

France Kresal

NASTANEK IN RAZVOJ SOCIALNE POLITIKE NA SLOVENSKEM DO 1941

Razvoj sistema socialne politike in ostalih oblik zaščite delavstva na Slovenskem ni bil enoten. Do leta 1918 se je razvijal v okviru Avstroogrske, ne da bi se do kraja razvil. Od leta 1918 pa se je razvijal v okviru nove države, vendar svojega razvoja ni nadaljeval, pač pa ga je v marsikateri prvini začel znova v novih razmerah, ki jih ni postavljajl samo nov državni okvir (pri čemer ni razumeti samo novih državnih meja, pač pa tudi družbenoekonomske in politične razmere) ampak tudi močno revolucionarno vrenje in hude posledice prve svetovne vojne.¹ Zato se v tej razpravi ne bomo omejili samo na obdobje 1918 do 1941, pač pa bo treba poseči nazaj do nastajanja delavskega razreda, medtem ko je leto 1941 dober zaključek, ker narodnoosvobodilni boj in ljudska revolucija pomenijo začetek novega obdobja, ki z likvidacijo sistema razrednega izkoriščanja najbolj temeljito rešuje socialna vprašanja delavstva s preobrazbo družbe; ki onemogoča izkoriščanje človeka po človeku in iz takih razmerij povzročeno bedo. Predmet naše obravnave je odnos nekaterih najpomembnejših subjektivnih sil do reševanja socialnih vprašanj delavstva. Najpomembnejše subjektivne sile so bile ustanove državne oblasti, delavske politične stranke in sindikati, samoupravne delavske ustanove (Delavske zbornice, delavski zapupniki, ustanove socialnega zavarovanja, delavske zadruge), dobrodelna in humanitarna društva in posamezniki.

Pod pojmom socialne politike v tej obravnavi razumemo eno od metod in sredstev za reševanje socialnega vprašanja delavstva.

Delavsko vprašanje je dobilo pomen socialnega vprašanja šele v drugi polovici 19. stoletja, ko je delavstvo postalo številčno močno in ko si je ustanovilo svoje razrednobojne organizacije, to je delavske sindikate in delavske stranke in ko je s pomočjo teh organizacij v svojih sporih z delodajalci in njihovimi organizacijami in z državnimi organi začelo nastopati kot organizirana celota. S tem je bilo spremenjeno razmerje družbenih sil. Svoje temeljne naloge, da s svojim aparatom vzdržuje določeno ravnotežje med nasprotujočima razredoma — tako imenovani socialni mir, država ni mogla več izvajati z enostransko uporabo nasilnih ukrepov.²

¹ Prim. France Kresal, Pregled razvoja delavskozaščitne zakonodaje in ustanov delavske zaščite v Sloveniji med obema vojnama. Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, letnik VIII—IX, Ljubljana 1969, str. 103—191.

² Prim. Anton Kržišnik, Socialna politika (skripta) I. del, Zgodovina socialne politike in socialnih služb v predsocialističnih družbenih formacijah. Izdala Višja šola za socialne delavce v Ljubljani, Ljubljana 1967.

Prvotno so s to besedo razumeli le poseganje države v delovna razmerja zaradi varstva industrijskih delavcev. Socialno-politični ukrepi so bili omejeni na varstvo delavcev v delovnem procesu glede delovnega časa, mezd, glede posebnega varstva otrok, mladoletnikov in žensk, delovnega reda v podjetjih, varnosti pri delu, evidence zaposlitev, odpovedi in podobno. Pozneje se je delovanje državne socialne politike razširilo na preskrbo delavstva za primer, ko izpadejo iz delovnega razmerja in na preskrbo delavskih družin, ki izgubijo hranilca; uvedeno je bilo socialno zavarovanje delavcev za primer bolezni, nesreče pri delu, invalidnosti, materinstva, onemoglosti in smrti, zavarovanje za primer brezposelnosti itd. Postopoma se je razširil tudi krog ljudi, ki je bil deležen varstva socialne politike. Socialna politika je zajela vse, ki so bili zaradi svoje gospodarske šibkosti prisiljeni sklepati delovne pogodbe in stopati v razmerje, v katerem so imeli podrejen, neenakopraven položaj in bili zaradi tega izpostavljeni nevarnosti izkoriščanja.³

Industrijska revolucija v začetku 19. stoletja in hitrejši razvoj industrije, ki ji je sledil, je povzročil naglo naraščanje prebivalstva in koncentracijo delavstva v mestih in industrijskih središčih, ne da bi se hkrati uredili primerni delovni in življenjski pogoji za te ljudi. S tem pa so se kopičila tudi nezdrava socialna stanja in motnje, ki jih je povzročalo neomejeno izkoriščanje delavstva, njegov brezpravni položaj, zatiranje in revščina. Obstajanje in reševanje teh problemov, to je iskanje vzrokov socialnih motenj in sredstev ter načinov za njihovo odstranjevanje, ki jih je vodila družba, imenujemo socialno vprašanje delavstva. Vendar sam objektivni obstoj socialnih motenj še ni dobil pomena socialnega vprašanja; obstajati so morali še določeni subjektivni pogoji. Družba je morala na nek način pokazati odpor proti družbenim motnjam, morala je prek organov, ki so jo predstavljali, izraziti voljo te motnje odpraviti ali vsaj omiliti, ne pa samo s sredstvi represije vzdrževati socialni mir. Morala je biti dosežena določena stopnja razredne zavesti delavstva in njegove organiziranosti, moralo je biti vzpostavljeno določeno razmerje sil med obema družbenima razredoma samima in državo.

Dokler se delavstvo ni povzpelo do svoje razredne zavesti in določene stopnje organiziranosti, dokler je bil posamezen delavec v odnosu do delodajalca sam in brez zaščite, vprašanje njegovega izkoriščanja in izboljšanja njegovih delovnih in življenjskih razmer ni bilo obravnavano kot socialno vprašanje, ni bilo obravnavano kot vprašanje, ki zadeva družbo kot celoto in državo. Vprašanje omejitve izkoriščanja delavcev v delovnem procesu in vprašanje izboljšanja njegovih delovnih in življenjskih razmer sta bili stvar individualnega pogajanja med posameznimi delavci in delodajalci, pri katerem pa je moral delavec kot ekonomsko šibkejša stran, enostavno sprejeti pogoje, ki mu jih je delodajalec diktiral.

Delavsko socialno zavarovanje. Delavsko socialno zavarovanje se je razvilo iz potrebe, da delavcu zagotovi življenjsko eksistenco v primeru bolezni, nezgode, onemoglosti in starosti, v kasnejši dobi tudi v primeru brezposelnosti, v primeru njegove smrti pa zagotovitev eksistence članom njegove družine, ki jih je ta delavec moral preživljati. Ko je to zavarovanje prešlo iz okvirov dobroteljnosti in kolektivne samopomoči ter je postalo zakonita pravica, lahko govorimo o socialnem zavarovanju delavcev; moralo je postati tudi obvezno.

³ Stojan Bajič, *Delavno pravo*, Ljubljana 1936, str. 9—29.

Prvotno je bilo socialno zavarovanje delavcev le zakonita ureditev materialne preskrbe socialno šibkejših slojev, šele pozneje je postalo to zavarovanje splošno obvezno in je izhajalo iz delovnega razmerja. Tudi enako, z enakimi pravicami za vse vrste delavcev, je postalo šele pozneje. Vse vrste zavarovanja se niso razvile in uveljavljale hkrati. Najprej je bilo uvedeno nezgodno in bolniško zavarovanje, starostno precej pozneje; še pozneje in v manjšem obsegu se je razvilo zavarovanje za primer brezposelnosti. Nekatere kategorije delavcev so si posamezna zavarovanja priborila prej, druge pozneje.⁴

Vastvo delavstva v delovnem razmerju, ki je bilo kot že rečeno, sprva omejeno na industrijsko delavstvo, je bilo postopoma razširjeno na vse kategorije delavstva, ne glede na vrsto podjetja. Pozneje je bilo to varstvo razširjeno tudi na nameščence. Poenotenje delavsko-zaščitne zakonodaje je bilo nadaljnji uspeh razvitega in organiziranega delavskega gibanja, delavskih političnih in strokovnih organizacij, ne pa samo posameznih profesionalnih združenj. Rudarji so si bili že prej izborili neke oblike socialnega varstva v okviru »bratovskih skladnic« na osnovi vzajemnosti, samopomoči in udeležbe podjetnikov. Iz tega varstva je sledilo bolniško, nezgodno in pokojninsko zavarovanje rudarjev in njihovih družinskih članov. Iz rudarskih običajev in iz določil rudarskega zakona je sledila določena oblika varstva pri delu, delavsko-zaščitna sredstva (individualna oprema) in določbe o prekomernem izkoriščanju rudarjev glede delovnega časa in minimalnih delovnih pogojev. Tudi različne minimalne materialne ugodnosti, ki so jih dobivali rudarji (odpadni jamski les za kurjavo), so bile zgolj z običaji priposestovane navade, ne pa rudarske pravice. Podoben status socialnega varstva so imeli tudi železničarji, železarji in državni uslužbenci. Bistvo tega varstva je bilo bolniško, nezgodno in pokojninsko zavarovanje in določene minimalne ugodnosti razen plače, predvsem je bila to največkrat delovna obleka (uniforme) in nabava raznih življenjskih potrebščin po režijskih cenah in stanovanje. Industrijsko delavstvo pa sočasno vsega tega ni imelo. Osnovne oblike socialnega varstva si je priborilo z razvojem delavskega gibanja. Zato je nova delavsko-zaščitna zakonodaja prvotno veljala samo za industrijsko delavstvo, ki je bilo socialno in materialno najbolj ogroženo po eni strani in je zaradi svoje številčnosti, koncentracije v mestih in industrijskih središčih in zaradi svoje organiziranosti v delavskih strokovnih in političnih organizacijah ogrožalo družbo in družbeno ureditev po drugi strani.

Ko je delavsko vprašanje dobilo pomen osrednjega socialnega vprašanja kapitalistične družbe, je bila država prisiljena na pot nenehnega popuščanja delavskim zahtevam v obliki ukrepov, ki so postavljali določene meje izkoriščanju delavcev v delovnem razmerju in ki so izboljševali njihov materialni in družbeni položaj. Vsebina in obseg socialne politike sta se postopoma večala in širila.

Delavske strokovne organizacije oziroma delavski sindikati so s svojimi akcijami (mezdna gibanja, stavke, pogajanja, protesti, agitacije ipd.) izboljševali delovne pogoje s pomočjo kolektivnih pogodb, ki so jih sklepali s posameznimi podjetniki in njihovimi organizacijami. Delavske politične organizacije oziroma stranke pa so bile močno sredstvo vplivanja na državno politiko v smeri razširjanja socialne zakonodaje in organiziranja socialnih služb v korist delavstva,

⁴ Prim. France Kresal, Začetki in razvoj delavskega zavarovanja v Sloveniji med obema vojnoma. Zgodovinski časopis XXIV, št. 3—4, Ljubljana 1970, str. 209—255.

bodisi da so predstavniki delavskih strank sodelovali v vladah, ali pa bili v opoziciji. Vedno je delavski razred s svojo organizirano silo, ki so jo predstavljali sindikati in delavska stranka, potiskal politiko v smer vse večjega popuščanja delavskim zahtevam in večje izgradnje socialne zakonodaje in socialnih služb.

Oblike socialnopolitične dejavnosti države. Socialnopolitična dejavnost države se je izražala v raznih oblikah. Najbolj pomembna dejavnost države kot nosilca politike je bila v izdajanju splošnih ukrepov (zakonov, uredb, pravilnikov ipd.), ki so omejevali prekomerno izkoriščanje delavstva in prinašali določeno izboljšanje delovnih in življenjskih razmer družbenih skupin in kategorij ljudi, ki so bili predmet socialne politike. Druga oblika dejavnosti države kot nosilca socialne politike je bilo organiziranje raznih socialnih služb za konkretno izvajanje izdanih socialnopolitičnih ukrepov, kot so bile na primer ustanove socialnega zavarovanja delavcev in uslužbencev, ustanove za posredovanje dela in za podpiranje brezposelnih, inšpekcije dela in druge. Tretja oblika dejavnosti države kot nosilca socialne politike so bile ustanove za zadovoljevanje določenih potreb delavstva in drugih socialno ogroženih kategorij prebivalstva; take ustanove so bile na primer delavska zatočišča (azili) za brezposelne, delavske menze, delavske ambulante, domovi za onemogle (hiralnice).

Socialna vprašanja, še bolj pa njihove posledice, so reševali tudi na druge načine. Iz svoje materialne ogroženosti si je delavstvo pomagalo z *individualno in kolektivno samopomočjo* (varčevanje, delavska podpora društva, prostovoljne bolnišnice in pokojninske blagajne, delavske potrošniške in produktivne zadruge, razni fondi pri sindikalnih organizacijah). Tudi *dobrodelnost* je oblika reševanja socialnih vprašanj. To je zasebna in prostovoljna skrb za ljudi, ki so v stiski, iz katere si ne morejo sami pomagati. V dobi, ko država še ni vodila nikakršne sistematične socialne politike, je bila dobrodelnost poleg oblik individualne in kolektivne samopomoči edina oblika ublažitve bede in stisk, v katere so ljudje zašli bodisi zaradi nezdravih socialnih razmer, bodisi zaradi individualnih težav, ali elementarnih nesreč. Dobrodelnost ne temelji na zavesti družbene odgovornosti za stiske in težave družbenih skupin in posameznikov, marveč na čisto osebnih nagibih: naravno sočutje s trpečim sočlovekom, verski nagibi, filozofska humanitarna naziranja, politični računi in podobno. Dobrodelnost, ki ima pogosto obliko dejanja miloščine, izvršujejo posamezniki, razna dobrodelna društva in ustanove (cerkev, samostani, organizacije rdečega križa). Dobrodelnost ne rešuje socialnih vprašanj sistematično in trajno. Negativen je pogosto tudi političen učinek dobrodelnosti. Predvsem pa izvrševalci dobrodelnosti ne iščejo temeljnih vzrokov stisk in težav in tudi ne rešitev, s kakšnimi splošnimi ukrepi bi bilo mogoče preprečiti nastajanje raznih oblik socialnega zla.

Posledice nerešenih socialnih vprašanj, to je izraze nezadovoljstva, postavljanje zahtev za blažitev izkoriščanja, za zboljšanje življenjskih in delovnih razmer, dogovarjanje in združevanje zaradi uspešnejšega vodenja razrednega boja, je država v prvi fazi skušala odpravljati z *represivnimi ukrepi*, s prepovedmi, preganjanjem in zadušitvijo.

Tudi posledice socialnega zla, ki so nastajale ob izkoriščanju in bedi (beračenje, potepuštvu, kriminal, prostitucija in podobno) je država skušala odpravljati samo z represivnimi ukrepi, vendar brez uspeha, ker metode državne represije socialnih vprašanj ne rešujejo, niti ne odpravljajo posledic. Socialnih vprašanj ni mogoče reševati s prisilnimi ukrepi zoper posledice ali zunanje

znake nezdravega socialnega stanja, temveč le z odpravo vzrokov zanj ali vsaj z ublažitvijo nezdravega stanja, iz katerega se rojeva socialno zlo. Zato je najbolj temeljita rešitev socialnih vprašanj delavstva taka preobrazba družbe, ki jo za vselej reši temeljnega zla, to je izkoriščanja človeka po človeku; z likvidacijo sistema razrednega izkoriščanja.

Vse te oblike reševanja socialnih vprašanj delavstva lahko delujejo hkrati in so tako pogosto tudi delovale: v posameznih obdobjih pa je prevladovala ena ali druga oblika, in sicer v začetnem obdobju bolj dobrotelost in represija, v poznejšem pa socialna politika in kolektivna samopomoč. Še tako razvite socialno-politične metode pa nikdar niso povsem izrinile metod državne represije za odstranjevanje posledic nerešenih socialnih vprašanj in njihovih najbolj neprijetnih zunanjih znakov.

Do sredine osemdesetih let 19. stoletja je vladala skoraj popolna obrtna svoboda; odnos delodajalca do delojemalca je slonel na osnovi svobodnega individualnega odločanja. Država še ni imela za potrebno, da delavca kot ekonomsko šibkejšo stran sistematično zaščiti pred pretiranim izkoriščanjem. Posamezni socialno-politični ukrepi so ščitili delavce v zelo omejeni meri, predvsem so imeli značaj represivnih ukrepov zoper posledice neomejenega izkoriščanja in naraščajočega socialnega vprašanja delavstva.

Prekomerno in nekontrolirano izkoriščanje delavcev s strani delodajalcev, ki jih obči državljanski zakonik ob zgolj razglašeni in formalni svobodi in enakosti ni mogel dovolj zaščititi,⁵ je omejila država s svojim prvim posegom v delovno razmerje, ki je bilo dotlej obravnavano kot svobodna in enakopravna pogodba med delodajalcem in delojemalcem, kar pa dejansko ni bila. Država je s svojo prvo intervencijo v pogodbo o delovnem razmerju omejila prekomerno izkoriščanje delavcev. Sodila je za potrebno zaščititi delojemalca, to je šibkejšega partnerja ob sklepanju pogodbe o delovnem razmerju z močnejšim delodajalcem. Iz tega so nastali temelji delavske zaščite, delavske socialne zakonodaje: omejitve delavnika, prepoved zaposlovanja otrok, prepoved truck sistema, zahteva po najnujnejših higienskih in varnostnih ukrepih v tovarnah, zaščita ob nezgodi, bolezni in smrti, zaščita ob onemoglosti, starosti in brezposelnosti, uvedba organov za izvajanje te delavsko-socialne zakonodaje in zaščitnih ukrepov.⁶

Sindikati kot nosilci socialne politike. Medtem je gospodarska in politična moč delavskega razreda vedno bolj rasla. Delavstvo je iskalo svojo pomoč izven obratov v delavskih strokovnih (sindikalnih) organizacijah in političnih (strankah), ki so bile močnejše kot posamezen podjetnik. Delavstvo se je organiziralo za obrambo in samopomoč v svojih sindikatih. Tako si je moglo samo priboriti boljše delovne pogoje, kot mu jih je dotlej omogočala država s svojimi intervencijami v delovna razmerja. Uspeh kolektivnega nastopa delavcev proti podjetniku za izboljšanje delovnih pogojev je bila sklenitev kolektivne pogodbe. V določbah kolektivne delovne pogodbe se je izražala moč teh nastopov; čim močnejši so bili, tem ugodnejše delovne pogoje je vsebovala. Kolektivne delovne

⁵ Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, 1911, XXVI., 1151—1174.

⁶ Dr. Alois Brusatti, Österreichische Wirtschaftspolitik vom Josephinismus bis zum Ständestaat. Wien 1965, str. 154—157. Avtor je na straneh 141 do 161 objavil pregled avstrijskih zakonov o gospodarski politiki do leta 1938; na straneh 154 do 157 je navedel zakone o socialni politiki in pomembnejše socialno-politične ukrepe.

pogodbe so tako postale pomemben dejavnik delovnega prava. Z njimi so urejali pravice in dolžnosti delavcev, mezдне tarife in druge delovne pogoje za cele stroke in gospodarske panoge. S svojimi določbami, ki so bile navadno naprednejše in ugodnejše od zakonskih, so kolektivne pogodbe imele pozitiven vpliv na razvoj delovne in socialne zakonodaje.⁷

To sredstvo razrednega boja pa se je moglo razviti šele potem, ko si je delavski razred priboril pravico združevanja v delavskih strokovnih (sindikálnih) in političnih organizacijah (strankah), zakaj kolektivne pogodbe so sklepali največkrat pod pritiskom kolektivnih akcij sindikalno organiziranih delavcev. Delavci niso bili prepuščeni vsak sam sebi, čutili so moč kolektivnega nastopa, ker so postajali močnejši od posameznih delodajalcev, od katerih so mogli izsiliti boljše delovne pogoje. Vse uspešne delavske akcije kot so bila mezдна gibanja, akcije za zboljšanje delovnih pogojev, za zaščito delavcev pred odpusti, stavke in podobno, so se navadno končale s sklenitvijo kolektivne pogodbe med delavci in podjetnikom. Na delavski strani je kolektivne pogodbe sklepal organizator delavskih akcij, to so bile navadno delavske sindikalne organizacije ali pa za ta namen sestavljen akcijski odbor, ali predstavniki delavcev. Ti so pri pogajanjih s podjetnikom ali ob sklepanju kolektivne pogodbe zahtevali uvedbo boljših in enakih delovnih pogojev za vse delavstvo obrata, podjetja ali stroke, v kakršnem obsegu je delavska akcija pač bila, ne pa samo za svoje organizirane člane, posamezne delavce, ali skupino delavcev. V tem je ravno bistvo vrednosti kolektivne pogodbe. Delavstvo je s kolektivnimi pogodbami dobilo možnost, da je določene uspehe tako rekoč uzakonilo, s tem pa so bile pridobitve veljavne za vse delavce v okviru vsega

⁷ Problem kolektivnih pogodb so obravnavala splošnejša dela, kot na primer: Franče Kresal, Pregled razvoja delavskozaščitne zakonodaje in ustanov delavske zaščite v Sloveniji med obema vojnama. Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, leto VIII—IX, Ljubljana, 1969, str. 159—177; dr. Stojan Bajič, Delavno pravo, Ljubljana 1936, str. 157—158; Nikola Tinčič, Osnovi radnog prava. Zagreb 1955, str. 119—120; Aleksander Baltić, Osnovi radnog prava Jugoslavije. Beograd 1961, stran 91. Posebej pa so problematiko kolektivnih pogodb obravnavala tale dela: Nikola Tinčič, Razvoj kolektivnog ugovora u Jugoslaviji. Zagreb 1951 (v doktorski disertaciji je obdelan razvoj in pravni aspekt kolektivnih pogodb pri nas od začetkov razvoja do leta 1950); Stojan Bajič, Uredba o minimalnih mezdah, kolektivnih pogodbah, poravnavanju in razsodništvu. Slovenski pravnik, leto LI, št. 3—4, Ljubljana 1937; isti, Kršitev kolektivne pogodbe. Radnička zaštita. Zagreb 1932, stran 555; Kolektivni ugovor po novom zakonu o radnjama. Pravosudje. Beograd 1932, stran 296; isti, Minimalne mezde in kolektivne pogodbe. Misel in delo, Ljubljana 1936, stran 270; isti, Razrešitev kolektivne pogodbe. Slovenski pravnik, leto LII, Ljubljana 1938, stran 155; Dragoljub Janković, Živko Topalović, Joža Bohinjec, Kolektivne pogodbe. Spomenica III. kongresa pravnikov, Zagreb 1927, str. 117—140; Dragoljub Janković, O kolektivnim ugovorima. Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd 1921, stran 399; isti, Pravna priroda sindikalnog najamnog ugovora. Problemi gradjanskog prava, Beograd 1926; B. Adžija, Kolektivni radni ugovor. Radnička zaštita, Zagreb 1928, str. 393—398; dr. B. Blagojević, Odnos kolektivnih ugovora i pojedinačnih ugovora o radu Branić, Beograd 1934 knj. XXII, stran 501; Dj. Grčević, Kolektivni ugovor sa stanovišta Zakona o radnjama. Radnička zaštita, Zagreb 1932, stran 312; M. Konstantinović, O kolektivnim ugovorima. Naša stvarnost, Beograd 1936, št. 12; B. Krekić, Kolektivni radni ugovor. Socijalni arhiv Beograd 1937, stran 6372; I. Kun, Kolektivni ugovor o teoriji i praksi. Zagreb 1940; B. D. Petrović, Pojam o dejstvu kolektivnog ugovora u jugoslovanskom civilnom pravu. Pravosudje, Beograd 1934, stran 531; I. Politeo, Radno pravo. Zagreb 1934; E. Sladović, Radno pravo i kolektivni ugovor kao njegovo vrelo. Radnička zaštita, Zagreb 1931, str. 296.

obrata ali podjetja za ves čas veljavnosti kolektivne pogodbe. Noben delavec ni smel uživati slabših in manj ugodnih delovnih pogojev, kot jih je določala kolektivna pogodba.

Vsebina kolektivne pogodbe je bila odvisna od vrste delavske akcije, ali je šlo za sklenitev okvirne kolektivne pogodbe, ki naj bi šele uredila vse delovne odnose med delavci in delodajalci, ali za izboljšanje že sklenjene kolektivne pogodbe, za ureditev ali izboljšanje mezd, za izboljšanje drugih delovnih pogojev itd. Vsaka kolektivna pogodba je imela dva dela: normativni in obliigacijski del. Normativni del je obsegal splošne delovne pogoje: določbe o dolžini delovnega časa, o nadurnem delu, o praznikih, o mezdni sistemih, o načinu izplačevanja zaslužkov in odtegljajih, o naravnih dajatvah (stanovanje, hrana, konsum), o višini mezd in mezdni tarifi, o nadomestilu zaslužka zaradi bolezni in drugih zadržkov od dela, o dopustih, o družinskih in drugih dokladah, o zdravstveni zaščiti, higienski in varnostni ureditvi obratnih prostorov, o položaju vajencev, o sprejemanju na delo in odpušcanju delavcev ob pomanjkanju dela, o delavskih zaupnikih in razsodišču ob delovnih sporih in drugo. Zelo pogosto so bile v kolektivnih pogodbah tudi določbe, da podjetje priznava delavsko strokovno (sindikavno) organizacijo in da delavcev zaradi članstva v tej organizaciji ne bo preganjalo.

Kolektivne pogodbe in njih določbe pa niso bile nekaj statičnega za ves čas veljavnosti. Medsebojne obveznosti je navadno prekršila ob vsakem ugodnem trenutku stran, ki se je čutila močnejšo, ali je bila v to prisiljena. Dokler kolektivne pogodbe niso bile pravno sredstvo, ampak sredstvo delavskega razrednega boja in dokler so delavske strokovne organizacije imele svobodo delavskih akcij, so bile zaradi naraščanja moči in pomena delavskega razreda instrument, ki je ravno zaradi svojega nenehnega razvoja ugodno vplival na napredek delavske socialne zakonodaje. Prav zaradi svojega nenehnega razvoja so za delavstvo imele kolektivne pogodbe prednost pred prisilnimi normami o delovnih pogojih, ki so jih predpisovale državne oblasti.

Kolektivne pogodbe so bile torej bistveni del vsebine socialne politike, katere nosilci so bili delavski sindikati. Razen tega so delavske sindikalne organizacije v večji ali manjši meri, kakršne so bile pač njihove materialne možnosti, gmotno podpirale svoje člane z denarnimi podporami, če je bilo potrebno. Sindikalni člani, ki so redno plačevali članarino, so imeli pravico do potovalnih podpor, če so v drugem kraju iskali zaposlitev, do brezposelnih podpor, bolniških podpor, svoji umrlega člana pa do posmrtnih podpore.⁸

Razvoj državne socialne politike do leta 1941. Intervencijo države v urejanje delovnih odnosov torej lahko razdelimo v 3 faze. V prvi fazi je skušala vzdrževati tako imenovani socialni mir zgolj z represivnimi ukrepi. Avstrijski obči državljanski zakonik iz leta 1811 je ob zgolj proklamirani formalni svobodi in enakosti obravnaval delovno razmerje kot svobodno in enakopravno pogodbo med delodajalcem in delojemalcem, kar pa dejansko ni bila. To obdobje je trajalo do 80. let.⁹ Skoraj edina izjema je bil dekret iz leta 1842, ki je deloma

⁸ Dr. France Kresal, Nekateri načini reševanja delavskih socialnih vprašanj na Slovenskem do leta 1922, Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, leto XII, Ljubljana 1973, str. 3—52. Dalje citiram: Nekateri načini reševanja delavskih socialnih vprašanj.

⁹ Nekateri načini reševanja delavskih socialnih vprašanj.

omejil izkoriščanje otrok v industrijskih obratih.¹⁰ Splošni red iz leta 1859 ni imel delavsko-zaščitnih elementov.¹¹ Tudi novela k obrtnemu redu iz leta 1883 še ni prinesla nobene delavske zaščite.¹² Obrtni inšpektorati iz leta 1883 so skrbeli za osnovno delavsko zaščito v socialno-higienskem pogledu.¹³ Šele novela k obrtnemu redu iz leta 1885 je bila prva kodifikacija delavske zaščite v avstrijski socialni zakonodaji. Med drugim je bil uzakonjen 11-urni delovni čas za tovarniške delavce, prepovedan je bil truck sistem in zagotovljeno izplačevanje mezd v gotovini, prepovedano je bilo zaposlovanje otrok pred 14. letom starosti in deloma omejeno zaposlovanje mladoletnih delavcev od 14. do 16. leta starosti ter žensk na težkih, zdravju škodljivih delovnih mestih in pri nočnem delu.¹⁴

S tem se začne druga faza poseganja države v urejanje odnosov, ki obsega omejitev delovnika, delno prepoved težkega in nočnega dela žensk in otrok, določanje minimalnih higienskih pogojev dela (inšpekcije dela), natančno določanje vseh delovnih pogojev s poslovnimi redi in izgradnjo socialnega zavarovanja.

V Avstriji je bilo po nemškem zgledu uvedeno nezgodno zavarovanje leta 1887,¹⁵ naslednje leto pa še bolniško.¹⁶ Pokojninsko zavarovanje so imele le posamezne kategorije delavcev (npr. rudarji, železničarji, nameščenci). Do leta 1918 je izšlo še nekaj delavsko-zaščitnih zakonov, ki so urejali delovne pogoje samo posameznim skupinam delavcev.¹⁷ Za vse delavstvo pa je bil izredno pomemben zakon o noveli obrtnega reda iz leta 1907, ki je dal pravno osnovo za sklepanje kolektivnih pogodb.¹⁸ S kolektivnimi pogodbami pa si je delavstvo pod vodstvom sindikatov moglo izboriti boljše delovne pogoje, kot pa jih je določala delavsko-zaščitna zakonodaja, zlasti glede mezd in delovnega časa. Priznanje sindikalnih organizacij za enakopravnega partnerja, da s podjetniki sklepajo kolektivne pogodbe, ki veljajo za vse zaposleno delavstvo, ne samo za

¹⁰ Ibidem, str. 8.

¹¹ Reichsgesetzblatt Nr. 227, Wien 1859 (dalje navajam RGBl.). Prim. Die Gewerbeordnung vom 20. Dezember 1859. Mit allen nachträglichen Verordnungen bis Ende September 1875 und mit alphabetischem Register. Wien 1875; Die Gewerbeordnung nebst einschlägigen Gesetzen und Verordnungen. Erläutert aus den Materialien und der Rechtssprechung von dr. Leo Geller. Wien 1884; Der gewerbliche Arbeitsvertrag in der Rechtsdurchsetzung. Herausgegeben von dr. Stefan Kirht. Brünn 1898.

¹² RGBl. 39/1883.

¹³ RGBl. 117/1883.

¹⁴ RGBl. 22/1885 str. 72—105; prim. Der gewerbliche Arbeitsvertrag in der Rechtsdurchsetzung. Herausgegeben von dr. Stefan Kirht, Brünn 1898; Anton Kralj, Obrtni red. Zbirka in razlaga najvažnejših obrtnih zakonov, ukazov in razzsodb upravnega sodišča. Ljubljana 1903, izdala knjižnica Slovenske krščansko-socialne zveze, str. 129 do 133; France Kresal, Nekateri načini reševanja delavskih socialnih vprašanj, str. 10—15.

¹⁵ RGBl. 1/1888.

¹⁶ RGBl. 33/1888.

¹⁷ Tako je zakon o gradbenih delavcih z dne 22. julija 1902 urejal delavsko zaščito za gradbene delavce (RGBl. 155/1902), zakon z dne 26. decembra 1906 je uvedel pokojninsko zavarovanje za privatne nameščence (RGBl. 1/1907), zakon z dne 14. januarja 1910 je urejal delovni čas nameščencev (RGBl. 19/1910), zakon o trgovskih pomočnikih z dne 16. januarja 1910 je urejal delovne pogoje trgovskih pomočnikov že v smislu uredbe o kolektivnih pogodbah (RGBl. 20/1910).

¹⁸ RGBl. 26/1907.

člane sindikata, je izrinilo državno oblast iz urejanja mezdnih razmerij. Na tak razvoj urejanja delovnih in mezdnih razmerij je država reagirala s tretjo fazo intervencij. Najprej je prevzela država vlogo posredovanja v sporih glede kolektivnih pogodb, nato je take spore razsojala in končno tudi sama izdajala kolektivne pogodbe ali pa proglašala najpristojnejše kolektivne pogodbe za splošnoobvezne. Poleg tega je država začela določati minimalne mezde sama ali pa v paritetno urejenih zastopstvih. Ta razvoj pa se je razvijal že po letu 1918 in je potekal v Jugoslaviji drugače kot v Avstriji. V Jugoslaviji je bila ta oblika intervencije države v urejanje delovnih odnosov vpeljana šele leta 1937 z zakonom o minimalnih mezdah, rzsodništvu in arbitraži,¹⁹ v Avstriji pa že leta 1918.²⁰ Ko so si delavske strokovne (sindikalne) organizacije priborile priznanje oblasti (in podjetnikov) in pravico svobodnega delovanja, so te s svojimi akcijami (organiziranje, zborovanje, agitacija, protesti, intervencije, vodenje pogajanj, mezdna gibanja, stavke, kolektivne pogodbe ipd.) prisilile delodajalce in njihove organizacije, da so z njimi sklepali kolektivne pogodbe o ureditvi delovnih pogojev. S tem so delavski sindikati postali poleg države samostojni nosilci socialne politike na področju urejanja delovnih razmerij.

Vloga in pomen delavskih sindikatov na razvoj socialne politike je bil največji v obdobju med drugo in tretjo intervencijo države. To obdobje se je za slovensko delavstvo še enkrat ponovilo v celoti v okviru stare Jugoslavije, ki je z delavsko-zaščitno zakonodajo v letih 1921—1922 začela drugo fazo intervencije skoraj sočasno z represivnimi ukrepi Obznane in zakona o zaščiti države.

Po nastanku stare Jugoslavije se je v Sloveniji zaradi hitrejšega industrijskega razvoja število delavstva močno povečalo. Delavska socialna zakonodaja je zadevala vedno večji del slovenskega prebivalstva in je zato postajala vse pomembnejše, če že ne osrednje vprašanje.

Ob svojem nastanku je bila stara Jugoslavija neenotna tako glede delavske socialne zakonodaje, kot glede njenega izvajanja. Medtem ko sta bila v tistih predelih, ki so bili prej v okviru habsburške monarhije, delavsko zavarovanje in delavska zaščita že uvedena in so si delavci pridobili določene pravice iz tega zavarovanja, v ostalih predelih stare Jugoslavije vsega tega še ni bilo. V Srbiji je sicer zakon o radnjama iz leta 1910 vseboval določbe o ustanovah delavske zaščite z velikimi pravicami, vendar so balkanske vojne in prva svetovna vojna prekinile ta razvoj, še preden je prišlo do njegovega izvajanja. V Črni gori in Makedoniji se ta razvoj socialne politike do nastanka stare Jugoslavije še niti ni začel.²¹

¹⁹ Službeni list št. 61/1937, 1. avgusta 1937, str. 643—644.

²⁰ Alois Brusatti, *Österreichische Wirtschaftspolitik vom Josephinismus bis zum Ständestaat*, Wien 1965, izdal Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, str. 154—157.

²¹ Zakon o zavarovanju delavcev z dne 14. maja 1922 je v čl. 211 določal, da se sme izvajanje tega zakona v posameznih delih države odložiti z odločbo ministrskega sveta do 1. julija 1925. To je bilo dejansko izvedeno na področju bivše kraljevine Srbije in Črne gore. Pokojninsko zavarovanje nameščencev je bilo obvezno samo na področju Slovenije in Dalmacije, kjer je bilo uvedeno že od leta 1906, v drugih pokrajinah pa je bilo samo neobvezno, obvezno je postalo šele od 1. septembra 1937. Uredba o delavskih zbornicah z dne 21. maja 1919 je urejala ustanavljanje in delovanje delavskih zbornic samo v pokrajinah izven bivše kraljevine Srbije. Za področje bivše kraljevine Srbije so glede delavskih zbornic ostale še naprej v veljavi določbe srbskega obrtnega zakona z dne 29. junija 1910, ki jih pa niso izvajali.

Novi okvirni zakoni o delavski zaščiti so bili sprejeti v letih 1921—1922 in sicer Zakon o inšpekciji dela, Zakon o zaščiti delavcev in Zakon o zavarovanju delavcev. Polet revolucionarnega delavskega gibanja po prvi svetovni vojni je izsilil nekaj naprednih odredb in zakonov za zaščito delavcev. Naj omenimo samo podpiranje brezposelnih delavcev takoj po vojni, stanovanjsko zaščito, uvedbo osemurnega delavnika leta 1919, delavskih zaupnikov, delavskih zbornic, reorganizacijo delavskega zavarovanja, inšpekcije dela in drugih ustanov delavske zaščite.²² Inšpekcije dela so dobile velike pravice in dolžnosti pri zaščiti delavčevega zdravja, življenja in delovnih pogojev na delovnem mestu. Vendar svojega poslanstva varuha zaščite delavcev niso opravičile z uspešnim delom. V praksi se je vloga inšpekcij dela zmanjšala samo na ugotovljene pomanjkljivosti in formalni pregled industrijskih obratov. Ničesar niso ukrepale za zaščito delavcev in za zagotovitev njihovih pravic. Javne borze dela so bile tudi organ ministrstva za socialno politiko. V prvih letih obstoja stare Jugoslavije je breme podpiranja brezposelnih delavcev prevzela država. Ta sredstva pa je začela že leta 1920 občutno krčiti in konec leta 1922 je to breme v celoti prevalila na ramena delavcev in delodajalcev. Sistem posredovanja dela in podpiranja brezposelnih delavcev je postavila na načela samovzdrževanja.²³

Socialno zavarovanje delavcev ni bilo enotno izvedeno z enakimi pravicami za vse zaposlene delavce, niti splošno. Rudarji so bili zavarovani v okviru krajevnih »bratovskih skladnic« pri rudarskih in montanističnih podjetjih, ki so bile podrejene glavni bratovski skladnici s sedežem v Ljubljani. Ustanove za zavarovanje železničarjev so bile humanitarni in bolniški fondi državnega prometnega osebja pri direkcijah državnih železnic. Vse te ustanove so za svoje zavarovance izvajale bolniško, nezgodno in pokojninsko zavarovanje. Javni in privatni nameščenci so bili bolniško in nezgodno zavarovani pri Trgovskem, bolniškem in podpornem društvu, pokojninsko pa pri Pokojninskem zavodu za nameščence v Ljubljani. Državni uslužbenci so bili zavarovani pri državnem pokojninskem skladu. Vsi delavci, ki so imeli pravico do socialnega zavarovanja po zakonu o zavarovanju delavcev z dne 14. maja 1922, so imeli samo bolniško in nezgodno zavarovanje. Pokojninsko zavarovanje za te delavce, to so bili predvsem delavci zaposleni v industriji in obrti, je bilo uvedeno šele 1. septembra 1937.²⁴

Kolektivna samopomoč kot oblika za reševanje delavskih socialnih vprašanj. Delavske sindikalne organizacije so bile tudi nosilec kolektivne samopomoči v obliki delavskega zadružištva in delavskih podpornih društev. Te oblike

²² France Kresal, Pregled razvoja delovskozaščitne zakonodaje in ustanov delavske zaščite v Sloveniji med obema vojnoma. Prispevki ... leto VII., Ljubljana 1968—1969, str. 103—190.

²³ Sredstva, ki so bila zagotovljena v državnem proračunu za pomoč brezposelnim delavcem, so znašala od leta 1920 do 1926 po 400 000 do 550 000 din letno, od leta 1926 do 1933 po 150 000 din letno, potem pa po 100 000 din letno. V letih največje gospodarske krize, ko je bila največja brezposelnost, je vlada odobrila še kredit v znesku 10 milijonov din za pomoč brezposelnim delavcem. Do leta 1935 so vsa sredstva, ki jih je dala država za pomoč brezposelnim delavcem, znašala 144 435 000 din. Nasprotno pa so redni prispevki za borze dela, ki so jih od delavskih mezd plačevali pol delavci, pol delodajalci, znesli v razdobju 1923 do 1934 znesek 147 439 178 din (Socijalni arhiv, Beograd 1931, str. 53).

²⁴ France Kresal, Začetki in razvoj delavskega zavarovanja v Sloveniji med obema vojnoma. Zgodovinski časopis XXIV, št. 3—4. Ljubljana 1970, str. 209—255.

kolektivne samopomoči za reševanje delavskih socialnih vprašanj so zavzele velike razsežnosti in dosegle velik razmah in uspeh.

Delavsko združništvo se je uveljavljalo in širilo nekoliko pozneje kot kmetijsko, tudi njegove oblike so bile drugačne, čeprav je bil namen isti; po načelu kolektivne samopomoči pomagati članom v materialni stiski in jih zaščititi pred izkoriščanjem trgovcev in oderuhov. Medtem ko so pri liberalnem in klerikalnem kmetijskem združništvu prevladovala kreditne zadrug (posojilnice) Schulze-Delitzschevega in Raiffeisnovega tipa, se je delavsko združništvo razvijalo skoraj izključno v smeri konsumnih (potrošniških) zadrug rohdalskega tipa. Bilo je sicer nekaj stavbinskih, produktivnih in kreditnih zadrug, vendar te niso bile pomembne in niso imele večjega števila članstva.

Čeprav so krščanski socialci vsaj v začetku pri ustanavljanju delavskih konsumnih društev dosegli večje uspehe in jih je pri tem delu podpirala tudi klerikalna stranka, se je delavsko združništvo razmahnilo le pod okriljem in vodstvom socialnodemokratske stranke. Njenih zadrug je bilo mnogo več in vključevale so večje število članstva. Ob koncu prve svetovne vojne je bilo v krščanskosocialnih konsumnih zadrugah vključenih okrog 10 000 članov, v socialnodemokratskih pa okrog 20 000. Prevladovala so konsumne zadrug rohdalske smeri. Delavskih produktivnih zadrug je bilo malo in so imele le po nekaj deset ali celo manj članov in niso bile pomembne. Bili sta dve pomembnejši stanovanjski zadrugi. Delavske hranilnice in posojilnice se niso razvile, kolikor je bilo poskusov, se večinoma niso obnesli.

Socialni demokrati in večina socialističnega delavstva so vložili veliko dela in naporov v razvoj delavskega združništva, ki ga moramo v tej dobi pozitivno oceniti in ovrednotiti. Poleg materialnih koristi za delavstvo je budilo pri njem tudi razredno zavest. Socialna demokracija pa je kot delavska stranka prek njih širila tudi svoje članstvo. Tako imenovano konsumarstvo v slabem smislu besede se je začelo pozneje, ko so začeli posamezni socialno-demokratski voditelji zanemarjati politično delo, ko so se samozadovoljno umikali na položaje načelnikov konsumnih društev, te položaje ljubosumno čuvali zase in jih izkoriščali za svoje koristi.

Delavsko združništvo je bilo pomembno za reševanje materialnega položaja delavstva na podlagi samopomoči. Leta 1924 je bilo v Sloveniji okrog 70 delavskih konsumnih zadrug z okrog 33 000 člani. To obliko dejavnosti so obdržali v svojih rokah socialni demokrati in krščanski socialci. Komunisti pa so ustanovili več zadrug za izgradnjo delavskih domov.²⁵

²⁵ Totomianz, Predhodniki in pionirji združnega gibanja. Prevedel C. Kristan. Zadržna knjižnica, zv. VII, Ljubljana 1925; Dolfe Schauer, Miha Vošnjak. Zadržni zbornik, izdan ob stoletnici rojstva Mihe Vošnjaka, očeta slovenskega združništva. Izdala in založila Zveza slovenskih zadrug Ljubljana 1937; Alois Brusatti, Österreichische Wirtschaftspolitik vom Josephinismus bis zum Ständestaat, Wien 1965, str. 63 do 74; France Kresal, Delavsko združništvo na Slovenskem. Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, leto X, št. 1—2, Ljubljana 1970, str. 67—79.

Historicus (Anton Kristan), Delavsko združno gibanje v Sloveniji (Doneski k zgodovini združnega gibanja med slovenskim delavstvom). Zadržna knjižnica zv. II, Ljubljana 1924, dalje navajam Kristan, Delavsko združno gibanje v Sloveniji.

Fran Erjavec, Zgodovina katoliškega gibanja na Slovenskem. Ljubljana 1928, stran 249.

Delavska podporna društva. Druga oblika delavske kolektivne samopomoči so bila delavska podporna društva. Dokler delavstva v primeru bolezni, nezgode in smrti ni varovalo socialno zavarovanje, po uvedbi tega zavarovanja pa ga je varovalo preslabo, so si delavci morali pomagati s kolektivno samopomočjo. Ustanavljali so svoja bolniška in podporna društva; pri tem so sodelovali tudi podjetniki. To so bili tudi prvi začetki delavskega zavarovanja.²⁶

Delavski zaupniki, kot nosilci socialne politike. V razmerah revolucionarnega razdobja ob koncu prve svetovne vojne in po njej je nastala nova organizacijska oblika delavskega gibanja, to so bili tovarniški sveti, prek katerih so delavci hoteli soodločati z upravo podjetja pri reševanju nekaterih gospodarskih in socialnih problemov delavstva. Taki sveti z istim ali drugačnim imenom so bili ustanovljeni v mnogih podjetjih v skoraj vseh evropskih državah po prvi svetovni vojni.

Tudi v stari Jugoslaviji je delavski razred s svojim pritiskom po prvi svetovni vojni dosegel uvedbo delavskih predstavnikov v podjetjih. V prvih letih je bila institucija delavskih zaupnikov precej tesno povezana z institucijo obrtnega nadzorništva in bi do neke mere njeno vlogo lahko razumeli tudi kot kontrolo in nadziranje proizvodnje. Poznejše uredbe in zakon o zaščiti delavcev z dne 28. februarja 1922, ki je uvedel delavske zaupnike v vsa podjetja po vsej državi, pa so skrčili njihovo funkcijo na izrecno posredniško-pomirjevalno, bili so brez možnosti vpliva na upravljanje podjetij. Imeli so samo pravico ščititi gospodarske, socialne in kulturne interese delavcev. Sodelovali so pri sklepanju kolektivnih pogodb, posredovali v sporih med delavci in delodajalci, pazili so, da so izpolnjevali predpise glede delovnega časa, zdravja in življenja delavcev ter predpise o socialnem zavarovanju. Dalje razvoj institucije delavskih zaupnikov ni šel.²⁷

V Sloveniji je bila institucija delavskih zaupnikov uvedena že 18. decembra 1918 z uredbo celotne narodne vlade SHS v Ljubljani. V moči te uredbe in ob podpori revolucionarnega razporedenja delavstva so bili v mnogih podjetjih takoj izvoljeni ali postavljeni delavski zaupniki. Njihovo delovanje, pristojnosti, pravice in dolžnosti in način izvolitve pa z zakonom še dolgo časa niso bile določene, in sicer do 23. decembra 1927.²⁸

Delodajalci ne bi smeli odpuščati niti preganjati delavskih zaupnikov zaradi njihovega pravilnega izvrševanja svojih dolžnosti, ki jih je predpisoval zakon o zaščiti delavcev. Uživali so zaupniško imuniteto.

²⁶ France Kresal, Nekateri načini reševanja delavskih socialnih vprašanj, str. 28—30.

²⁷ France Kresal, Delavski zaupniki v Sloveniji med obema vojnama. Kronika, leto XVII, št. 3, Ljubljana 1969, str. 180—183; Stojan Bajič, Zaščita delavskih in nameščenskih zaupnikov, Ljubljana 1933; Vanek Siftar, Delavsko soodločanje in upravljanje v industrijskih podjetjih (od ideje do leta 1950), Maribor 1950 (disertacija).

²⁸ V rudarskih in topilniških podjetjih, ki so sodila pod nadzorstvo ministrstva za gozdove in rudnike, pa niso volili delavskih zaupnikov po čl. 108 in sl. zakona o zaščiti delavcev iz leta 1922, marveč člane krajevnega delavskega odbora po avstrijskem zakonu o rudarskih zadrugah z dne 14. avgusta 1896. Zaščito delavskih funkcionarjev rudarskih zadrug je ugotavljal statut zadrug, ki je zahteval, da morajo izvoljeni delegati rudarskih zadrug, člani krajevnih odborov, zaupniki, predsedniki poravnalnega urada in razsodišča opravljati svoje delo vestno in po najboljši volji, da morajo podjetniki zagotoviti članom druge skupine (delavske) rudarskih zadrug polno svobodo in neodvisnost pri izvrševanju svojih dolžnosti v obsegu njihovega

Vloge in pomena institucije delavskih zaupnikov so se zavedali tako delavci kot delodajalci. Čeprav je bila vloga delavskih zaupnikov izključno in izrecno posredniško-pomirjevalnega značaja, so jim delavci pripisovali velik pomen. Z dobro organizacijo dela so mogli storiti mnogo dobrega in koristnega za materialni položaj delavcev, pa tudi za razvoj in napredek delavskega gibanja nasploh. Delavske strokovne organizacije vseh smeri so jim dajale vedno večji pomen in v veliki meri opirale svoje delovanje prav nanje. Delavci so v njih videli neposredne in konkretne zastopnike pri urejanju odnosov z delodajalci. Zlasti če ni bilo v podjetju močnih delavskih sindikalnih organizacij, so bili delavski zaupniki edini zaščitniki delavcev in varovalci njihovih pravic.

Delavski zaupniki so bili zastopniki delavstva po obratih, posredniki med delavci in delodajalci v delovnih sporih in varovalci delavskozaščitne zakonodaje po obratih. Volili so jih iz svojih vrst vsi zaposleni delavci posameznega obrata. Delavski zaupniki z zaupniško imuniteto so bili tudi nosilci sindikalne borbene politike. Sindikati so se prizadevali, da bi imeli čim več svojih ljudi med zaupniki. Ta organizacijska oblika delavskega gibanja je nastala v razmerah revolucionarnega obdobja ob koncu prve svetovne vojne in po njej. Delavski zaupniki so bili elementarni in najbolj množični nosilci socialne politike, ki so segali v sleherno podjetje, obrat in bili v njem stalno prisotni ter niso nikdar izgubili stika z delavstvom.

Delavske zbornice. Delavske zbornice so kot interesna predstavništva delavcev in nameščencev tudi oblikovale in izvajale socialnopolitične ukrepe. Ustanovljene so bile po uredbi o delavskih zbornicah iz leta 1921 in določilih zakona o zaščiti delavcev. V področje delavskih zbornic je sodila zaščita vseh ekonomskih, socialnih in kulturnih interesov delavcev in nameščencev. Imeli so pravico in dolžnost dajati zakonodajalcem in vladi predloge, poročila in mnenja o reševanju delavskih socialnih vprašanj. Delavske zbornice so morale na zahtevo prizadetih strank sodelovati pri posredovanju za sklepanje kolektivnih pogodb in pri sporih, ki so nastajali iz delovnega razmerja med delavci in delodajalci. Zbirale so podatke in vodile statistiko o delavskih zadevah (gibanje mezd in eksistenčnega minimuma, mezdna gibanja, stavke). Dajale so podporo brezposelnim delavcem in podpirale delavske sindikalne organizacije. Delavske zbornice so bile organizirane po načelu samouprave. Člane skupščine so volili vsi zaposleni delavci in nameščenci. Vendar so bile volitve zanje samo dvakrat, leta 1926 in leta 1933. Do leta 1927 so delovale kotčasne delavske zbornice z imenovanimi člani (na predlog delavskih

zakonitega področja, tako da izpolnjevanje teh dolžnosti ne bi moglo biti povod za njihov odpust ali za ukrepe, ki bi bili v nasprotju z zakonom o rudarskih zadrugah.

Za druga področja pa, kjer ni veljal avstrijski zakon o rudarskih zadrugah, je minister za gozdove in rudnike s svojo odločbo z dne 9. marca 1931 (Sl. N. št. 62/XVIII; Sl. l. št. 503/1931) posebej dovolil, da se v vseh rudarskih in topilniških podjetjih volijo delavski zaupniki po splošnih navodilih o volitvah delavskih zaupnikov z dne 23. decembra 1927.

O delavskih zaupnikih monopolskih delavcev je določal pravila šele čl. 31 pravilnika o monopolskih delavcih z dne 19. julija 1935 (Sl. N. št. 261/1936); o delavskih zaupnikih delavcev državnih prometnih ustanov je določal čl. 116 pravilnika o delavcih državnih prometnih ustanov z dne 24. junija 1939 (Sl. N. št. 154/1939); prim. Stojan Bajič, *Delovno pravni zbornik*, Ljubljana 1940, stran 391.

Sl. N. št. 396/1927; Sl. l. št. 3/1928.

sindikalnih organizacij), od leta 1937 do 1939 s podaljšanimi mandati, nekatere člane pa je minister za socialno politiko razrešil, aprila 1939 pa v celoti imenoval novo skupščino in upravo z režimskimi ljudmi. Take delavske zbornice kot osrednje samoupravne ustanove delavske zaščite niso imele in niso mogle imeti vloge, kakršno jim je namenil in določil zakon o zaščiti delavcev.²⁹

Delavska zaščitna zakonodaja, tudi takšna, kakršna je bila, z vsemi pomanjkljivostmi, je bila uspeh boja delavskega razreda za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer delavcev, rezultat razrednih odnosov v stari Jugoslaviji, v svojem političnem izvajanju pa je nosila pečat poostrenih razrednih nasprotij, ki so nastale po učvrstitvi buržoazne vladavine. Vsi socialnopolitični ukrepi so v praksi zadevali na velik odpor in nespoštovanje s strani podjetnikov in tudi raznih državnih organov, ki bi morali skrbeti za njihovo izvajanje, tako da se je moral delavski razred vztrajno bojevati za izvajanje odredb o zaščiti delavcev. V takšnih okoliščinah so delavci živeli in delali pod najtežjimi pogoji, kar je imelo za posledico veliko število poškodb pri delu, smrtnih primerov, veliko izčrpanost delavcev, številne bolezni in končno veliko revščino večine delavstva.

Materialni položaj delavstva. Materialni položaj delavstva v Sloveniji bomo skušali prikazati s podatki o njihovih zasluškah in izdatkih za življenjske potrebine. Višina stroškov eksistenčnega minimuma je bila odvisna od cen potrošnih dobrin, njegovo zadovoljevanje pa od višine delavskih mesečnih zaslužkov. Po podatkih delavske zbornice in inšpekcije dela so povprečni mesečni zaslužki hitro naraščali v dobi inflacije do leta 1924, potem so nekoliko nazadovali in stagnirali do leta 1931; v letih 1932 in 1933 so rapidno padli in so se začeli šele leta 1935 zelo počasi zviševati in do leta 1940 še niso dosegli ravni pred krizo. Stroški za hrano po eksistenčnem minimumu inšpekcije dela so naraščali v dobi inflacije do leta 1923; potem so precej neenakomerno padali do leta 1935, razen leta 1933, ko so se sredi najhujše krize dvignili in močno poslabšali materialni položaj delavstva; leta 1936 so začeli stroški za hrano zopet naraščati in so leta 1940 skoraj dosegli raven pred krizo. Najbolj neugodno razmerje življenjskih stroškov in zaslužkov je bilo v letih 1919—1921 in 1933 do 1934, najugodnejše pa v letih od 1925 do 1932. V nobenem razdobju povprečni mesečni zaslužki niso zadoščali za pokrivanje vseh življenjskih stroškov eksistenčnega minimuma. Podrobnejša struktura, ki se v letih stare Jugoslavije ni bistveno spremenila, pa je bila takale: 54 % delavcev s svojimi zaslužki ni moglo pokrivati stroškov svojega življenjskega minimuma in so živeli v revščini; 12 % delavcev je bilo na ravni eksistenčnega minimuma, 34 % delavcev si je s svojimi zaslužki lahko omogočilo zadovoljiv življenjski standard, če jim ni bilo treba vzdrževati družine. Okrog 10 % vseh delavcev s svojimi zaslužki ni moglo pokrivati niti izdatkov za zadostno lastno prehrano. Eksistenčnega minimuma štiričlanske družine pa delavci v Sloveniji z enim za-

²⁹ Ur. l. št. 99/1921, str. 491—492; Sl. N. št. 157 z dne 18. julija 1921; pooblastilo ministra za socialno politiko v čl. 146 finančnega zakona za leto 1924/25, Ur. l. št. 43/1924, str. 265; Sl. N. št. 57/1924 z dne 1. aprila 1924; Poročilo začasne delavske zbornice za Slovenijo za leto 1922 do 1925; Filip Uratnik, Delavska in nameščenska zbornica. Spominski zbornik Slovenije, Ljubljana 1935, str. 163—164; France Kresal, Pregled razvoja delavskozaščitne zakonodaje in ustanov delavske zaščite v Sloveniji med obema vojnama. Prispevki . . . , leto VII., št. 1—2, Ljubljana 1968—1969, str. 103—190.

služkom niso mogli zadovoljivo pokrivati. V takem primeru so si morali pri-krajševati pri hrani, obleki in stanovanju in so živeli v revščini. Najvišji so bili izdatki za hrano in so znašali 35 do 43 % vseh mesečnih izdatkov. Za stanovanje so znašali izdatki 25 do 35 %, za obleko 20 do 25 %, vsi ostali nujni izdatki pa okrog 10 %. Življenjski stroški so bili višji v mestu in večjih industrijskih središčih, delavske mezde pa so bile navadno tudi višje v mestih, manjše pa na podeželju, v manjših podjetjih in večinoma tudi v obrti. Navadno so večja in dobro organizirana podjetja plačevala višje mezde in nudila boljše delovne pogoje kot majhna in nestabilna podjetja. Nekatera podjetja so nudila svojim delavcem brezplačna ali poceni stanovanja, vrt, dajatve v naravi (blago, drva, premog, hrana itd.) Delavska stanovanja oziroma stanovanjski problemi nasploh so bili zelo pomembni dejavnik, ki je bistveno vplival na delavski materialni pa tudi socialni položaj. Na materialni položaj so vplivale predvsem višine stanarin, na socialni položaj delavstva pa predvsem to, kako je bilo stanovanjsko vprašanje delavstva sploh rešeno, koliko je bilo stanovanj in kakšna so bila.³⁰

Leta 1937 je delavska zbornica v Ljubljani z anketo ugotovljala stanovanjske razmere delavstva v Sloveniji. Po teh podatkih je 19,7 % delavskih družin prebivalo v podjetniških stanovanjih, 65,6 % v najemniških in 14,7 % delavskih družin je imelo svoje hišice. 71 % stanovanj je bilo enosobnih, 24 % dvosobnih in le 5 % je bilo večjih.³¹ Večina delavstva ni imela ustreznih stanovanj. Stanovali so v zasebnih sobah, barakah in hodili na delo iz oddaljenih domov po vaseh in predmestjih. Manj kot petina delavskih družin je bila v stanovanjih podjetja. In še ta stanovanjski fond je bil večinoma v neurejenih delavskih naseljih, barakah in samskih domovih. Delavske sindikalne organizacije so za reševanje stanovanjskega problema veliko naredile. Zlasti pa je bilo na združni osnovi zgrajenih veliko delavskih hiš in stanovanj.³²

Summary

THE BEGINNINGS AND THE DEVELOPMENT OF SOCIAL POLICY IN SLOVENIA UP TO 1941

The paper discusses some of the methods of solving workers' social question in Slovenia from the beginning of industrialization in the middle of the 19th century to the decay of Austria-Hungary and the establishment of Yugoslavia as well as the development of social policy in Slovenia up to 1941. Because nearly all Slovenia was, up to the end of the World War I, within the Austrian-Hungarian monarchy, that is its Austrian part, the paper examines the socio-political situation of the working class within the Austrian social legislation. After the establishment of the old Yugoslavia new socio-political and economic conditions arose. New social legislation developed,

³⁰ France Kresal, *Oris gospodarskega razvoja Slovenije in ekonomski položaj delavstva 1918—1941*. Acta historico-economica Iugoslaviae, 7/1980, Zagreb 1980, str. 3—20.

³¹ Arhiv IZDG, Filip Uratnik, *Položaj delavstva v Sloveniji med dvema svetov-nima vojnama*, elaborat v tipkopisu, str. 13.

³² France Kresal, *Stanovanjska zaščita in gradnja stanovanj v važnejših delavskih središčih v Sloveniji od leta 1918 do 1930*. Kronika, leto XVIII., št. 2, Ljubljana 1970, str. 105—112.

which was partly due to traditions of differently developing countries united in a common state and partly the results of centralistic and unitarian politics of the new state on the one hand and the consequence of revolutionary tumult at the end of World War I and the highly active labour movement on the other.

First the paper studies the system of state social policy and other forms of workers' protection in Slovenia as well as workers' social security. It also deals with other types of solution to the social questions of the working class and their consequences, such as charity, repressions (compulsory measures), individual and collective self-help. The second part deals with trade-unions, as those responsible for social policy, which make collective contracts with the help of workers' organizations and thus legalize achievements of the labour movement in the socio-political field. Workers' cooperative societies and workers' charitable societies were the most important form of workers' collective self-help. Members of such organizations were representatives of workers in companies, agents between workers and employers in disputes and upholders of workers' protective legislation as those responsible for social policy. Workers' chambers as representatives of workers and employees also designed and carried out socio-political measures, while work inspection and labour exchange offices were state offices for the protection of the working class. The last part of the paper discusses financial conditions of the working class from the point of view of income, expenses and accommodation. It is pointed out that 54% of workers could not cover their minimum living expenses and lived in poverty, that most of the working class did not have adequate housing facilities and that only 19.7% of workers' families lived in flats owned by their employers and 14.7% had their own flat. The highest expenses were those for food amounting from 35 to 43% of monthly expenses and for accommodation amounting from 25 to 35%. Trade-unions, being responsible for social policy, contributed a lot to solving accommodation problems of the working class, especially by building a number of workers' houses and flats on a collective basis.