser, M., „Socijalno osiguranje“...)

<sup>60</sup> Glaser, M., „Socijalno osiguranje“..., str. 66.

<sup>61</sup> Тодоров, Д., „Труџд и трудово...“, стр. 144; Haberle, Branimir „Socijalno osiguranje u Bugarskoj“, u *RZ*, 3–4, 1925, str. 80. (у даљем тексту: Haberle, B. „Socijalno osiguranje...“)

право на лечење на рачун фонда јавних осигурања у трајању од девет месеци до годину дана ако је уплаћивао осам недеља без прекида у фонд. Финансијска помоћ добијана је на исти начин као и приликом незгоде. Жене су имале право на помоћ шест недеља пре порођаја и шест недеља после порођаја, те право на бабицу, лекарску и новчану помоћ ако су уплаћивале најмање 16 недеља без прекида у фонд. За случај старости, радници су добијали пензију пошто би навршили 60 година живота, а уплаћивали најмање 20 година у фонд.<sup>62</sup>

Основно обележје социјалног осигурања у Бугарској, и основна разлика у односу на Краљевину СХС, јесте што је социјално осигурање било државна организација. На челу организације осигурања био је *Уред за јавна осигурања*, који је био под јурисдикцијом Министарства трговине, индустрије и рада. Имао је три одељења административно, лекарско и књиговодствено и постојало је саветодавно тело – врховно веће рада и јавних осигурања. У врховно веће рада улазили су представници државне власти (16), представници послодаваца (8), представници радника (8), социјални радници (8) и лекари (2).<sup>63</sup> Радници и послодавци су у оваквој расподели гласова имали само саветодавни глас за коришћење централног фонда осигурања. Влада је централизацију правдала тиме да ни радници ни послодавци нису били довољно образовани и способни за социјално осигурање и да обе групе нису учиниле ништа како би се организовали други облици социјалног осигурања. Једно од оправдања бугарског режима за тај систем осигурања било је, између осталог, да је осигурање у Краљевини СХС веома лоше и да се није спроводило осим у неколико већих градова с великим предузећима, јер се заснивало на принципу самоуправе, где осигурањем управљају аутономни представници радника и послодаваца. Тачан број осигураних радника није познат у Бугарској, јер управа за осигурање у свом *Правилнику* није установила начин да се спроведе бројање чланова осигураника. Месни органи сматрали су да сви који су имали осигуравајућу књижицу јесу чланови, али проблем је био што је један осигураник могао да има у једној години по две до три књижице. Према званичним подацима, у току 1924. издато је 167.220 књижица, а 1925. године 241.143, али је реалан број био око 237.000 и он је представљао око 180.000 осигураника који су били упослени дуже од шест месеци током године. То коренспондира са бројем радника у индустрији, занату и трговини у Бугарској 1925. године – од 189.071.<sup>64</sup>

Социјално осигурање у Бугарској разликовало се од југословенског и по праву на слободан избор лекара и зубара. Могућност слободног избора лекара довела је, по мишљењу Бранимира Хаберлеа, стручњака за социјална питања у Краљевини СХС, до потпуног хаоса јер је институција слободног избора ле-

<sup>62</sup> Haberle, B. „Socijalno osiguranje...“, str. 81–86.

<sup>63</sup> Haberle, Branimir „Socijalno osiguranje u Bugarskoj“, u: *RZ*, 5–6, 1925, str. 163-164.

<sup>64</sup> Haberle, B. „Socijalno osiguranje...“, str. 81–86.



кара била могућа у државама као што су Енглеска и Немачка, „али никако не у једној балканској држави као што је Бугарска“. Лекарима су често уписивали лажне или непостојеће болести пацијентима, а поред тога, хонорари лекарима и за апотеке били су три пута већи него за помоћ радницима.<sup>65</sup> Да би могао да функционише слободан избор лекара, једна држава би, према Хаберлеу, морала да има организоване и школоване људе, сопствена лечилишта, диспанзер, апотеке и друге здравствене установе,<sup>66</sup> те да радници донекле познају закон. Ништа од тога није постојало у Бугарској, али ни у Краљевини СХС. Поред тога, администрација у Бугарској је била мала: на 3.000–5.000 осигураника долазио је само један чиновник, док је у Краљевини на 500 осигураника долазио један чиновник.<sup>67</sup>

У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца јединствен *Закон о осигурању радника*<sup>68</sup> усвојен је у мају 1922. године, а до тада су постојали различити облици закона о осигурању радника.<sup>69</sup> Рад на социјалном осигурању био је у оквиру три министарства: Народнoг здравља, Социјалне политике и Аграрне реформе.<sup>70</sup> Основна начела социјалног осигурања у Краљевини СХС била су: најшира обавеза осигурања и потпуна унификација обавезе осигурања за све врсте осигурања, уз централизацију у једном заводу и самоуправних завода на основу паритетног заступања послодаваца и намештеника у свим органима

<sup>65</sup> За хонорар лекарима било је издато – 3.921.031 лева; за лекове – 4.819.848 лева; за болничке пристojбе – 2.185.642; за новчану припомoћ радницима – 3.088.280 – Haberle, Branimir, „Prvi rezultati nove organizacije socijalnog osiguranja u Bugarskoj“, у: *RZ*, X, 4, 1928, str. 246. (у даљем тексту: Haberle, В., „Prvi rezultati nove organizacije socijalnog...“)

<sup>66</sup> Закон је подразумевао под појмом незгоде свако професионално обољење, а не само изненадну трауматичну повреду. Међутим, како износи Хаберле, у пракси нису лечени случајеви професионалних обољења, које су оболелог учинили болесног. (Haberle, В., „Prvi rezultati nove organizacije socijalnog...“, str. 247).

<sup>67</sup> Haberle, В., „Prvi rezultati nove organizacije socijalnog...“, str. 245–247.

<sup>68</sup> *Zakon o osiguranju radnika od 14. maja 1922. godine*, прир. Emilo Gojković, Beograd 1936. (у даљем тексту: *Zakon o osiguranju radnika...*); Видети: *Zakon o osiguranju radnika od 14. maja 1922 : sa objašnjenjem Vilima Helebranta*, Zagreb 1925.

<sup>69</sup> Краљевина СХС је наследила различита социјална осигурања, најсистематичније и најдуже осигурање су имале територије под влашћу аустријског цара, док су територије Краљевине Србије и Црне Горе имале, или нису имале уопште социјално осигурање. У Словенији и Далмацији осигурање у случају болести уведено је 1888, а осигурање у случају несреће 1887, док је пензионо осигурање приватних чиновника уведено 1906. године. У Војводини, Хрватској и Славонији осигурање у случају болести гарантовано је законом од 1891, а у случају несреће законом од 1907. године. У Босни и Херцеговини је осигурање у случају болести уведено 1910. године. У Србији *Закон о радњама* из 1910. године предвиђао је осигурање за случајеве болести, несреће и инвалидитета, само тај закон није никада проведен у погледу осигурања радника. (Glaser, Milan, „Kratik prikaz našeg osiguranja radnika“, *RZ*, IX, 9, 1927, str. 431. (у даљем тексту: Glaser, М., „Kratik prikaz...“)).

<sup>70</sup> Glaser, М., „Socijalno osiguranje“..., str. 68.

завода. Према мишљењу Милана Гласера<sup>71</sup>, највећег стручњака за социјално осигурање и од 1924. године директора СУЗОР, „усвојена су дакле сва начела модерног социјалног осигурања, па је услед тога пружена могућност да се у нас спроведе осигурање радника тако да ће моћи потпунома извршити све задаће које су му одређене“.<sup>72</sup>

У члановима 31. и 33. Видовданског устава предвиђено је да ће се на подручју Краљевине СХС нарочитим законом уредити обезбеђење радника за „случај несреће, болести, беспослице, неспособности, старости и смрти“, те „право радника на организовање ради постигнућа бољих радних услова“. *Закону о осигурању радника* претходила је *Уредба о уређењу осигурања радника за случајеве болести и несреће* донета 27. јуна 1921. године.<sup>73</sup> Напокон, *Закон о осигурању радника* донет је 14. маја 1922. године и ступио је на снагу 1. јула 1922. године. Наредба Министра социјалне политике о спровођењу тог закона издата је 3. јуна 1922. године, а у Службеним новинама обнародована је 16. јуна 1922. године.<sup>74</sup> По *Закону* је уређено осигурање радника за случај: болести, изнемоглости, несреће, старости и смрти, док је осигурање радника за случај беспослице остављено да се уреди у наредним годинама.<sup>75</sup> *Закон о осигурању радника* изједначио је законодавства радничких осигурања и по његовом ступању на снагу започело је спровођење осигурања за случај болести и несреће, док осигурања за случајеве изнемоглости, старости и смрти нису спровођена до друге половине тридесетих. Према *Закону о осигурању радника* свако лице које је било у радном односу, сталном или привременом, било је обавезно на осигурање, и то на све три врсте осигурања.<sup>76</sup> Ипак, пензионо осигурање, односно осигурање за изнемоглост, старост и смрт, спроводило се у одређеним случајевима једино у Словенији и Далмацији.<sup>77</sup>

Према *Закону о осигурању радника* спровођење осигурања радника било је у надлежности *Средишњег уреда за осигурање радника* у Загребу,<sup>78</sup> који је приистекао из *Земаљске благајне за потпору болесних радника и за осигурање*

<sup>71</sup> Vera Humski, Mira Kolar Dimitrijević, „Milan Glaser“, *Hrvatski biografski leksikon*, Leksikografski zavod Milan Krleža, <http://hbl.lzmk.hr/clanak.aspx?id=6897>

<sup>72</sup> Glaser, M., „Socijalno osiguranje“..., str. 69.

<sup>73</sup> Видети: *RZ*, година 3, број 8–9, 1921, str. 121–168.

<sup>74</sup> Glaser, Milan, „Pregled poslovanja Središnjeg ureda za osiguranje radnika za poslovnu 1922 i 1923“, u: *RZ*, 6, 8–9, 1924, str. 226. (у даљем тексту: Glaser, M., „Pregled poslovanja Središnjeg ureda...“)

<sup>75</sup> *Zakon o osiguranju radnika...*, čl. 1, 2, 23–28, str. 7, 91–120.

<sup>76</sup> *Zakon o osiguranju radnika...*, čl. 3, str. 10; Glaser, M., „Kratak prikaz...“, str. 432; Јакшић, Срептен, „Почеци социјалног осигурања у Краљевини Југославији“, *Банкарство*, 8, 1930, стр. 353

<sup>77</sup> АЈ, 65–17–127, Пензионо осигурање, захтев Меркура, друштво трговачких и приватних намјештеника Југославија упућено Јурају Деметровићу, министру трговине и индустрије, 25. 8. 1930. године.

<sup>78</sup> *Zakon o osiguranju radnika...*, čl. 119 str. 399.

*проти незгодама*. СУЗОР је био једини носилац осигурања, а његови месни органи преко којих се вршило осигурање били су: окружни уреди за осигурања радника<sup>79</sup>, благајне за осигурање радника саобраћајних предузећа и братимске касе при рудницима. Поред споменутих институција постојале су у Краљевини СХС и три приватне друштвене болесничке благајне за осигурање чиновника и трговачких помоћника. СУЗОР, као и окружни уреди били су засновани на самоуправном принципу и на њиховом челу били су управни одбори, главна скупштина, равнатељство и наздорни одбор, састављени од радника и послодаваца.<sup>80</sup> Број радника осигураних у оквиру СУЗОР био је 1923. године – 439.164, а 1931. године број осигураних је нарастао на 609.190<sup>81</sup>, што је од укупног становништва запосленог у тим областима, према попису из 1931. године, чинило око половине запослених (споменуто је да је у Краљевини СХС, према попису из 1931. године, било око 1.200.000 радника).

Основне одредбе које су се тичале осигурања радника у Краљевини СХС биле су следеће: сви радници<sup>82</sup> су осигурани без обзира на висину зараде, али је осигурана зарада само до висине од 48 динара дневно. Према величини примања, која је могла да буде од 2 до 48 динара, одређивала се категорија надничких разреда, којих је било прво 12, а потом 18.<sup>83</sup> У случају болести осигурани чланови имали су право на: бесплатну лекарску помоћ, зубну негу, лекове, купање, лековите воде, потребне завоје и помоћне справе за лечење, храну у износу 2/3 обезбеђене наднице дневно, све док траје болест, најдаље до 52 недеље. У случају порођаја<sup>84</sup> жене су имале право на помоћ бабице и лечење, финансијску

<sup>79</sup> Окружни уреди за осигурање радника налазили су се у: Београду, Нишу, Скопљу, Вршцу, Великом Бечкерку, Суботици, Сомбору, Новом Саду, Земуну, Осијеку, Броду, Бјеловару, Вараждину, Сушаку, Карловцу, Загребу, Љубљани, Сплиту, Дубровнику, Сарајеву, Травнику, Тузли, Бањалуци, Мостару ... Највећи окружни уред био је у Љубљани са 75.000 чланова, а најмањи у Тузли са 5.000 чланова (*Zakon o osiguranju radnika...*, čl. 141, str. 493-500; Glaser, M., „Kratka prikaz...“, str. 435).

<sup>80</sup> *Zakon o osiguranju radnika...*, čl. 124-152. Видети и: Milenković, M., „Radničko zakonodavstvo i radničke socijalne...“, str. 113-114.

<sup>81</sup> Чалић, М. Ж., *Социјална историја Србије...*, стр. 221.

<sup>82</sup> Рудари су били на основу закључка Министарског савета од 2. јула 1922. године одвојени од СУЗОР и били су осигурани код рударско-братимских каса са општим радничким осигурањем (Glaser, M., „Pregled poslovanja Središnjeg ureda...“, str. 227)

<sup>83</sup> *Zakon o osiguranju radnika...*, čl. 21, str. 78-80;

<sup>84</sup> Послодавци су нарочито критиковали одредбе које су се односиле на трудноћу и порођај. Власници предузећа су сматрали да је то „превелик терет за нашу грану осигурања...“ и да је финансијска помоћ породиљама била несразмерно велика, захтевали су да жене раде дуже од девет месеци да би стекле право на осигурање, а не само три месеца колико је било предвиђено законом. Тако је Анте Мудринић, равнатељ окружног уреда Загреб, правдајући ставове послодавца изнео пример да је Хелена Худоверник, радница која је родила четворе деце током 1924-1927. године, у периоду 1922–1927. године платила за приносе укупно 1.910,80, а на основу породилског је примила 4.319,60 динара. (govori Ante Mudrinića i Dušana Tomaševića, ravnatelja

помоћ за породиље два месеца пре и два месеца после порођаја у износу од три четвртине обезбеђене наднице; додатак за дете у 14-струком износу наднице, те помоћ за дојење. Осигурани члан имао је право и на лечење чланова своје породице који не раде.<sup>85</sup>

Трошкове осигурања у Краљевини СХС плаћали су послодавци, а на основу примања радника и на основу врсте осигурања. Принос за случај болести, односно допринос за здравствено осигурање, био је шест одсто од обезбеђене наднице за 100% опасности посла, а терет за њега плаћали су послодавац и радник по пола. Принос за осигурање у несрећним случајевима износио је пет одсто за 100% опасности посла и плаћао је сам послодавац према опасности посла и приносној тарифи, а у већини случајева око 1,8% од плате.<sup>86</sup>

Са *Законом о осигурању радника* усвојена су, бар на декларативном нивоу, сва начела модерног осигурања. За разлику од претходна два закона, *Закон о осигурању* је заживео, али ипак не у потпуности, јер надлежне институције задужене за спровођење осигурања нису биле довољно стабилне и јаке како би га спроводиле, уз одређене слабости самог закона. Највећи проблем је била наплата радничких доприноса, јер их послодавци често нису плаћали. Дуг СУЗОР свега пет година од успостављања износио је 27.000.000 динара.<sup>87</sup> У Хрватској су се доприноси наплаћивали са великом строгошћу, док је у Србији наплата радничког осигурања била врло слаба, „има читав низ предузећа и институција које га уопште не уплаћују, а има и таквих који су силом спречили наплату“.<sup>88</sup> Непостојање доброг механизма за наплату доприноса види се и по обиму дуга који је направила текстилна фабрика у Дугој Реси. Она је имала око 2.000 осигураних чланова, али је до 1926. године Окружном уреду у Карловцу дуговала 300.000 динара. Разлози за велико дуговање били су велики број незгода које су се дешавале у фабрикама, те огроман број туберкулозних радника.<sup>89</sup>

окружних уреда у Нишу и Загребу, у: „Зписник III конференције предсједника равнатељства, управника и главних лекара месних органа Сређињег Уреда за осигурање радника, одржаног 30. септембра и 1. октобра 1927. у леčiliшту Кленовик“, у: *RZ*, IX, 11-12, 1927, стр. 567, 590. (у даљем тексту: „Зписник III конференције предсједника...“)

<sup>85</sup> *Закон о осигурању радника...*, чл. 45, стр. 202-203, 215;

<sup>86</sup> Glaser, M., „Kratak prikaz...“, стр. 434; *Закон о осигурању радника...*, чл. 27-24, стр. 120-165.

<sup>87</sup> АЈ, 65–17–127, Трговачко-индустријска и занатска комора у Новом Саду, повећање стопа осигурања за несрећне случајеве, 27. 12. 1926. година.

<sup>88</sup> „Porezna bura, iz razgovora sa g Vladimirom Arkom, veleindustrijalcem i predsjednikom Trgovačke i obrtničke komore u Zagrebu“, *Jugoslovenski Lloyd*, XX, 9, 1928, стр. 1.

<sup>89</sup> Aleksander Maider (ravnatelj okružnog ureda u Karlovcu), „Zapisnik III konferencije pred-sjednika...“, стр. 593; Буквић, „После 22 године рада на улици, Дуга реса“, *Радничко јединство*, 27, 1925, стр. 4.

Поред питања наплате радничких доприноса, сам *Закон* је имао и неколико слабости, попут одустајања од бриге о незапосленима; изузимање пољопривредника<sup>90</sup>, послуге и кућних радника из социјалног и радничког законодавства уопште; минимална финансијска подршка, одлагање спровођења захтева по основи помоћи за старе и инвалиде све до пред Други светски рат.<sup>91</sup>

Против законодавне делатности која се односила на радничка питања приговоре су имали индустријалци са целе територије Краљевине СХС<sup>92</sup>, али највише са подручја Београдске индустријске коморе: „На још нејаку индустрију Србије веома су неповољно деловали доношење социјалних закона као што су *Закон о заштити*, *Закон о осигурању радника*, *Закон о инспекцији рада*, *Закон о становима*. Ти закони донети су без консултације са Министарством трговине и индустрије и немају обзира на животне потребе индустрије и занатства, они су копија законодавства других држава, где се индустрија и занати развијају под сасвим другим условима него код нас. Ови закони нарочито важе за Србији у којој индустрија није обновљена и у којој није постојала законска обавеза оваквог социјалног оптерећења. По једнодушном закључку збора од 18. септембра прошле године, представници индустријалаца, трговаца и занатлија доставили су резолуцију Председнику Министарског савета, председнику народне скупштине, Министру трговине и индустрије и другим министарствима, посланицима, разним институцијама и удружењима, по овом питању.“<sup>93</sup>

Допис Министарства социјалне политике упућен Министарству трговине и индустрије сведочи о лошем радничком осигурању на предратним територијама Краљевине Србије и Црне Горе: „Спровођење општег обавезног радничког осигурања по закону о осигурању радника од 14. маја 1922. наишло је на веће тешкоће у границама Краљевине Србије и Црне Горе из 1914. године. Узрок томе јесте што ни после више од годину дана спровођења осигурања није дало задовољавајуће резултате, узрок лежи у непознавању одредаба закона који је овде једна новина од лица на који се односи; у разумљивом, ако не и оправданом отпору послодаваца који носе делимичан терет осигурања и најзад у недовољној сарадњи државни власти у спровођењу осигурања са Окружним уредом за

<sup>90</sup> Видети: *За заштиту и осигурање радника...*, стр. 17-28.

<sup>91</sup> Чалић, М. Ж., *Социјална историја Србије...*, стр. 217–218.

<sup>92</sup> АЈ, 65–1010–1900, Изјаве индустријалаца на конференцијама о Правилницима за извршење *Закона о заштити радника*, 5. 2. 1923 године; АЈ, 65–17–130, *Socijalno zakonodavstvo i socijalno osiguravanje. Resolucija glavne skupštine zveza industrijcev upućena Ministarstvu trgovine i industrije*, 19. 11. 1925; АЈ, 65–17–130, Представака трговачке коморе Београда упућена Министарству трговине и индустрије, 5. 11. 1925; АЈ, 65–17–127, Питање измена приноса за осигурање радника у несрећним случајевима, 15. 1. 1927, представка Трговачке и обртничке коморе за Босну и Херцеговину упућена министарству за социјалну политику.

<sup>93</sup> АЈ, фонд Централа индустријске корпорације 76, фасцикла 52, јединица 85, Реферат Индустрија Србије у прошлој години, стр. 2.

осигурање радника у Београду. У пракси овог Уреда дешавало се да поједина државна надлештва не само нису излазила на сусрет његовим захтевима нашта су по праву закона дужна, већ је чешће била и потребна интервенција овог министарства да уред дође до својих справа.<sup>94</sup>

\*\*\*

Увођење радног времена од осам сати и доношење закона о хигијени и заштити радника и социјалног осигурања представљало је велику прекретницу у развоју балканских држава. Радничко законодавство установљено под притиском међународних институција у већини случајева није поштовано, али означавало је корак ка развијању привредних институција у тим државама. Протествовање и опирање привредника због увођења социјалних и радничких закона рефлектује неразвијене и слабе индустрије, какве су у суштини биле и бугарска и југословенска. Такође, показује да је производња у фабрикама ишла ка искоришћавању радника, а не ка улагању у новије машине. Стање које је постојало пре рата фактички се није променило ни увођењем уредаба, али се кренуло ка изградњи институција.

Примена радничког законодавства потврђује теорије о спором, али постојаном развоју Балкана. Ако разложимо увођење и примењивање тих закона на три обележја за развој модерних друштвених поредака – брзина промена, ширина промена, природа модерних институција,<sup>95</sup> јасно је да се при институционалним променама, модернизација у традиционалним друштвима успорава. Закони су уведени, али њихово спровођење није било довољно стабилно, а ни дубља брзина промена у структури друштва.

Могло би се закључити да је радничко и социјално законодавство постојало, али се није примењивало. Западни облици законодавства (осмочасовно радно време, социјално осигурање, закони о заштити и хигијени) примењени на балканске државе имали су судбину већине других институционалних модерних новина – остале су само на папиру, уз „проналажење“ начина да се заобиђу.

<sup>94</sup> АЈ, 65–17–127, Акт упућен министарству трговине и индустрије од министарства социјалне политике, 30. 8. 1923. године.

<sup>95</sup> Entoni Gidens, *Posledice modernosti*, Beograd 1998, str. 17.

---

## Summary

Jelena Rafailović, PhD.

### **The application of Western legislation in the Balkans: A comparative analysis of the introduction of labor legislation in the Kingdom of SCS and Bulgaria**

The paper describes the introduction and implementation of labor legislation in the Kingdom of Serbs, Croats and Bulgaria after the First World War. Labor legislation, covering the working time of eight hours, the Act on Hygiene and the Protection of Workers and the Law on Social Security, that was established under the pressure of international institutions in most cases was not respected, but represented a major step towards the development of economic and social institutions in these two countries. Protest and resistance of businessmen due to the introduction of social and labor laws reflected on underdeveloped and weak industries, just as the Bulgarian and Yugoslavian were. It could be concluded that the social legislation existed, but was not applied. The Western forms of legislation applied to the Balkan states had the fate of the majority of other institutional modern innovations – remaining only on paper, and being the subject of circumvention as often as possible.