

Dunja Dobaja\*

# Delovnopravna zakonodaja v Sloveniji in pravice iz dela s poudarkom na pokojninskem zavarovanju 1945–1990\*\*

## IZVLEČEK

*Prispevek v prvem delu sledi razvoju postopnega preoblikovanja klasičnega pogodbenega delovnega razmerja v t. i. medsebojno asociativno delovno razmerje, to je razmerje delavca z drugimi delavci, samostojnimi proizvajalci. Takšno razmerje je nastalo z vključitvijo delavca v delovno organizacijo in ne s sklenitvijo delovne pogodbe. Prehod v nov koncept delovnih razmerij je pomenil postopno oblikovanje nove delovnopravne zakonodaje, ki je bila odraz vsakokratnih gospodarskih razmer v Jugoslaviji. V drugem delu se prispevek osredotoča na pravice iz dela in posebno pozornost posveti pokojninskemu zavarovanju, prav tako podvrženemu zakonskim spremembam, ki niso bile vedno zagotovilo za urejen položaj upokojujencev. To je bilo zlasti izrazito v drugi polovici osemdesetih let, med gospodarsko krizo in postopnim zatonom skupne jugoslovanske države.*

*Ključne besede: delo, zakon, socializem, Slovenija, delovnopravna zakonodaja, pokojninsko zavarovanje*

\* Dr., znanstvena sodelavka, Inštitut za novejšo zgodovino, Privoz 11, SI-1000 Ljubljana; [dunja.dobaja@inz.si](mailto:dunja.dobaja@inz.si)

\*\* Članek je nastal v okviru temeljnega raziskovalnega projekta J5-4587 *Vsakdanje življenje in življenjski potek starih ljudi, ki živijo v revščini*, ki ga financira Javna agencija za raziskovalno in inovativno dejavnost Republike Slovenije iz državnega proračuna.

## ABSTRACT

### LABOUR LEGISLATION IN SLOVENIA AND LABOUR RIGHTS, WITH AN EMPHASIS ON PENSION INSURANCE 1945–1990

*The first part of the contribution follows the evolution of the gradual transformation of the classic contractual employment relationship into a so-called mutual associative employment relationship, i.e. a relationship between a worker and other workers as independent producers. This sort of relationship was established when a worker joined a work organisation rather than with the conclusion of an employment contract. The transition to the new concept of employment relationships entailed the gradual development of new labour legislation that reflected the economic situation in Yugoslavia at the time. In the second part, the contribution focuses on labour rights, with a particular emphasis on pension insurance, which also underwent legislative changes that did not always ensure a well-regulated situation for the pensioners. The latter was particularly pronounced in the second half of the 1980s, during the economic crisis and gradual decline of the common Yugoslav state.*

*Keywords: labour, law, socialism, Slovenia, labour law, pension insurance*

## Uvod

V predvojni jugoslovanski državi so bili odnosi med delavci in delodajalci urejeni s službeno pogodbo, ki je bila prevzeta iz avstrijskega Občega državlanskega zakonika (1811).<sup>1</sup> Ta je v 26. poglavju z naslovom *Odplačne službene pogodbe* službeno pogodbo opredelil kot pogodbo, s katero se je nekdo zavezal opraviti določeno delo za plačilo. Stranki pogodbe sta bili označeni kot »naročnik« na eni in »najetnik« na drugi strani. Pogodba je bila sklenjena le za določen čas, torej za čas dela.<sup>2</sup>

V obdobju med obema vojnama sta bila osrednjega pomena za delovnopravno urejanje Zakon o zaščiti delavcev iz leta 1922<sup>3</sup> in Zakon o obrtih iz leta 1931.<sup>4</sup> Kljub naslovu je prvi zakon obsegal predvsem ureditev temeljnih institucij na področju delovne zakonodaje. Vrsta varstvenih določb individualnega delovnega prava, skupaj z varstveno ureditvijo prenehanja službenega razmerja, je bila v drugem zakonu, ki je

- 1 Andreja Kavar-Vidmar, »Stanovanjsko razmerje povezano z delovnim razmerjem v SFRJ z vidika delovnega prava« (poročilo o doktorski disertaciji, Inštitut za javno upravo, 1964), pridobljeno 5. 5. 2023, <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-POAL21FQ>
- 2 Barbara Kresal, »Razvoj pravne ureditve prenehanja delovnega razmerja na Slovenskem od sredine 19. stoletja do danes«, *Zgodovinski časopis* 52, št. 4 (1998): 497.
- 3 *Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo*, 13. 7. 1922, št. 74, Zakon o zaščiti delavcev.
- 4 *Zakoni in uredbi*, XVI. zvezek. *Zakon o obrtih, ponatis iz Službenega lista kraljevske banske uprave Dravske banovine* (Ljubljana: tiskarna Merkur, 1931), pridobljeno 5. 5. 2023, <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-NNUMWHYR/fb32d4b2-d893-492e-833f-b0f1d23cef63/PDF>.

urejal predvsem opravljanje pridobitne dejavnosti.<sup>5</sup> V primerjavi z Obrtnim redom je Zakon o obrtnih razširil področje veljave in v posebno varstvo vključil vse več oseb, ki so bile v službenem razmerju. Pojem delavca se je širil.<sup>6</sup>

Obdobje po koncu druge svetovne vojne je pomenilo povsem novo urejanje delovnih razmerij. Takoj po vojni je sicer nekaj časa še ostajal koncept »mezdnega delovnega razmerja«, le da je klasičnega delodajalca nadomestila država. Po ustavi Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ) iz leta 1946 je država zagotavljala zaščito delovnega razmerja.<sup>7</sup>

Prvo povojno obdobje razvoja na vseh področjih družbenega življenja imenujemo administrativni socializem, ki ga označuje prevladujoča vloga države. Obdobje je trajalo do leta 1952, ko mu je sledilo obdobje samoupravljanja. Obdobji sta se razlikovali po obliki lastnine proizvodnih sredstev in različnih odnosih proizvajalcev do njih. Z odpravljanjem zasebne lastnine je postala prevladujoča državna lastnina, ki se je postopoma preoblikovala v družbeno lastnino. S tem se je spremenil tudi položaj delavcev v odnosu do proizvodnih sredstev.<sup>8</sup>

V prvih dveh povojnih letih je bila obnova med vojno uničene države osnovni cilj državne ekonomske politike. Zaradi pomanjkanja materialnih sredstev in delovne sile so bila obnovitvena dela večinoma opravljena brezplačno, s prostovoljnim delom zaposlenih, študentov, dijakov in s prisilnim delom vojnih ujetnikov in političnih zapornikov. Obnova ni bila zgolj gospodarsko vprašanje, ampak tudi simbol politične moči socialistične Jugoslavije.<sup>9</sup> Hkrati z obnovo je potekalo izvajanje prve faze industrializacije države. V tem obdobju naj bi bili oblikovani vsi materialni in drugi pogoji, ki so bili potrebni za prehod v drugo razvojno stopnjo socializma, to je uvajanje načrtnega gospodarstva.<sup>10</sup>

Ljudska skupščina FLRJ je 28. aprila 1947 sprejela zakon o petletnem načrtu razvoja narodnega gospodarstva FLRJ v letih 1947–1951, s čimer je država prešla v drugo fazo razvoja, to je obdobje načrtnega gospodarstva. Vzpostavljena je bila torej centralnoplanska ureditev. Jugoslovanski komunisti so namreč v skladu s sovjetsko izkušnjo zagovarjali stališče, da mora biti socialistično gospodarstvo centralistično plansko gospodarstvo.<sup>11</sup>

Petletni načrt ni imel samo gospodarskega značaja, ampak tudi političnega. Usmerjen je bil proti vsem ostankom kapitalizma. Komunistična stranka je bila odločilni dejavnik v proizvodnem procesu in upravljanju gospodarstva. V ta namen je komunistična oblast tesno povezala partijske organe z državno in gospodarsko upravo, kar je pomenilo, da so bili sekretarji in člani partijskih birojev in komitejev hkrati tudi ministri, predsedniki gospodarskih svetov in planskih komisij ter direktorji podjetij. S

5 Kresal, »Razvoj pravne ureditve,« 501.

6 Ibidem.

7 Ibid., 503.

8 Zdenko Čepič, »Nekatere značilnosti gospodarske politike v obdobju 1945–1952,« *Prispevki za novejšo zgodovino* 25, št. 1-2 (1985): 146, 147.

9 Mateja Jeraj, *Slovenke na prehodu v socializem* (Ljubljana: Arhiv RS, 2005), 260, 261.

10 Ibid., 261.

11 Jože Prinčič, »Socialistično gospodarstvo – več države, manj trga in podjetništva,« v: *Med državo in trgom: cikli in prelomi v zgodovini*, ur. Nina Vodopivec (Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2014), 54.

tem je vladajoča stranka dosegla, da so postali njeni sklepi obvezujoči v gospodarstvu, gospodarski problemi pa so postali tudi politični.<sup>12</sup>

Prvi petletni načrt je za vsako republiko podrobno urejal razvoj posameznih panog in podjetij. Določal je količino in vrste proizvodov, ki jih je bilo treba izdelati v posameznem planskem obdobju.<sup>13</sup>

Petletka je potekala v dveh stopnjah, in sicer od 1947 do 1948/49, ko je gospodarska rast potekala v načrtovani smeri, v drugi stopnji pa je zaradi novih razmer na gospodarskem področju kot posledici spora z Informbirojem prišlo do preusmeritve investicijske izgradnje.<sup>14</sup>

Centralnoplanska ureditev je imela svoje pomanjkljivosti, saj je sistematično razvijala birokratski mehanizem. Šele spor s Sovjetsko zvezo in njenimi zaveznicami je odločilno prispeval k odločitvi jugoslovanskega vodstva, da je treba odpraviti monopol države in centralno plansko ureditev. Sprejeta je bila kompromisna rešitev, ki je državi ohranila vlogo usmerjevalca narodnega gospodarstva, a obenem prepustila podjetjem neposredne pristojnosti pri načrtovanju proizvodnje, sprejemanju poslovnih odločitev, vstopanju na trg in svobodnejšemu delovanju tržnih zakonitosti.<sup>15</sup>

---

## Čas po drugi svetovni vojni

---

### Obdobje od leta 1945 do leta 1956

---

Sprememb ni doživljalo samo gospodarstvo. Socialna in delovnoppravna ureditev sta bili prav tako postopoma prilagojeni socialističnim družbenopolitičnim razmeram. Komunistična oblast se je zgledovala po sovjetskem delovnem pravu.<sup>16</sup>

Najpomembnejše področje delovnega prava je bilo urejanje delovnih razmerij, v katerih je bila poleg redne zaposlitve najpomembnejši element plača. V obdobju administrativnega socializma so bili prejemki delavcev in nameščencev poenoteni z uredbami. Centralno urejanje plač s predpisi pristojnih državnih organov je veljalo do leta 1952.<sup>17</sup>

Uredba o ureditvi mezd in plač delavcev ter nameščencev v državnih gospodarskih in zasebnih podjetjih, zasebnih ustanovah in organizacijah, veljavna od 20. aprila 1945, je začasno uredila plačilni sistem.<sup>18</sup> Uredba je izenačila plačilo žensk in moških za isto delo. Delavci so bili plačani na uro, nameščenci pa na mesec. V sporazumu s sindikalno podružnico je uprava podjetja višino mezde lahko prilagodila glede na

---

12 Jože Prinčič, *Slovensko gospodarstvo v drugi Jugoslaviji* (Ljubljana: Modrijan, 1997), 20.

13 Prinčič, »Socialistično gospodarstvo«, 54, 55.

14 Čepič, »Nekatere značilnosti gospodarske politike«, 147.

15 Prinčič, »Socialistično gospodarstvo«, 55.

16 France Kresal, »Primerjava razvojnih značilnosti jugoslovanskega delovnega prava s sovjetskim do leta 1953«, v: *Evropski vplivi na slovensko družbo*, ur. Nevenka Troha et al. (Ljubljana: Zveza zgodovinskih društev Slovenije, 2008), 334.

17 France Kresal, »Mezde in plače na Slovenskem od novele obrtnega reda 1885 do kolektivnih pogodb 1991«, *Prispevki za novejšo zgodovino* 35, št. 1–2 (1995): 16.

18 Mateja Jeraj, *Slovenski sindikati in socialna politika 1945–1950* (Ljubljana: Arhiv RS, 1995), 98.

strokovno izobrazbo posameznega delavca, odgovornost, učinkovitost in značaj dela, ki ga je opravljal. Mesečne plače nameščencev so bile odvisne od delovnega mesta in draginjskega razreda.<sup>19</sup>

Uredba plačilnega sistema ni uredila na zadovoljivi ravni, saj naj ne bi uveljavila socialističnega načina nagrajevanja. Do napak pa je prihajalo tudi na terenu. Mnogi sindikalni funkcionarji in vodilni kadri gospodarskih podjetij so namreč naredili več napak, denimo izplačevali najvišje možne plače brez upoštevanja potrebnih dejavnikov, ki so bili predpogoj za zvišanje plače, izplačevali posebne dodatke delavcem, ki do tega niso bili upravičeni, in podobno.<sup>20</sup>

V letu 1946 in 1947 je izšlo več zakonskih predpisov, ki so oblikovali nov plačilni sistem, temelječ na plačevanju po delu, v skladu s postavljenimi normami. Plača je bila odvisna od količine in kakovosti posameznikovega dela in pomena določenih panog gospodarstva v okviru socialističnega družbenega reda. Namen je bil oblikovanje plačilnega sistema, ki bi vzpodbujal delovno storilnost delavcev in njihovo odgovornost, načrtoval zaposlovanje novih delavcev ter hkrati preprečeval vse pojave kapitalističnega značaja.<sup>21</sup>

Osrednji delovnopравни predpis v obdobju takoj po drugi svetovni vojni je bila Uredba o ustanovitvi in prenehanju delovnih razmerij iz leta 1948.<sup>22</sup> Obvezujoča je bila tako za delavce kot nameščence, pri čemer se je razlika med obojimi močno zmanjšala.

Vzpostavitev delovnega razmerja je pomenila sklenitev delovne pogodbe med delojemalci in delodajalci, ki so bili po uredbi državna in združna podjetja, gospodarstva in ustanove, državni uradi, ljudske in družbene organizacije pa tudi zasebne fizične in pravne osebe.<sup>23</sup> Delovna pogodba je lahko bila pisna ali ustna. Uredba je prvič sistematično urejala načine prenehanja delovne pogodbe, to je z iztekom določenega časa, dovršitvijo dogovorjenega dela, odpovedjo, odpustom ali izstopom z dela, z nastopom določenih zakonskih dejstev, odločbo pristojnega ministrstva za delo, disciplinskim ukrepom ali smrtjo delavca oziroma nameščenca. Delodajalec je pri odpovedi delovnega razmerja imel omejitve; odpoved ni bila mogoča med boleznijo, ki je trajala več kot sedem dni, prav tako je moral odpoved utemeljiti.<sup>24</sup> Uredba je torej pomenila širitev varstvenih določb.

Začetek petdesetih let je pomenil novo gospodarsko usmeritev kot posledico gospodarske blokade držav vzhodnega bloka zaradi Informbiroja in neurejenih odnosov z zahodnoevropskimi državami. Centralistični planski sistem je odpovedal pri reševanju gospodarskih težav, zato se je partijsko vodstvo odločilo za spremembe, pri čemer se ni bilo pripravljeno odreči glavni vlogi pri oblikovanju razvojne politike in razdeljevanju narodnega dohodka.<sup>25</sup> Novi gospodarski sistem je bila srednja pot, po kateri je

19 Ibid., 98, 99.

20 Ibid., 99.

21 Ibid., 100.

22 *Uradni list Federativne ljudske republike Jugoslavije*, 2. 10. 1948, št. 84, Uredba o ustanovitvi in prenehanju delovnih razmerij.

23 Ibid.

24 Ibid.

25 Prinčič, *Slovensko gospodarstvo*, 8.

država usmerjala gospodarsko življenje z upoštevanjem zakonitosti blagovne proizvodnje in večjo vlogo podjetij. To pomeni, da ni več nastopala kot njihova neomejena lastnica. Upravljanje proizvodnih sredstev je prepustila delavskim svetom.<sup>26</sup> Njihovo vlogo je opredelil Temeljni zakon o gospodarstvu z državnimi gospodarskimi podjetji in z višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih iz leta 1950.<sup>27</sup> Po zakonu so delovni kolektivi izvajali gospodarjenje z državnimi gospodarskimi podjetji kot splošnim ljudskim premoženjem po delavskih svetih in upravnih odborih podjetij. Zakon je v delovno razmerje vnesel nov element – pravico do upravljanja. Teoretiki delovnega prava v obdobju socializma so razpravljali o novonastalih razmerah in razvili več teorij. Ena izmed njih je bila t. i. negatorska teorija o delovnem razmerju, ki sta jo zagovarjala predvsem novinar in politik Zdenko Has ter pravnik Ljubomir Purić.<sup>28</sup> Bistvo teorije je bila trditev, da v delavskem samoupravljanju ni delovnih razmerij, ampak le medsebojna razmerja enakopravnih proizvajalcev. V ospredju je bilo urejanje medsebojnih razmerij proizvajalcev in ne urejanje odnosov med posameznikom in gospodarsko organizacijo kot pravno osebo. Zagovorniki teorije so svoja stališča argumentirali tudi s tem, da je plačo nadomestil osebni dohodek, kar je pomenilo, da so imeli delavci neposredno korist od svojega dela, a so hkrati nosili odgovornost za slabo poslovanje.<sup>29</sup>

Kritiki omenjene teorije (denimo pravnik Aleksandar Baltić) so nastopali predvsem proti enačenju gospodarske organizacije in delovnega kolektiva.<sup>30</sup> Baltić se je vključil tudi v razpravo o delovnih razmerjih, in sicer glede vprašanja, ali je delovno razmerje v svojem bistvu dejansko še pogodbeno razmerje. Večina teoretikov je vse bolj zavračala delovno pogodbo, sprva samo v normativnem, pozneje pa tudi v konstitutivnem delu. Baltić je izhajal s stališča, da je vprašanje delovnih razmerij urejeno z normativnimi akti. Delovno razmerje torej predstavlja posebno pravno institucijo, ki ima posebne pravne norme; pomeni objektivno pravno situacijo – status, v katero vstopa delavec ali uslužbenec s sklenitvijo delovnega razmerja. Na takšnih stališčih se je razvila t. i. statusna teorija.<sup>31</sup>

Ne glede na različne teorije o delovnih razmerjih lahko zaključimo, da je uvajanje sistema samoupravljanja in družbene lastnine pomenilo preoblikovanje klasičnega pogodbenega delovnega razmerja v t. i. medsebojno asociativno delovno razmerje, to je razmerje delavca z vsemi drugimi delavci – samostojnimi proizvajalci. Tako razmerje je nastalo z vključitvijo delavca v delovno organizacijo, ne s sklenitvijo delovne pogodbe. Prehod v nov koncept delovnih razmerij je bil postopen.<sup>32</sup> Korak v to smer je pomenil Zakon o delovnih razmerjih iz leta 1957.<sup>33</sup>

26 Ibid.

27 *Uradni list FLRJ*, 5. 7. 1950, št. 43, Temeljni zakon o gospodarstvu z državnimi gospodarskimi podjetji in z višjimi gospodarskimi združenji po delovnih kolektivih.

28 Kavar-Vidmar, »Stanovanjsko razmerje.«

29 Ibid. Osebni dohodek v ožjem pomenu besede je prevzel pomen plače v obdobju delavskega samoupravljanja, ko so nekdanje tarifne pravilnike zamenjali pravilniki o delitvi dohodka in osebnih dohodkov. – Kresal, »Mezde in plače«, 16.

30 Kavar-Vidmar, »Stanovanjsko razmerje.«

31 Ibid., 29, 30.

32 Kresal, »Razvoj pravne ureditve«, 504, 505.

33 *Uradni list FLRJ*, 25. 12. 1957, št. 53, Zakon o delovnih razmerjih.

## Obdobje od leta 1957 do leta 1970

LRS je tudi v letu 1957 sledila gospodarskim smernicam, ki jih je določal Zvezni družbeni plan za celotno gospodarstvo FLRJ za to leto, kar je pomenilo nadaljevanje politike stabilizacije gospodarstva, nadaljnji razvoj in krepitev t. i. komunalnega sistema (lokalna skupnost) ter delavskega samoupravljanja in večjo produktivnost dela.<sup>34</sup> S tem naj bi bila ustvarjena podlaga za sistematično izboljševanje življenjskih razmer prebivalstva.

Leto 1957 pa je bilo tudi v znamenju sprejetja novega zakona o delovnih razmerjih. Pomen sprejetja novega zakona je bil večplasten. Izpolnil bi praznino v delovni zakonodaji, zlasti na področju delovnih razmerij v gospodarstvu, okreplil varstvene določbe delavcev in prispeval k utrditvi in nadaljnjemu razvoju sistema delavskega samoupravljanja in družbenega upravljanja.<sup>35</sup> Z njegovim sprejetjem je bilo pričakovati boljše sodelovanje med uradi za posredovanje dela in organizacijami ter drugimi ustanovami glede konstruktivnega zaposlovanja delavcev.<sup>36</sup> Zakon je namreč predvideval, da so uradi za posredovanje dela obvezani obvestiti pristojni organ o vsaki podani prekinitvi delovnega razmerja kakor tudi o vsakem novem ali izpraznjenem delovnem mestu. Poleg tega so bile organizacije dolžne prijaviti uradam za posredovanje dela tudi tiste delavce, ki so bili takrat zaposleni pri njih, a naj bi se njihovo delovno razmerje v doglednem času prenehalo. Z omenjeno evidenco bi uradi predhodno sprejeli ukrepe za njihovo ponovno zaposlitev.<sup>37</sup> Z omenjenim zakonom se je povečala odgovornost uradov za posredovanje dela. Vodili so evidenco brezposelnih, gospodarske organizacije pa so bile dolžne prijaviti prosta delovna mesta in jih zasesti s pomočjo uradov za posredovanje dela. Po predpisih pred Zakonom o delovnih razmerjih so uradi za posredovanje dela na podlagi evidence brezposelnih in prijav gospodarskih organizacij o prostih delovnih mestih zgolj posredovali med brezposelnimi in gospodarskimi organizacijami.<sup>38</sup>

Predlog zakona, ki ga je izdelala skupna komisija Zvezne ljudske skupščine in Zveznega izvršnega sveta na podlagi dotedanje prakse pri izvajanju predpisov o delovnih razmerjih, je bil del široke javne razprave v delovnih kolektivih in sindikalnih organizacijah. Centralni svet Zveze sindikatov Jugoslavije je od sindikalnih vodstev in delovnih kolektivov prejel 510 načelnih in konkretnih pripomb k predlogu zakona, kar

34 *Stenografski zapisniki Ljudske skupščine LRS*, Seje od 1. 1. do 31. 3. 1957, Osnovne naloge in nameni gospodarskega razvoja v letu 1957.

35 »Pred uveljavitvijo Zakona o delovnih razmerjih,« *Naša skupnost (Jugoslavija)*, 24. 11. 1957, 16.

36 »Ob zakonu o delovnih razmerjih,« *Naša skupnost (Jugoslavija)*, 22. 12. 1957, 22. Svet za zdravstvo in socialno politiko Ljudske republike Slovenije (LRS) je na svoji seji junija 1954 ugotavljal, da obstoječa ureditev posredovanja dela ne ustreza več novim družbenim razmeram. Načelo zaposlovanja namreč ne more imeti značaja socialnega skrbstva, ampak je sestavni del gospodarske graditve in družbene ureditve po drugi svetovni vojni. Zato je svet sprejel sklep o reorganizaciji posredovalnic za delo, in sicer na način, da bodo skrbele za zaposlitev vseh aktivnih državljanov in ne samo tistih, ki so sami iskali delo s pomočjo posredovalnic za delo. – »Iz zasedanj Sveta za zdravstvo in socialno politiko LRS,« *Vestnik Sveta za zdravstvo in socialno politiko LRS*, 19. seja dne 18. in 19. junija 1954.

37 »Ob zakonu o delovnih razmerjih,« 22. Po podatkih iz leta 1957 so bile med iskalci zaposlitve večinoma ženske in nekvalificirani delavci. – *Ibid.*

38 »Vloga uradov za posredovanje dela po novem Zakonu o delovnih razmerjih,« *Naša skupnost (Jugoslavija)*, 22. 12. 1957, 14.

je pričalo o velikem zanimanju.<sup>39</sup> V javnih razpravah so bili predlogi o sprejetju sprva splošnega zakona o delu, ki bi urejal osnovna ustavna načela o delu in delovnih razmerjih. Bil bi podlaga za sprejetje zakonov, ki bi konkretnije obravnavali vprašanja o delovnih razmerjih. Zakonodajalec je pripombo zavrnil z argumentom, da bi njeno sprejetje pomenilo odlog sprejetja zakona, ki naj bi bil v tistem trenutku nujen in potreben.<sup>40</sup> Sprejetje novega zakona o delovnih razmerjih bi namreč pomenilo uskladitev pravic iz delovnih razmerij z že izvršenimi političnimi, gospodarskimi in družbenimi spremembami kot posledicami uvedbe delavskega in družbenega upravljanja.

Določbe prvega dela Zakona o delovnih razmerjih so veljale za vse osebe v delovnem razmerju ne glede na zaposlitev (delavce, javne uslužbence in zaposlene pri zasebnih delodajalcih), določbe njegovega drugega dela pa so veljale le za zaposlene v gospodarskih organizacijah. Zakon načelno ni razlikoval med delavci in javnimi uslužbenci, razen določenih pravic, ki jih je urejal Zakon o javnih uslužbencih.<sup>41</sup>

Zakon o delovnih razmerjih ni več omenjal delovne pogodbe, ampak je govoril o sporazumu med delavcem in gospodarsko organizacijo, s sklenitvijo katerega je delavec privolil v delovne pogoje ter pravice in obveznosti, ki jih je določal zakon (člena 131 in 132).<sup>42</sup> Delovno razmerje med delavci in zasebnimi delodajalci pa je zakon urejal s kolektivno pogodbo (člen 377), ki je urejala delovne pogoje, pravice in obveznosti iz delovnega razmerja med delavci in zasebnim delodajalcem (člen 378). Kolektivne pogodbe so torej ostale kot sredstvo urejanja delovnih razmerij le za delavce v zasebnem sektorju, a so izgubile večino prvotnih značilnosti, denimo prostovoljnost sklepanja in avtonomijo strank glede vsebine. Novemu razvoju kolektivnih pogodb v Sloveniji sledimo leta 1990.<sup>43</sup>

Hkrati je zakon ohranil do tedaj že veljavne določbe glede sklenitve in prenehanja delovnega razmerja, pri čemer je močno okreplil varstvo delavca pred odpovedjo. V členu 322 je zakon določal pisno odpoved, pri čemer je lahko delavec podal ugovor na upravni odbor oziroma delavski svet (člen 323). V določenih situacijah odpoved delovnega razmerja ni bila dopustna, na primer med boleznijo, nosečnostjo, materi z otrokom do osmega meseca starosti, med orožnimi vajami in služenjem vojaškega roka, strokovnim izobraževanjem, delom v okviru mladinskih delovnih brigad, v primeru opravljanja različnih funkcij in med potekom disciplinskega postopka (člen 330). Pri disciplinski odpovedi delovnega razmerja je zakon predvidel zahteven disciplinski postopek pred disciplinsko komisijo oziroma delovnim kolektivom. Obravnava je bila ustna in javna (člen 287). Novost v zakonu je bila tudi odpoved delovnega razmerja večjemu številu delavcev iz poslovnih razlogov, pri čemer je delavski svet ali delovni kolektiv določil število delavcev (člen 319).<sup>44</sup>

39 Ljuba Mijatović, »Zakon o delovnih razmerjih v gospodarstvu bo kmalu izdelan,« *Naša skupnost (Jugoslavija)*, 31. 10. 1956, 3.

40 Ibid.

41 *Uradni list FLRJ*, 25. 12. 1957, št. 53, Zakon o javnih uslužbencih.

42 Ibid.

43 France Kresal, »Zgodovina kolektivnih pogodb na Slovenskem,« *Kronika* 45, št. 3 (1997): 85.

44 *Uradni list FLRJ*, 25. 12. 1957, št. 53, Zakon o javnih uslužbencih.



Po zakonu je torej kadrovska politika v podjetju vodil delavski svet, ki je lahko načelno ohranil tudi izključno pravico odločanja o konkretnem sprejemanju in odpuščanju delavcev. Lahko se je ustanovila tudi posebna komisija za vzpostavitev in prenehanje delovnega razmerja. Na ta način je zakon izključil možnost odločanja posameznikov o tem, ali bo nekdo sprejet v delovni kolektiv, kar je prav tako pokazatelj novih odnosov znotraj delovnega kolektiva in novega delovnega razmerja v podjetju.<sup>45</sup> Za zaščito pravice delavca do dela in drugih pravic, izhajajočih iz delovnega razmerja, je zakon določal vrsto ukrepov, ki so ščitili delavca pred enostransko prekinitvijo delovnega razmerja. Že sam postopek odpovedi delovnega razmerja je predstavljal določeno jamstvo za delavca v smislu, da samovoljna prekinitev delovnega razmerja ni bila mogoča. Pri odpovedi delovnega razmerja so bile novosti, in sicer v primeru zaščite starejših delavcev, ki so bili v istem podjetju zaposleni več kot petnajst let ali so imeli več kot dvajset let delovne dobe. Upravičeni so bili do odpravnine glede na delovno dobo.<sup>46</sup>

Poleg rešitve osnovnih vprašanj in problemov iz delovnih razmerij je zakon razširil vrsto dotedanjih pravic delavcev. Tako so imeli delavci pravico do plačanega letnega dopusta od najmanj dvanajst in do največ trideset delovnih dni v letu, zakon je določal posebno zaščito žensk, mladine in invalidov, varnost pri delu in pravice med brezposelnostjo.<sup>47</sup>

Naslednjo stopnjo v novem konceptu delovnih razmerij je pomenil Temeljni zakon o delovnih razmerjih iz leta 1965.<sup>48</sup> Zakon je uveljavljal z ustavo iz leta 1963 zagotovljeno pravico do dela. Ustava je bila rezultat potreb po novih ustavnih opredelitvah, ki jih je izzvala kriza glede različnih pogledov na vlogo državnega centra in posameznih republik, zlasti glede upoštevanja načel samoupravljanja o delitvi ustvarjenega dohodka.<sup>49</sup>

Šestdeseta leta so se pričela z gospodarsko krizo. Po nekaj letih gospodarske rasti je namreč prišlo do zastoja, saj je bila poraba v državi večja kot proizvodnja in delovna storilnost. Končalo se je obdobje, ko so bile dosežene stopnje nacionalnega dohodka in industrijske proizvodnje ene izmed največjih v primerjavi z drugimi državami.<sup>50</sup>

Poleti 1961 je gospodarski zastoj dosegel vrhunec. Partijsko državno vodstvo si je moralo priznati, da jugoslovanski tip socializma ni imun proti gospodarski krizi, ki se je razširila tudi na politično področje.<sup>51</sup>

Šestdeseta leta so tako pomenila poskus spremembe gospodarske in socialne podobe Slovenije. Gospodarske reforme naj bi zagotovile okrevanje gospodarstva, višji dohodek podjetij in konkurenčnost gospodarstva na tujih trgih. Reforme so potekale v okviru komunistične ideologije in niso smele ogroziti temeljev komunistične

45 »Prvič dosledno uzakonjeno delovno razmerje,« *Slovenski Poročevalec*, 11. 12. 1957, 2.

46 Ibid.

47 *Uradni list FLRJ*, 25. 12. 1957, št. 53, Zakon o javnih uslužbencih.

48 *Uradni list Socialistične federativne republike Jugoslavije*, 7. 4. 1965, št. 17, Temeljni zakon o delovnih razmerjih.

49 Zdenko Čepič, »Jugoslovanske reforme v šestdesetih letih,« v: *Slovenija – Jugoslavija, krize in reforme 1968/1988*, ur. Zdenko Čepič (Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2010), 53.

50 Avdo Hum, »Ekspoze,« v: *Družbeni plan gospodarskega razvoja Jugoslavije od 1961 do 1965*, ur. Djuro Šmicberger (Ljubljana: Cankarjeva založba, 1961), 49.

51 Čepič, »Jugoslovanske reforme,« 46.

politične, socialne in gospodarske ureditve. Komunistična oblast se ni odrekla vsem mehanizmom nadzora gospodarstva.<sup>52</sup>

V takšnih razmerah je postala varnost zaposlitve še pomembnejša. Temeljni zakon o delovnih razmerjih je še povečal varnost zaposlitve z uvajanjem novega koncepta, ki je določal, da delovna skupnost ne more odločati o prenehanju delovnega razmerja delavca brez njegove privolitve (člen 97). Zakon ni več govoril o delovni pogodbi niti o delovnem sporazumu. Z vstopom v delovno organizacijo je delavec postal enakopraven član delovne skupnosti ter sprejel dolžnosti in pravice, izhajajoče iz dela (člen 2).<sup>53</sup>

Večja pravna varnost zaposlovanja ni pomenila odsotnosti težav v samem zaposlovanju. Postopna preusmeritev od ekstenzivnega k intenzivnemu zaposlovanju v okviru reformnih gospodarskih ukrepov je v šestdesetih letih povzročila upad zaposlovanja in ekonomske emigracije iz Slovenije.<sup>54</sup>

Med nezaposlenimi so prevladovala ženske brez potrebnih kvalifikacij, tudi brez popolne osnovnošolske izobrazbe.<sup>55</sup> Zavodi za zaposlovanje so omenjeno problematiko reševali z vlaganjem sredstev v izobraževanje in podporo delovnim organizacijam pri vzpostavljanju novih delovnih mest. Reševanje omenjenega problema v praksi navajam na primeru dveh občin, Novo mesto in Trebnje.<sup>56</sup> V obeh občinah je bila razvita predvsem lahka industrija. Zavod za zaposlovanje je na podlagi ankete o potrebah zaposlovanja v podjetjih novomeške občine ugotovil, da je bila v podjetjih potreba po približno 1630 delavcih, od tega je bilo 284 delovnih mest za žene.<sup>57</sup> V letu 1965 je osnovno šolo končalo 573 deklet. Na zavodu za zaposlovanje je bilo iz obeh občin prijavljenih že 400 delavk, iskalk zaposlitve, kar je situacijo glede zaposlovanja še poslabšalo. Pri zaposlovanju žena je zavod za zaposlovanje kot prednostni kriterij upošteval socialni status prosilke.<sup>58</sup> V letu 1965 so se odpirale nove možnosti zaposlovanja žena z novimi delovnimi mesti v Novoteksu in v podjetju Modna oblačila v Trebnjem.<sup>59</sup>

Gospodarska reforma, katere cilje in načela je julija 1965 predstavil podpredsednik zvezne vlade Boris Kraigher (1914–1967), je do konca leta 1965 določala izvedbo davčne reforme in devalvacijo dinarja.<sup>60</sup> Postavila je osnove za zagotovitev takih ekonomskih pogojev, ki bi omogočili skladnejši gospodarski razvoj. Prve ocene in rezultati reforme so konec leta 1965 pokazali postopen prehod na učinkovitejši način gospodarjenja in na povečanje produktivnosti dela. Gospodarska usmeritev je težila k zniževanju investicijske potrošnje, ki je v preteklem obdobju s svojim ekstenzivnim značajem in svojo strukturo v veliki meri prispevala k nestabilnosti v gospodarskem razvoju.<sup>61</sup>

52 Žarko Lazarevič, *Spremembe in zamišljanja. Gospodarsko-zgodovinske refleksije* (Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2015), 209.

53 *Uradni list SFRJ*, 7. 4. 1965, št. 17, Temeljni zakon o delovnih razmerjih.

54 Marta Rendla, »Kam ploveš standard?« *Življenjska raven in socializem* (Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2018), 34.

55 Miloš Jakopec, »Službo bi rada!« prosijo žene,« *Dolenjski list*, 5. 3. 1965, 1.

56 Ibid.

57 Ibid.

58 Ibid.

59 Ibid.

60 Prinčič, *Slovensko gospodarstvo*, 59, 60.

61 *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje od 15. 11. 1965 do 31. 12. 1965, 31. seja, 32.

## Obdobje od leta 1966 do leta 1976

---

Gospodarska reforma je sprva prinesla pozitivne rezultate, ki so se odražali v ugodnem gospodarskem razvoju; življenjski stroški, cene in inflacija so se ustalili, zmanjšala se je vloga države pri razpolaganju z dohodki podjetij, začelo se je prestrukturiranje gospodarstva in uvajanje novih tehnologij.<sup>62</sup> Konec šestdesetih let, zlasti po smrti ustvarjalca gospodarske reforme Borisa Kraigherja, so reformna prizadevanja zastala in ostala nekako na polovici poti, saj se najpomembnejših področij gospodarskega sistema (denimo planskega sistema, razširjene reprodukcije) niso niti lotila.<sup>63</sup>

Razloga za neuspešnost reforme sta predvsem dva – naravnost gospodarske stabilizacije, ki jo je ekonomska politika razumela kot politiko omejevanja povpraševanja, in razhajanja na državni ravni ter različni interesi republik.<sup>64</sup>

Skupščina SRS je na svojih zasedanjih osnovno rešitev za nadaljevanje gospodarske reforme v Jugoslaviji videla predvsem v sprejetju finančnih ukrepov, ki bi zaustavili negativna gibanja.<sup>65</sup> Predsednik Skupščine SRS Sergej Kraigher je med drugim opozoril na »logiko starega administrativnega sistema« oziroma njegovih posledic v finančnih odločitvah tako v domovini kot v odnosu s tujino kot enega osrednjih zaviralcev nadaljevanja gospodarske reforme.<sup>66</sup>

Osredotočenost na osnovno temo prispevka, to je delovnopravno zakonodajo, konkretnje na Temeljni zakon o delovnih razmerjih iz leta 1965, postavlja v ospredje ugotovitve, da so osnovna načela omenjenega zakona predstavljala enega izmed temeljev v razvoju samoupravljanja kljub pomanjkljivi pravni tehniki in nekaterim nejasnostim.<sup>67</sup> Pojavljale so se pobude po dopolnitvi oziroma spremembah zakona, a v okviru razmisleka, saj bi lahko vse nagle spremembe zakona le ovirale razvoj samoupravljanja. Spremembe bi namreč vzbudile nezaupanje v stalnost in veljavnost izvirnih samoupravnih rešitev in pasivizirale člane delovnih skupnosti.<sup>68</sup>

Služba družbenega knjigovodstva za Slovenijo je 21. avgusta 1969 poslala vsem podružnicam okrožnico glavne pisarne v zvezi s spremembami Temeljnega zakona o delovnih razmerjih, ki so se nanašale na nadurno delo, delo s skrajšanim delovnim časom in honorarno delo.<sup>69</sup> Okrožnica je opozorila na določbe 38. člena zakona o spremembah in dopolnitvah Temeljnega zakona o delovnih razmerjih, na podlagi katerega so lahko delovne organizacije uporabljale določbe temeljnega zakona, vse dokler niso bili izdani republiški predpisi, največ pa tri mesece od dneva, ko je pričel veljati zakon o spremembah in dopolnitvah, to je od 16. avgusta 1969.<sup>70</sup> Služba družbenega knjigo-

---

62 Princič, *Slovensko gospodarstvo*, 60.

63 Ibid.

64 Aleksander Lorenčič, »Gospodarske razmere v Jugoslaviji v obdobju 1968–1988: na poti v razpad,« v: *Slovenija – Jugoslavija, krize in reforme 1968/1988*, ur. Zdenko Čepič (Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2010), 263.

65 *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje od 1. 9. 1969 do 30. 11. 1969, 1. zasedanje delegatov občin, 13. 11. 1969, 514.

66 Ibid., 533.

67 *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje od 1. 7. 1967 do 30. 11. 1967, 44. seja, Organizacijsko-politični zbor, 306.

68 Ibid.

69 *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje od 1. 9. 1969 do 30. 11. 1969, 5. seja, 48.

70 Ibid.

vodstva je prav tako opozorila na spremembo 138. člena Temeljnega zakona o delovnih razmerjih, ki je določal, da se za delovno razmerje ne šteje opravljanje dela oziroma nalog, ki po svoji naravi niso bile take, da bi bilo v delovnih organizacijah potrebno zanje posebno delovno mesto. Mišljene so bile občasne naloge, ki niso trajale več kot 30 dni.<sup>71</sup> Predvidena je bila tudi sprememba 44. člena Temeljnega zakona o delovnih razmerjih, na podlagi katerega je lahko delovna organizacija uvedla tudi daljši delovni čas od polnega, a samo v skladu s statutom. Statut je moral biti v skladu z republiškim predpisom, ki bi natančno določal primere in pogoje za uvedbo nadurnega dela.

Dokler omenjene spremembe niso bile natančno definirane z republiškimi predpisi, so v delovnih organizacijah povzročale nejasnosti v zvezi z možnostmi in pogoji za uvedbo dela s skrajšanim delovnim časom, dela, daljšega od polnega delovnega časa, ter honorarnega dela.

V letu 1970 je Izvršni svet Skupščine SRS pričel s pripravo osnutka zakona o zaposlovanju delavcev s skrajšanim delovnim časom, uvedbi nadurnega dela in opravljanju dela, ki ni bilo delovno razmerje, upoštevajoč pri tem tudi predloge, podane v razpravah na sejah gospodarskega zbora.<sup>72</sup> Predlogi so se nanašali na občasno delo, ki ne bo omejeno s točno določenim številom dni, ampak z urami glede na različen značaj in zahtevnost občasnega dela. Pri nadurnem delu je bil poudarek na njegovi občasnosti, torej na izjemi, ki traja krajši čas.

Začetek sedemdesetih let je pomenil postopno stabilizacijo gospodarskih razmer v Jugoslaviji. Razmere so se izboljševale predvsem zaradi posojil iz tujine in ne zaradi konstruktivne gospodarske politike, ustvarjanja visoke dodane vrednosti ali konkurenčnosti gospodarstva.<sup>73</sup>

Pomemben pokazatelj uspešnosti gospodarskega razvoja je bila kadrovska politika, ki je bila v Sloveniji opredeljena v srednjeročnem družbenem planu razvoja SRS.<sup>74</sup> Gledano v celoti, so bila gibanja na področju zaposlovanja zadovoljiva. Dosežena je bila visoka stopnja zaposlenosti delovno sposobnega prebivalstva. Kot primer navajamo leto 1974, ko je bilo v povprečju zaposlenih 662.020 delavcev, kar je predstavljalo 37,2 odstotka skupnega števila prebivalstva.<sup>75</sup> Brezposelnost je bila minimalna, konec leta 1975 je bilo denimo 9.976 brezposelnih delavcev, kar je predstavljalo 1,3 odstotka zaposlenih.<sup>76</sup> Ta zadovoljiva slika zaposlenosti pa je imela tudi svoje pomanjkljivosti, ki so se kazale v prevelikem obsegu zaposlovanja, kar pomeni, da je bil ta dejansko večji od predvidenega obsega. Načrtovana je bila 3-odstotna rast, dejansko pa se je na primer v letu 1974 gibala na ravni 4,5 odstotka.<sup>77</sup> Negativne posledice so se kazale v tem, da se je obseg proizvodnje v veliki meri povečeval z dodatnim zaposlovanjem,

71 Ibid.

72 *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje od 1. 2. 1970 do 31. 3. 1970, 10. seja (primer seje, na kateri se je obravnavala zgoraj omenjena problematika).

73 Rendla, »Kam ploveš standard?«, 64.

74 *Poročevalec Skupščine SRS za delegacije in delegate*, 14. 3. 1975, 3, Osnutek sklepov in priporočil za reševanje problematike na področju zaposlovanja v SRS.

75 Ibid.

76 Ibid.

77 Ibid.

premalo pa z uvajanjem modernejše tehnologije, izboljšanjem organizacije dela in racionalnejšim izkoriščanjem delovnega časa zaposlenih. Kritike so bile usmerjene tudi v pomanjkanje razvojnih kadrovskih programov, v neustrezne sistematizacije delovnih mest, kar je oviralo dolgoročno načrtovanje potreb po novih delavcih, v neustrezno prostorsko in poklicno mobilnost delavcev. Vse omenjeno je seveda vplivalo na nizko rast storilnosti dela.<sup>78</sup> Za premostitev negativnih dejavnikov gospodarskega razvoja na področju zaposlovanja je republiški sekretariat za delo pripravil osnutek priporočil, ki jih je izvršni svet predložil skupščini in so predvsem poudarjala racionalno sistematizacijo delovnih mest, ki bo odraz realnih potreb po strokovni usposobljenosti delavcev, učinkovito politiko nagrajevanja, ki bo spodbujala storilnost, in zaposlovanje v skladu z dejanskimi potrebami.<sup>79</sup>

V prvem tromesečju leta 1976 so bila gospodarska gibanja v Sloveniji podobna kot v preteklem letu. Stopnja rasti industrijske proizvodnje je bila v upadanju zaradi pomanjkanja povpraševanja na domačem trgu, ki ga ni bilo mogoče nadomestiti s povečanjem prodaje na tujih trgih. Povečeval se je obseg zalog končnih izdelkov, predvsem proizvodov za široko potrošnjo.<sup>80</sup> Stopnja rasti zaposlovanja je bila v upadanju, zlasti v gospodarstvu. Zmanjševanje proizvodnje ni pomenilo naraščanja produktivnosti dela. Težave v proizvodnji so se odražale tudi v manjšem povečanju števila zaposlenih. V mesecu marcu je bilo denimo skupno število zaposlenih v industriji le za 0,4 odstotka večje kot ob koncu leta 1975 oziroma za 1,9 odstotka večje kot v istem mesecu leta 1975.<sup>81</sup>

Leto 1976 je bil čas, ko je proces transformacije narave delovnega razmerja prešel v končno fazo z Zakonom o združenem delu iz istega leta.<sup>82</sup> Zakon je pomenil uvod v novo delovnopravno zakonodajo, v Sloveniji je bil to Zakon o delovnih razmerjih leta 1977.<sup>83</sup>

Zakon o združenem delu, poimenovan tudi »mala ustava«, je bil zbirka določil, ki so urejala družbenoekonomski položaj delavca v združenem delu.<sup>84</sup> Sredi sedemdesetih let je namreč pričel veljati nov način družbenega načrtovanja, ki je temeljil na ideji, da bi delovanje tržnih zakonitosti lahko uspešneje nadomestili s samoupravnim dogovarjanjem med podjetji. Izhodišče te ideje je bil omenjeni zakon. Ob sprejetju zakona je predsednik skupščine SFRJ Kiro Gligorov na seji zveznega zbora ter zbora republik in pokrajin opozoril, da gre za zakon, ki ponuja rešitve, a ne odgovarja na vsa vprašanja.<sup>85</sup>

Pred sprejetjem je bil osnutek zakona deležen široke javne razprave z namenom vključitve čim širšega kroga javnosti v aktivno in ustvarjalno javno razpravo. Poudarjanje pomena javne razprave je izhajalo iz stališča Centralnega komiteja Zveze

78 Ibid.

79 Ibid.

80 *Poročevalec Skupščine SRS in Skupščine SFRJ za delegacije in delegate*, 4. 5. 1976, 1, Razvojna politika.

81 Ibid., 3.

82 *Uradni list SFRJ*, 3. 12. 1976, št. 53, Zakon o združenem delu.

83 *Poročevalec Skupščine SRS in skupščine SFRJ za delegacije in delegate*, 14. 6. 1977, 1, Zakon o delovnih razmerjih.

84 Ustava iz leta 1974 je sprejela koncept samoupravljanja, zasnovanega na združenem delu. V: Lorenčič, »Gospodarske razmere«, 266.

85 Ibid., 267.

komunistov Slovenije (CK ZKS), da bo zakon okrepil delavski razred v nadaljnjem razvoju socialističnih samoupravnih odnosov.<sup>86</sup>

Sprejetje zakona je pomenilo uzakonitev drugačnih, specifičnih delovnih razmerij, kjer je bil središče delavec – samoupravljavec. Delavci so bili po zakonu »lastniki« družbenega premoženja, ki so ga sami samoupravljali.<sup>87</sup> Omenjenemu konceptu je bila prilagojena tudi ureditev prenehanja delovnega razmerja. Če njegovo delo v temeljni organizaciji ni bilo več potrebno zaradi združitve temeljnih organizacij ali tehnoloških izboljšav, ki bi prispevale k večjemu uspehu organizacije, delavcu delovno razmerje ni prenehalo (člen 213).<sup>88</sup> Omenjeno je bilo pogojevano s prekvalifikacijo na drugo delovno mesto (člen 211), zavrnitev takšne prekvalifikacije pa je bila vzrok prenehanja delovnega razmerja (člen 211).<sup>89</sup>

Uresničevanje določil Zakona o združenem delu v delovnih organizacijah je bilo mišljeno kot stalnica, ne pa enkratna naloga. Uresničevanje zakona v praksi je pokazalo pomanjkljivosti predvsem v manjših organizacijah združenega dela (ozdih). Vzemimo kot primer občino Ljubljana Center, v kateri je občinska komisija za izvajanje Zakona o združenem delu ugotovila, da v mnogih manjših ozdov do konca leta 1977 niso mogli uresničiti določil zakona. Ta ugotovitev pa ni veljala za večino večjih, bolje organiziranih ozdov v občini.<sup>90</sup> Osrednja pozornost občinske komisije je bila namenjena predvsem vprašanju povezanosti med trgovino in proizvodnjo, izvozno-uvoznega ravnotežja, načrtovanja, investiranja in uvajanja meril uspešnosti dela.<sup>91</sup>

## Obdobje od leta 1977 do leta 1990

Leta 1977 je bil v Sloveniji sprejet Zakona o delovnih razmerjih.<sup>92</sup> Bil je realizacija in konkretizacija Zakona o združenem delu na republiški ravni in je delovnopravne odnose urejal v skladu z republiškimi razmerami. Zakon o združenem delu je namreč prepuščal urejanje določenih delovnopravnih zadev republiški oziroma pokrajinski zakonodaji.<sup>93</sup>

86 D. K., »Družbenoekonomske in idejne zasnove osnutka Zakona o združenem delu,« *Naša skupnost (Glasilo SZDL Ljubljana Moste-Polje)*, 31. 5. 1976, 1.

87 Kresal, »Razvoj pravne ureditve,« 506.

88 *Uradni list SFRJ*, 3. 12. 1976, št. 53, Zakon o združenem delu.

89 *Ibid.* Zakon je določal tudi druge vzroke prenehanja delovnega razmerja, ki so bili del delovnopravne zakonodaje že pred sprejetjem Zakona o združenem delu (op. a.).

90 »Uresničevanje Zakona o združenem delu,« *Dogovori. Glasilo občinske konference SZDL Ljubljana-Center*, november 1977, 6.

91 *Ibid.*, 1. Primer tovarne Angora: Angora se je na podlagi novega koncepta razvoja organizirala kot skupnost temeljne organizacije združenega dela (tozda trikotazerjev. Nov koncept je bil uspešen, saj je v letu 1977 zabeležila višek dohodka. Z boljšo organizacijo je proizvedla za 140.000 kosov več pletenin. Število zaposlenih se je povečalo za 100 delavcev. Kljub težavam z nabavo surovin je dosegla ugodne rezultate pri izvozu. Na domačem tržišču je bil razvoj manj ugoden, Angora se je srečevala s težavami pri prodaji, zlasti v večjih središčih. – »Uresničevanje Zakona o združenem delu,« *Dogovori. Glasilo občinske konference SZDL Ljubljana-Center*, november 1977, 6.

92 *Uradni list SRS*, 30. 12. 1977, št. 24, Zakon o delovnih razmerjih.

93 *Poročevalec Skupščine SRS in skupščine SFRJ za delegacije in delegate*, 14. 6. 1977, 1, Zakon o delovnih razmerjih.

Zakon o delovnih razmerjih je definiral delovno razmerje delavcev v združenem delu kot medsebojno razmerje delavcev v tozdu in delovni organizaciji, ki ni imela pogojev, da bi se njeni posamezni deli organizirali v temeljne organizacije. Hkrati pa je zakon opredelil delovno razmerje tudi kot razmerje med delovnimi ljudmi, ki so samostojno opravljali dejavnost z osebnim delom in delovnimi sredstvi v lasti občanov.<sup>94</sup> Delavec v delovnem razmerju je bil seveda odgovoren za izvrševanje delovnih obveznosti in izvajanje samoupravnih funkcij.

Triletna analiza izvajanja določil Zakona o združenem delu v praksi je pokazala pozitivne premike v smeri načela, da je delavec gospodar rezultatov svojega dela. Republiška zakonodaja, temelječa na omenjenem zakonu, je omogočila boljše pogoje za uveljavljanje delavca. Samoupravna organiziranost je bila kakovostnejša in je omogočila uveljavljanje novih družbenogospodarskih odnosov.<sup>95</sup> Dohodek je bil prevladujoča kategorija, ki se je postopoma uveljavljal kot del delavčevega rezultata tudi izven ozdov. Spričo tega je bila povezava gospodarstva na osnovi dohodkovnih odnosov uspešnejša. Družbeno dogovarjanje in samoupravno sporazumevanje sta postala prevladujoč način medsebojnega urejanja odnosov.<sup>96</sup>

Pozitivni rezultati izvajanja zakona v praksi pa niso pomenili uresničitve vseh določil zakona, zlasti na področju angažiranja in usposabljanja množice delavcev, ki naj bi na vseh ravneh razumeli in izvajali Zakon o združenem delu. Zato je bila prihodnja naloga predvsem privzganje odgovornosti za izvajanje tistega, kar je že bilo sestavni del samoupravnih aktov in drugih aktov družbenopolitičnih organizacij in skupnosti.<sup>97</sup>

Izvajanje konstruktivnih samoupravnih odnosov, temelječih na delovnopравни zakonodaji, je bilo v praksi tudi moteno, tako da je bila potrebna vključenost družbenega pravobranilca samoupravljanja, ki je poročal o kršitvah samoupravnih pravic delavcev in zakonskih kršitvah v poslovanju nekaterih delovnih organizacij. Da bi samoupravljanje dejansko prešlo »s papirja med ljudi«,<sup>98</sup> so bile aktivnosti usmerjene v nadaljnji kontinuiran razvoj delovnih razmerij kot pomembnega dela samoupravnih družbenoekonomskih odnosov.

Korak k temu je bil predlog zakona o spremembah in dopolnitvah republiškega Zakona o delovnih razmerjih, ki je bil rezultat široke družbene aktivnosti, med drugim mnogih ozdov, delovnih teles in organov družbenopolitičnih organizacij, z namenom hitrejšega razvoja samoupravnih odnosov na področju delovnih razmerij.<sup>99</sup> Predlagatelj je predlog zakona oblikoval na spoznanju, da je treba delovna razmerja konstantno usklajevati z razvojem drugih sestavin samoupravnih odnosov v združenem delu. Šele tako naj bi bilo mogoče uresničevati ustavno pravico do dela in hkrati upoštevati stopnjo razvoja materialne podlage združenega dela. Na teh izhodiščih je predlog zakona vseboval določila o fleksibilnejšem urejanju in razporejanju delovnega

94 Uradni list SRS, 30. 12. 1977, št. 24, Zakon o delovnih razmerjih.

95 Andija Vlahović, »Tri leta zakona o združenem delu,« *Naša skupnost (Ljubljana Moste-Polje)*, 25. 12. 1979, 3.

96 Ibid.

97 Ibid.

98 »Družbeni ukrep za zdrave odnose,« *Naša komuna*, 7. 7. 1981, 4.

99 *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje 14. 7. 1982, 28. 7. 1982, 15, 16.

časa, razporejanju delavcev na delo v druge tozde, omejevanju nadurnega dela in oblik začasnega dela, prenehanju delovnega razmerja zaradi izpolnjenih pogojev za upoko-jitev in posledičnega odpiranja možnosti hitrejšega zaposlovanja mladih ter tesnejšem povezovanju izobraževanja in dela.<sup>100</sup>

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih je bil sprejet konec decembra 1982<sup>101</sup> med naraščajočo gospodarsko krizo, ki je zaznamovala osem-deseta leta oziroma že drugo polovico sedemdesetih let. Državno partijsko vodstvo je novembra 1978 ugotovilo, da je gospodarski položaj v državi na stopnji, ki bi lahko ogrozila stabilnost političnih odnosov. Domačim težavam so se pridružile tudi krize na svetovnem trgu.<sup>102</sup>

Po smrti Josipa Broza Tita leta 1980 se je Jugoslavija soočila z resno gospodar-sko krizo, katere glavna vzroka sta bila primanjkljaj v trgovinski in plačilni bilanci ter naraščajoče zadolževanje v tujini. To je že spomladi 1980 doseglo 15 milijard dolar-jev in je za odplačevanje dolgov zahtevalo 15 odstotkov vseh deviznih dohodkov v enem letu.<sup>103</sup> Neuspešni gospodarski sistem ni bil edini razlog ekonomskih težav države. Upoštevati je treba tudi velike razlike v razvoju njenih posameznih delov, kar je Jugoslavija poskušala regulirati po sistemu »razviti manj razvitim«. <sup>104</sup> Takšen sistem ni zadovoljil nikogar, saj so razvite republike nasprotovale prerazporejanju finančnih sredstev preko fiskalnega sistema v prid manj razvitim, v nerazvitih delih države pa so izvor nezadovoljstva bile nižja stopnja gospodarskega in socialnega razvoja, pre-vladujoča enostranska gospodarska struktura in nekonkurenčnost na notranjem in zunanem tržišču.<sup>105</sup> Krepil se je občutek, da v okviru komunističnega ekonomskega in političnega sistema ni bilo več mogoče najti rešitve, ki bi bila sprejemljiva za vse dele države. Povezovalne sile, ki bi svobodno regulirala jugoslovanske različnosti, ni bilo več. Nastopila je t. i. federalizacija jugoslovanske komunistične stranke. Republiške komunistične stranke, ki naj bi bile le regionalne izpostave enotne komunistične stranke, so se »nacionalizirale« in opuščale identifikacijo z delavskim razredom.<sup>106</sup>

100 Ibid., 16. O problematiki zaposlovanja mladih je spregovoril tudi predstavnik Republiške konference Zveze soci-alistične mladine Slovenije na Zboru združenega dela septembra 1981. Bil je kritičen do obravnave problematike zaposlovanja, ki ji v preteklosti naj ne bi posvečali zadostne pozornosti v smislu njenega pomena v družbenem razvoju. Problematike naj bi se lotevali preveč »kampanjsko«, zato je poudaril pomen uskladitve ponudbe dela in povpraševanja po njem, tako kvantitativno kot kvalitativno. Opozoril je na negativni trend počasne rasti zaposlenih ob sočasnem trendu naraščanja števila brezposelnih in povečevanju števila mladih do 26. leta kot iskalcev prve zaposlitve. Pozval je k celostni obravnavi problematike zaposlovanja v povezavi z dogajanjem v celotni jugoslovanski družbi. Izrazil je dvom o prilagajanju izobraževanja tedanjim trenutnim potrebam združenega dela glede na to, da so organizacije združenega dela izkazovale potrebe po zaposlitvi več kot 50 odstotkov kadrov ozkega profila. Težnje razvitejših držav so namreč sledile načelu povečevanja deleža strokovnega kadra v celotni zaposlitveni strukturi. In ne nazadnje je bil v imenu mladih oster do zaposlovanja oseb, ki so izpolnile pogoje za upoko-jitev. Podprl je predlog Izvršnega sveta o zaostritvi politike zaposlovanja upoko-jencev. – *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje 1. 9. 1981 do 31. 10. 1981, Zbor združenega dela, 65. seja, 30. 9. 1981, 90–92.

101 *Uradni list SRS*, 30. 12. 1982, št. 45, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih.

102 Lorenčič, »Gospodarske razmere«, 268.

103 Ibid., 270.

104 Ibid.

105 Žarko Lazarević, »Raznovrstnost, decentralizacija in ekonomska suverenost v Jugoslaviji«, *Zgodovinski časopis* 69, št. 3-4 (2015): 439.

106 Ibid., 438.



Zunanji znaki gospodarske krize v začetku osemdesetih let so bili devalvacija dinarja za 30 odstotkov v juniju 1980, v naslednjih letih pa naraščajoča inflacija in pomanjkanje nekaterih osnovnih artiklov.<sup>107</sup> Konec leta 1989 je inflacija dosegla najvišjo stopnjo, decembra so namreč na mesečni ravni izmerili 58,8-odstotno rast.<sup>108</sup>

Ob nastopu predsednika zvezne vlade Anteja Markovića marca 1989 je stekel poskus gospodarske reforme, ki bi zagotovila delovanje trga blaga, kapitala in dela. Za dejansko izvedbo reformnih ukrepov so bile pomembne tudi politične reforme, kar se ni zgodilo. Gospodarska reforma ni bila uspešna zaradi prevlade politike v gospodarstvu in, seveda, gospodarskih razlogov, denimo velikega presežka zaposlenih, nizke produktivnosti<sup>109</sup> in drugih že omenjenih.

Vzporedno z gospodarskimi, političnimi in družbenimi spremembami je transformacijo doživljala tudi delovnopravna zakonodaja, ki se je konec osemdesetih let postopoma vračala h konceptu pogodbenega delovnega razmerja, temelječega na delovni pogodbi med posameznim delavcem in delodajalcem. Razvoj v to smer je pomenilo sprejetje Zakona o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja.<sup>110</sup>

Nova delovnopravna zakonodaja je posegla v enega najpomembnejših temeljev socializma, v stabilnost zaposlitve, saj je dopuščala prekinitev delovnega razmerja (tudi) zaradi ekonomskih razlogov.<sup>111</sup>

---

## Pravice iz dela s poudarkom na pokojninskem (starostnem) zavarovanju

---

Jugoslovska država se je tudi na področju pravic iz dela oziroma na področju socialnega zavarovanja zgledovala po sovjetskem vzoru. Spremembe je vpeljevala postopno. Prvi korak v to smer je bil sicer storjen že proti koncu vojne, ko je Nacionalni komite osvoboditve Jugoslavije (NKOJ) 30. januarja 1945 sprejel odlok o vrhovnem državnem nadzorstvu poverjeništvu za socialno politiko nad vsemi ustanovami obveznega socialnega zavarovanja.<sup>112</sup>

Z Zakonom o izvajanju socialnega zavarovanja na območju DFJ<sup>113</sup> je bil ustanovljen Osrednji zavod za socialno zavarovanje s sedežem v Zagrebu kot edini nosilec vseh vrst socialnega zavarovanja v državi (za bolezni, onemoglost, starost, smrt, poškodbe in brezposelnost). Zavarovanje je izvajal po federalnih zavodih za socialno zavarovanje, ki so imeli sedeže v glavnih mestih federalnih enot. Zakon je ukinal vse

---

107 Lorenčič, »Gospodarske razmere«, 272.

108 Lazarević, »Raznovrstnost«, 442.

109 Božo Repe, »Vpliv politike na ekonomski položaj Slovenije v Jugoslaviji«, *Prispevki za novejšo zgodovino* 52, št. 2 (2002): 49.

110 *Uradni list SFRJ*, 6. 10. 1989, št. 60, Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja.

111 Kresal, »Razvoj pravne ureditve«, 507.

112 Dunja Dobaja, »Zdravstveno in socialno varstvo v Sloveniji v letih 1945–1953 s poudarkom na razvoju zakonodaje«, *Prispevki za novejšo zgodovino* 74, št. 2 (2009): 126.

113 *Službeni list Demokratične federativne Jugoslavije*, 4. 5. 1945, št. 29, Zakon o izvajanju socialnega zavarovanja na območju DFJ.

dotedanje samostojne nosilce socialnega zavarovanja, ki so se spremenili v izpostave Osrednjega zavoda za socialno zavarovanje.<sup>114</sup>

Z uredbo Ministrstva za socialno politiko Narodne vlade Slovenije, ki je stopila v veljavo 1. julija 1945, je bil v Sloveniji ustanovljen Federalni zavod za socialno zavarovanje v Sloveniji (FZSZ) s sedežem v Ljubljani.<sup>115</sup>

Spremembe na področju socialnega zavarovanja je pomenilo sprejetje Zakona o socialnem zavarovanju delavcev, nameščencev in uslužbencev leta 1946.<sup>116</sup> Delavci, nameščenci in uslužbenci so imeli po zakonu pravico do državnega socialnega zavarovanja za primer bolezni, nosečnosti, poroda, nesreče pri delu, onemoglosti, starosti in smrti, pri čemer so bili še vedno izvzeti tisti delavci, ki so imeli drugačne delovne pogoje kot industrijski (na primer poljedelski delavci, ribiči, nosači). Država je izvajala socialno zavarovanje preko Državnega zavoda za socialno zavarovanje in njegovih organov po načelu, da se socialno zavarovanje približa zavarovancem. To je pomenilo, da se socialno zavarovanje organizira v samih podjetjih, kjer je bilo to mogoče.<sup>117</sup>

Po zakonu je zavarovancu v primeru onemoglosti pripadala pravica do pokojnine ne glede na starost. Pravico do invalidske pokojnine je imel zavarovanec z dnem nastopa onemoglosti oziroma po vložitvi zahteve za pokojnino. Po dosegu predpisane starosti in predpisanega staža za upokojitev je bil zavarovanec upravičen do starostne pokojnine. V primeru smrti zavarovanca ali uživalca pokojnine je družinskim članom pripadala pravica do družinske pokojnine in pogrebne. Osnova za denarne dajatve iz zavarovanja za primer nesreče pri delu in pokojninskega zavarovanja je bil povprečni mesečni zaslužek zavarovanca.<sup>118</sup> Prispevke za kritje stroškov s področja socialnega zavarovanja sta si še vedno delila delodajalec in zavarovanec, saj povojno gospodarstvo še ni bilo sposobno v celoti prevzeti bremena socialnega zavarovanja.

Zakon je imel na področju pokojninskega in invalidskega zavarovanja določene pomanjkljivosti. Upokojenci so prejeli pokojnino le za čas svoje delovne dobe, v katerem so bili plačani vsi zahtevani prispevki. V predvojni Jugoslaviji je obvezno pokojninsko zavarovanje začelo veljati šele leta 1937, problem pa je predstavljalo tudi to, da nekateri delodajalci niso plačevali prispevkov.<sup>119</sup>

Pomanjkljivosti Zakona o socialnem zavarovanju delavcev, nameščencev in uslužbencev je reševal novi Zakon o socialnem zavarovanju delavcev, uslužbencev in njihovih družin iz leta 1950.<sup>120</sup> Zakon je izenačil pravice vseh delavcev in uslužbencev ne glede na delo in zaposlitev, in sicer za ves čas trajanja delovnega razmerja. Pridobitev in obseg posameznih pravic sta bila odvisna od trajanja delovnega razmerja in višine plače. Vir finančnih sredstev za socialno zavarovanje je bila država. S socialnim zavarovanjem je država delavcem, uslužbencem in njihovim družinam nudila pravice v

114 Ibid.

115 *Uradni list SNOS in Narodne vlade Slovenije*, 25. 7. 1945, št. 20, Uredba o ustanovitvi Federalnega zavoda za socialno zavarovanje v Sloveniji.

116 *Uradni list FLRJ*, 13. 8. 1946, št. 65, Zakon o socialnem zavarovanju delavcev, nameščencev in uslužbencev.

117 Ibid.

118 Ibid.

119 Dobaja, »Zdravstveno in socialno varstvo«, 130.

120 *Uradni list FLRJ*, 8. 2. 1950, št. 10, Zakon o socialnem zavarovanju delavcev, uslužbencev in njihovih družin.

primeru bolezni, delovne nezmožnosti in porodniškega dopusta ter pravico do invalidske, starostne in družinske pokojnine ter pogrebne.<sup>121</sup>

Glede na vsebinski poudarek v poglavju, to je pokojninsko (starostno) zavarovanje, je zakon določal pravico do starostne pokojnine zavarovancu ob dopolnitvi 35 let delovne dobe in 55 let starosti, zavarovanki pa ob dopolnitvi 30 let delovne dobe in 50 let starosti. Pravico do starostne pokojnine je imel tudi zavarovanec, ki je dopolnil 65 let starosti, in zavarovanka ob dopolnitvi 55 let pod pogojem, da sta imela najmanj petnajst let delovne dobe.<sup>122</sup>

S popolnim poddržavljanjem je izvajanje socialnega zavarovanja v Sloveniji leta 1950 prevzelo Ministrstvo za socialno skrbstvo LRS, leta 1951 pa Svet za ljudsko zdravstvo in socialno skrbstvo LRS.<sup>123</sup> Leta 1952 so bili v Sloveniji z Uredbo o ustanovitvi zavodov za socialno zavarovanje ustanovljeni okrajni zavodi za socialno zavarovanje, ki so združevali pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje.<sup>124</sup> Navodilo k uredbi je določalo, da mora biti v vsaki jugoslovanski republiki en republiški zavod. Na podlagi tega je bil 20. junija 1952 ustanovljen Zavod za socialno zavarovanje LRS, ki je deloval vse do 31. decembra 1971. Julija 1971 je Skupščina skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja sprejela sklep o ustanovitvi enotne službe skupnosti in njeni organizaciji v SRS. Potrebne organizacijske in kadrovske priprave so bile izvedene v drugi polovici leta 1971. Med letoma 1972 in 1992 je bila nosilec pokojninskega in invalidskega zavarovanja Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja Slovenije (SPIZ).<sup>125</sup> SPIZ v SRS je prevzela vse pravice in obveznosti nekdanjega republiškega Zavoda za socialno zavarovanje v Ljubljani po stanju z dne 31. decembra 1971.<sup>126</sup>

Financiranje socialnega zavarovanja iz državnega proračuna se je izvajalo le do leta 1952, ko je tako financiranje ponovno postalo domena zavarovancev, a ne kot individualni prispevek, ampak kot kolektivni prispevek v višini 45 odstotkov sklada plač delavcev in uslužbencev.<sup>127</sup>

Sistem financiranja je že naslednje leto ponovno doživel spremembo z Uredbo o financiranju socialnega zavarovanja,<sup>128</sup> ki je določala ustanovitev sklada pri vsakem zavodu za socialno zavarovanje. Torej, namesto enotnega sklada na zvezni ravni so bili oblikovani republiški in lokalni skladi z lastnimi viri financiranja. Glavni vir sredstev skladov socialnega zavarovanja so bili prispevki za socialno zavarovanje, ki so jih bili

121 Ibid.

122 Ibid.

123 Dobaja, »Zdravstveno in socialno varstvo«, 131.

124 Elizabeta Hriberšek Balkovec, »Dokumentarno gradivo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije«, v: *Zbornik referatov z dopolnilnega izobraževanja iz arhivistike, dokumentalistike in informatike*, ur. Slavica Tovšak (Maribor: Pokrajinski arhiv Maribor, 2007), 362, pridobljeno 7. 6. 2023, [www.pokarh-mb.si/pdf\\_datoteke/Radenci2007/Hriber\\_ek.pdf](http://dk.um.si/pdf_datoteke/Radenci2007/Hriber_ek.pdf).

125 Ibid.

126 SI AS 2168 Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja Slovenije, Gradivo za 57. sejo skupščine, t. e. 1, Sklep o prevzemu premoženja Zavoda za socialno zavarovanje v SRS, 1972.

127 Beno Lapajne, *Reforme pokojninskega sistema v Sloveniji od leta 1985 naprej: diplomska naloga* (Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, 2010), 18, pridobljeno 29. 6. 2023, <http://dk.um.si/Dokument.php?id=18833&lang=eng>.

128 *Uradni list FLRJ*, 29. 12. 1953, št. 54, Uredba o financiranju socialnega zavarovanja.

zavezanci dolžni plačati. Prispevki so se računali po predpisani stopnji prispevka od celotnih izplačil za plače in druge izdatke.<sup>129</sup>

Začetek petdesetih let je tudi čas sprememb kriterijev za določanje višine pokojnine. Uredba o določanju in prevedbi pokojnin in invalidnin iz leta 1952<sup>130</sup> je kot glavni kriterij za višino pokojnine določala delovno dobo, strokovno izobrazbo in višino plače. Z uredbo plača ni bila več edini element za določitev pokojninske osnove, bila pa je dopolnilni element.

Pokojninsko zavarovanje je ponovno doživelo spremembe v letu 1957 z Zakonom o pokojninskem zavarovanju,<sup>131</sup> ki je sicer ohranil osnovne smernice glede pravic do starostne in družinske pokojnine, a je kot glavno merilo za določitev pokojninske osnove ponovno uvedel plačo, pri čemer pokojninska osnova ni bila določena z višino plače, pač pa z določenim odstotkom te plače. Ta je bil določen v obratnem sorazmerju z višino plače, in sicer v mejah od 78 odstotkov za najnižji zavarovalni razred do 68,5 odstotka za najvišji zavarovalni razred.<sup>132</sup> Družinska pokojnina je bila seveda odvisna od osebne pokojnine zavarovanca in položaja upravičencev v družini.

Nova pokojninska zakonodaja je povzročila materialne spremembe zaradi ponovne prevedbe pokojnin, ki so jih zavodi za socialno zavarovanje izvedli po uradni dolžnosti. Pri prevedbi so se pokojnine povečale za 14 odstotkov.<sup>133</sup> Uvedla pa je tudi nove, še danes veljavne institute, kot sta dodatek za pomoč in postrežbo ter varstveni dodatek.

Pogled od spodaj pokaže, da zakonska določila niso bila zagotovilo za urejen položaj upokojujencev in njihovo zadovoljstvo. Poglejmo primer. Podružnica Društva upokojujencev LRS iz Slovenske Bistrice je v svojem dopisu z začetka leta 1952<sup>134</sup> izrazila nezadovoljstvo nad kasnejšim datumom izplačevanja pokojnin v primerjavi z aktivnimi državljani, kar jim je pogosto onemogočalo koriščenje popustov za industrijsko blago in sladkor ali nakup osnovnih živil pred prazniki. Kritični so bili tudi glede izdajanja industrijskih bonov<sup>135</sup> in izplačila denarnih nadomestil za živilske bone, pri čemer so bili prav tako spregledani. Na neuresničevanje zakonskih določil v praksi so opozorili lokalne oblasti. Na Mestni ljudski odbor (MLO) in Okrajni ljudski odbor (OLO) so naslovili pritožbo ter poslali tudi svoje predstavnike, »a je bilo vse zaman; nekaj premoga se je razdelilo, a drv sploh ne. Povsod naletiš na gluha ušesa. In tako ostajajo navodila, izdana od višjih oblasti, le na papirju.«<sup>136</sup>

129 Ibid.

130 Uradni list FLRJ, 25. 7. 1952, št. 39, Uredba o določanju in o prevedbi pokojnin in invalidnin.

131 Uradni list FLRJ, 11. 12. 1957, št. 51, Zakon o pokojninskem zavarovanju.

132 Lapajne, »Reforme«, 18, 19.

133 Ibid, 19.

134 SI AS 242 Svet za blagovni promet vlade LRS, t. e. 5, a. e. 202, Dokument št. 119/52, 6. 2. 1952.

135 Del plače in pokojnine so bili industrijski boni, ki so predstavljali dopolnilno plačilo v naravi. Vrednost je bila različna, odvisna od kategorij potrošnikov. – SI AS 236 Ministrstvo za delo LRS 1946–1951, t. e. 107, Življenjski standard delavca, 5.

136 SI AS 242 Svet za blagovni promet vlade LRS, t. e. 5, a. e. 202, Dokument št. 119/52, februar 1952. Kritika pogoste nepovezanosti v odnosu državna uprava – republiška uprava – lokalni organi je bila prisotna tudi v časopisju. Vzroke je videlo v samem mehanizmu državne uprave, ki ni bila sposobna v popolnosti izvajati zakonov niti preprečevati njihove kršitve, kljub temu da je bila to njena temeljna, z ustavo določena funkcija. – Leon Gerskovič, »Izgradnja državne uprave – pereč družbeni problem«, *Naša skupnost*, 25. 10. 1955, 12.

Dopis podružnice Društva upokojencev LRS iz Slovenske Bistrice je primer nepovezanosti republiških in lokalnih oblasti pri uresničevanju zakonskih določil, kar je praksa pogosto pokazala in zaradi česar so se vrstile pritožbe, tudi v pokojninskih zadevah. Odbor za predloge in pritožbe pri Ljudski skupščini LRS je ugotavljal naraščanje števila pritožb v pokojninskih in invalidskih zadevah, ki so denimo v letu 1957 zavzele prvo mesto med različnimi pritožbami, kar je bil pokazatelj o nujnosti novega zakona o pokojninskem zavarovanju.<sup>137</sup> Pritožbe so bile usmerjene predvsem proti pristojnim organom zaradi prepočasnega reševanja konkretnih primerov in samega načina reševanja pritožb, saj so se končne rešitve v podobnih primerih večkrat bistveno razlikovale med seboj.

Šestdeseta leta so bila v znamenju začetkov decentralizacije pravne ureditve sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Temeljni zakon o pokojninskem zavarovanju,<sup>138</sup> Temeljni zakon o invalidskem zavarovanju<sup>139</sup> in Temeljni zakon o organizaciji in financiranju socialnega zavarovanja<sup>140</sup> so bili prva zakonska podlaga za urejanje decentralizacije tega področja. Sistem je bil urejen na treh ravneh, kar pomeni, da je federacija v temeljni zakonodaji opredelila vsebino in organizacijo socialnega zavarovanja, republike pa so nato s svojimi predpisi urejale posamezna vprašanja in konkretizirale posamezne določbe zveznih zakonov. Pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja oseb svobodnih poklicev in drugih, ki so opravljali samostojno dejavnost, so bile urejene s pogodbami.<sup>141</sup>

Dejansko je bilo socialno zavarovanje še vedno enotno urejeno za vso državo. V praksi so posamezne republike svoje pristojnosti omejile le na izdajo nekaterih predpisov.<sup>142</sup>

Bistvena novost omenjenih temeljnih zakonov je bila uvedba rednega usklajevanja dajatev iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, saj so se do takrat pokojnine in druge dajatve povečevale le na podlagi zveznih predpisov. Skupščina republiške skupnosti socialnega zavarovanja je morala v začetku koledarskega leta uskladiti pokojnine v skladu z gibanjem povprečnih življenjskih stroškov.<sup>143</sup>

Praktično izvajanje zakonskih določil je pokazalo pomanjkljivosti. Kritike so bile v prvi vrsti usmerjene na izpolnjevanje obveznosti republike in federacije do pokojninskega sklada, saj ni bilo konkretnih rešitev. V letu 1967 je namreč dolg znašal 3,5 milijarde, pokriti pa bi ga morali v pokojninsko-invalidskem skladu.<sup>144</sup> Kritika je bila usmerjena tudi v vprašanje uskladitve pokojnin z gospodarskimi gibanji, pri čemer je gospodarstvo nasprotovalo vsakršnemu zvišanju obveznosti. Republiška skupnost socialnega zavarovanja je mogočo rešitev videla v spremembi 97. člena Temeljnega zakona o pokojninskem zavarovanju, ki je določal uskladitev pokojnin z gibanjem

137 Stenografski zapiski Ljudske skupščine LRS, seje od 1. 4 do 30. 9. 1957, Priloge, 179.

138 *Uradni list SFRJ*, 30. 12. 1964, št. 51, Temeljni zakon o pokojninskem zavarovanju.

139 *Uradni list SFRJ*, 5. 2. 1965, št. 5, Temeljni zakon o invalidskem zavarovanju.

140 *Uradni list SFRJ*, 31. 3. 1965, št. 13, Temeljni zakon o organizaciji in financiranju socialnega zavarovanja.

141 Lapajne, »Reforme«, 19.

142 Ibid.

143 Ibid., 20.

144 *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje od 1. 7. 1967 do 30. 11. 1967, 66. seja, 21.

povprečnih življenjskih stroškov v začetku vsakega koledarskega leta pod pogojem, da se je raven omenjenih stroškov v preteklem letu zvišala najmanj za 3 odstotke.<sup>145</sup> Sprememba bi skupščini republiške Skupnosti socialnega zavarovanja omogočila izvedbo diferencirane uskladitve v letu 1969, ki je bila v povprečju za vse upokojence določena na 4,5 odstotka.<sup>146</sup> To naj bi zmanjšalo razlike v višinah pokojnin med upokojenci.

V letu 1968 so bili storjeni določeni premiki na področju financiranja pokojninskega zavarovanja in pravic upokojencev, ki jih je predstavil republiški izvršni svet oziroma njegov podpredsednik Vinko Hafner.<sup>147</sup> Doseženo je bilo redno izplačevanje pokojnin, kar je bilo v preteklih letih pogosto moteno. Izvedena je bila uskladitev vseh pokojnin v skladu z življenjskimi stroški. Opravljena so bila tudi prva dela pri usklajevanju starih pokojnin z novimi, s tem, da so se v letu 1968 pokojnine približno 104.000 staroupokojencem, to je upokojenim po splošnih predpisih, povečale za približno 10,4 odstotka.<sup>148</sup> Za leto 1969 je v imenu izvršnega sveta predlagal dosledno izvajanje zakonskih obveznosti, torej redno izplačevanje pokojnin, uskladitev pokojnin zaradi zvišanja življenjskih stroškov za približno 4,5 odstotka, odvajanje rednih prispevkov od pokojnin in za stroške rehabilitacije invalidov. Za izvedbo teh nalog bi pokojninski sklad potreboval 1421 milijonov sredstev, ki bi jih zagotovili tudi z 12,4-odstotno prispevno stopnjo, kar je bilo za desetinko manj, kot je znašala stopnja prispevkov v letu 1968.<sup>149</sup>

Ker so bili glavni vir dohodkov pokojninsko-invalidskega sklada prispevki iz osebnega dohodka, so bili v zvezi z gibanjem potrebne stopnje osnovnega prispevka odločilni naraščanje števila zavarovancev pokojninskega in invalidskega zavarovanja, gibanje življenjskih stroškov in usklajevanje prejšnjih pokojnin z novimi.

Po sklepu o uskladitvi pokojnin in invalidnin zaradi nesreče pri delu, ki ga je skupščina Skupnosti socialnega zavarovanja SRS sprejela 22. oktobra 1970, so se s 1. januarjem 1971 pokojnine zaradi porasta življenjskih stroškov povečale za 10 odstotkov na podlagi 97. člena (usklajevanje pokojnin z rastjo življenjskih stroškov) Temeljnega zakona o pokojninskem zavarovanju.<sup>150</sup> Na podlagi istega sklepa so se pokojnine uskladile tudi po 102. členu omenjenega zakona, ki je določal, da Skupščina Jugoslovanske skupnosti socialnega zavarovanja obravnava raven pokojnin najkasneje po preteku vsakega petletnega obdobja.<sup>151</sup> Omenjena uskladitev je pomenila povečanje pokojnin, uveljavljenih do 30. decembra 1968, za 7 odstotkov in pokojnin, uveljavljenih v letu 1969, za 4,5 odstotka.<sup>152</sup> Vsi upokojenci so 1. januarja 1971 prejeli že usklajene

145 *Uradni list SFRJ*, 30. 12. 1964, št. 51, Temeljni zakon o pokojninskem zavarovanju.

146 *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje od 1. 7. 1967 do 30. 11. 1967, 66. seja, str. 22.

147 *Sejni zapisniki Skupščine SRS*, seje od 1. 11. 1968 do 10. 12. 1968, 66. seja, 14.

148 *Ibid.*

149 *Ibid.*, 15.

150 SI AS 2168 Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja Slovenije, t. e. 1, Poročilo o poslovanju v letu 1971, Ljubljana, april 1972.

151 *Uradni list SFRJ*, 30. 12. 1964, št. 51, Temeljni zakon o pokojninskem zavarovanju.

152 SI AS 2168 Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja Slovenije, t. e. 1, Poročilo o poslovanju v letu 1971, Ljubljana, april 1972.

pokojnine. Skupščina Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v SRS je na seji 23. aprila 1971 analizirala stanje pokojnin in gmotni položaj upokojencev glede na povečanje življenjskih stroškov v prvem četrtletju leta 1971 in ugotovila, da je naraščanje življenjskih stroškov povečalo nesorazmerje med starimi in novimi pokojninami.<sup>153</sup> Analiza je pokazala tudi zaostajanje pokojnin, ki so bile uveljavljene do konca junija 1970, v primerjavi s pokojninami, uveljavljenimi po 1. juliju 1970, v povprečju za 5 odstotkov. To je spodbudilo skupščino k ponovni uskladitvi pokojnin iz decembra 1970, in sicer s povečanjem za 6 odstotkov, kar je pomenilo povečanje pokojnin iz januarja 1971 za 5 odstotkov.<sup>154</sup> Usklajevanje pokojnin zaradi višjih življenjskih stroškov, zlasti pa uskladitev pokojnin od leta 1968 dalje po 102. členu Temeljnega zakona o pokojninskem zavarovanju sta pokazala, da so se pokojnine povečevale v večji meri kot osebni dohodki. Razmerje med povprečnim zneskom pokojnine in osebnim dohodkom se je v obdobju 1967–1971 nagnilo v dobro pokojnin.<sup>155</sup>

V strukturi izdatkov so najhitreje naraščali izdatki za pokojnine, za katere je bilo v letu 1967 namenjenih 74,5 odstotka, v letu 1971 pa že 81,3 odstotka vseh izdatkov.<sup>156</sup>

Na zvezni in republiški ravni ter v skupnostih pokojninskega in invalidskega zavarovanja<sup>157</sup> so z večjo ali manjšo intenzivnostjo razpravljali o reviziji pokojninskega in invalidskega sistema. V ospredju razprav je bilo predvsem vprašanje, kaj naj ureja zvezni oziroma republiški zakon in kaj samoupravni akt skupnosti zavarovancev, pri čemer so bila stališča različna. Dilema je bila vsaj načelno rešena z ustavnimi dopolnili leta 1971, in sicer v tem smislu, da si zavarovanci sami v svojih interesnih skupnostih na podlagi načela vzajemnosti in solidarnosti določajo svoje skupne in posamične obveznosti do skupnosti in pravice, ki jih v njih uveljavljajo, zvezni zakon pa naj bi določal le temeljne pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.<sup>158</sup>

Ustavna dopolnila so torej omogočila večjo samoupravno ureditev pokojninskega in invalidskega zavarovanja v okviru interesne skupnosti zavarovancev. Na tej osnovi je Skupščina SRS sprejela osnutek zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, ki je bil pred sprejetjem dan v javno razpravo, tako kot tudi osnutek statuta Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja. V ospredju so bila predvsem vprašanja v zvezi z oblikovanjem pokojninske osnove, razmerjem med najvišjimi in najnižjimi pokojninami, beneficirano delovno dobo, zaposlovanjem upokojencev, razmejitvijo samoupravnih pristojnosti, minulim delom in drugim.<sup>159</sup> Na javnih razpravah je bila izražena zahteva, da se z novim zakonom uveljavijo vsa tista načela in merila pri določanju pokojninske osnove, s katerimi naj bi se zagotovila višja pokojnina osebam, ki

153 Ibid.

154 Ibid.

155 Ibid.

156 Ibid.

157 Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja so pričele delovati 1. aprila 1971, nadaljevale so delo nekdanjih republiških skupnosti socialnega zavarovanja, a le za področje pokojninskega in invalidskega zavarovanja. – SI AS 2168 Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja Slovenije, t. e. 1, Poročilo o poslovanju v letu 1971, Ljubljana, april 1972.

158 SI AS 2168 Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja Slovenije, Gradivo za 56. sejo skupščine, t. e. 1, Potek priprav za spremembo in dopolnitev sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, 27. 2. 1972.

159 »Kakšne bodo nove pokojnine?«, *Javna tribuna*, avgust 1972, 3.

so imele v aktivni dobi nizke osebne dohodke. Prav tako naj bi se omenjena načela uveljavila pri usklajevanju najnižjih pokojnin. Upokojenci, ki so se upokojili s 35 leti delovne dobe, so zahtevali izenačitev pravic z upokojenci s 40 leti delovne dobe.<sup>160</sup>

Kmečko prebivalstvo je v razpravah zahtevalo izenačitev pokojninskega zavarovanja kmetov z drugimi kategorijami zavarovancev.

Za ugotavljanje pokojninske osnove za starostno pokojnino je bil v javnih razpravah podprt predlog, po katerem skupnost določi maksimalno osnovo za vsako kvalifikacijsko skupino zavarovancev. K temu predlogu je bil dodan še predlog, da se za nekvalificirane in polkvalificirane delavce določi minimalna pokojninska osnova.<sup>161</sup>

V razpravah so se pokazale tudi težnje po razširitvi beneficirane dobe na več poklicev, kot je bilo to do tedaj zakonsko urejeno, čeprav so v sindikatih, komisijah republiške skupščine in strokovnih službah takšni širitvi nasprotovali. Prizadevanja so bila usmerjena v izboljšanje delovnih razmer na vseh tistih delovnih mestih, ki bi prišla v poštev za beneficirano dobo.

Na podlagi zveznega Zakona o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja<sup>162</sup> je bil sprejet republiški Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju,<sup>163</sup> s katerim je Slovenija v veliki meri samostojno in celovito uredila področje pokojninskega in invalidskega varstva. Zvezni zakon je urejal načela in osnove, na katerih so posamezne republike oblikovale svoje zakone. Sicer je ohranil bistvene značilnosti prejšnjega sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja, je pa prinesel spremembe pri izračunavanju pokojninske osnove. Temelj izračuna pokojninske osnove so bili osebni dohodki od 1. januarja 1966.<sup>164</sup>

Za izračun pokojninske osnove je republiški zakon razvrstil zavarovance v skupine glede na zahtevnost delovnega mesta. Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja je za vsako skupino zavarovancev določila za vsako leto najvišji osebni dohodek, ki ga je bilo mogoče všteti v pokojninsko osnovo, in najnižji znesek, ki ga je bilo mogoče šteti kot osebni dohodek za to skupino zavarovancev. Pri tem je upoštevala povprečne osebne dohodke posameznih skupin v preteklem letu in zaščito življenjskega minimuma zavarovancev z najnižjimi osebnimi dohodki. Od tako izračunane pokojninske osnove se je starostna pokojnina določila po enotni lestvici, po kateri je za 40 oziroma 35 let delovne dobe znašala 85 odstotkov pokojninske osnove.<sup>165</sup> Zavarovancu, ki je po dopolnitvi 40 oziroma 35 let delovne dobe še ostal v zavarovanju, ne da bi uveljavljal pravico do pokojnine, se je pokojnina za vsako nadaljnje leto zavarovanja povečala za odstotek. Skupnost je bila tista, ki je po zakonu določila lestvico odstotkov za odmero pokojnine, prav tako je določila tudi najvišji odstotek povečanja.<sup>166</sup>

160 »Pripombe na osnutek zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju,« *Javna tribuna*, avgust 1972, 6.

161 Ibid.

162 *Uradni list SFRJ*, 6. 7. 1972, št. 35, Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

163 *Uradni list SRS*, 28. 12. 1972, št. 54, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

164 *Uradni list SFRJ*, 6. 7. 1972, št. 35, Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

165 *Uradni list SRS*, 28. 12. 1972, št. 54, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

166 Ibid.



Republiški zakon je določal tudi pogoje za upoštevanje trajanja članstva v kmečki delovni zadrugi. Zavarovancu se je v posebno dobo upošteval čas v kmečki zadrugi za obdobje od 15. maja 1945 do 31. decembra 1959, če je po prekinitvi zaposlitve, prihodu iz tujine ali koncu strokovnega usposabljanja v roku šestih mesecev postal član kmečke delovne zadruge.<sup>167</sup> Obvezno starostno zavarovanje kmetov je urejal Zakon o starostnem zavarovanju kmetov,<sup>168</sup> ki je določal minimalni krog kmečkih upravičencev, katerim je zakon zagotovil minimalno pokojnino za starost.

Druga polovica sedemdesetih let je bila v znamenju prizadevanj za nov sistem pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki bi uveljavil tudi nove odnose med zakonsko in samoupravno regulativo, zagotovil dolgoročnojšo stabilno financiranje Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v SRS, ohranil realno vrednost pokojnin in njihovo razmerje do osebnih dohodkov zaposlenih glede na minulo delo upokojujecev.<sup>169</sup>

Z republiškim Zakonom o pokojninskem in invalidskem zavarovanju iz leta 1983<sup>170</sup> se je zaključil dolgotrajen proces oblikovanja novega pokojninsko-invalidskega sistema, usklajenega z ustavo, Zakonom o združenem delu in Zakonom o razširjeni reprodukciji in minulem delu.<sup>171</sup> Zakon je prinašal novosti in je bil zamišljen kot eden najpomembnejših sistemskih zakonov za zagotavljanje socialne varnosti. Najpomembnejša novost je bilo obvezno zavarovanje vseh kmetov, torej nosilcev kmečkih gospodarstev, njihovih zakoncev, otrok in drugih članov, ki so delali na kmetiji in jim je bilo opravljanje kmetijske dejavnosti edini in glavni poklic. Zakon je nadalje prinesel t. i. zajamčeno in najnižjo pokojnino, do katere so imeli pravico upokojeenci s pokojninsko dobo 40 let (moški) in 35 let (ženske) ter tisti invalidski upokojeenci, katerih invalidnost je bila posledica poškodbe pri delu ali poklicne bolezni. Spremembe so doživele tudi družinske pokojnine v smislu izenačitve starosti kot pogoja za pridobitev pravice do družinske pokojnine za vse upravičence. To pomeni, da je bila za vdove, vdovce in starše določena starost 50 let.<sup>172</sup> Omenjeno novost so v Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja pojasnjevali s tem, da dotedanje razlike v letih starosti za pridobitev pravice do družinske pokojnine niso imele pravne

167 Ibid. Priznavanje članstva v kmečkih delovnih zadrugah v posebno dobo ni bilo ustrezno in celovito rešeno. Zakon je problematiko reševal zgolj načelno. Primer: na Primorskem, zlasti v Goriških brdih, so postali člani kmečkih delovnih zadrug večinoma nekdanji koloni, ki jim je članstvo v zadrugi predstavljalo edini vir preživetja. Na območju Goriških brd je bilo v zadruge vključenih okoli 550 zadrugnikov. Za večino je bil čas v delovnih zadrugah nepriзнan, kar je pomenilo izgubo priznanja delovne dobe. Nerešeno vprašanje glede priznavanja članstva v kmečkih delovnih zadrugah v pokojninsko (posebno) dobo je predstavljalo oviro tudi pri izvajanju pogodbe o pokojninskem in invalidskem zavarovanju predvsem starejših kmetov – kooperantov, ki so jim bile s tem odvzete pravice iz minulega dela. Spričo takšnih dilem je bil cilj priznanje članstva v kmečkih delovnih zadrugah v pokojninsko dobo brez pogojev, kar naj bi se reševalo celostno, ne parcialno. V: *Poročevalec Skupščine SRS in Skupščine SFRJ za delegacije in delegate*, 29. 1. 1976, 21. Problematiko sta pričela reševati republiški sekretariat za delo in Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja v letu 1976 s pripravo ustrezne dokumentacije in ugotovitvijo števila članov nekdanjih kmetijskih delovnih zadrug. – »Za pokojnino,« *Javna tribuna*, junij 1976, 23.

168 *Uradni list SRS*, 29. 3. 1972, št. 13, Zakon o starostnem zavarovanju kmetov.

169 »Samoupravni sporazum o osnovah plana Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v SRS za obdobje 1976–1980,« *Naša komuna – delegatska priloga*, 1976, 9.

170 *Uradni list SRS*, 5. 8. 1983, št. 27, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

171 Vlado Barabaš, »Novosti v pokojninskem in invalidskem zavarovanju,« *Zbor občanov*, 29. 3. 1983, 5.

172 *Uradni list SRS*, 5. 8. 1983, št. 27, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

podlage, saj je bila tudi večina žensk zaposlenih in si je s tem zagotavljala socialno varnost. Izjema so bile le nezaposlene vdove, ki so lahko pravico do družinske pokojnine uveljavljale pri 45 letih.<sup>173</sup>

Zvezni Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja iz leta 1982<sup>174</sup> je uvedel obvezno usklajevanje pokojnin med letom z gibanjem nominalnih osebnih dohodkov vseh delavcev, zaposlenih na območju republik. Podrobneje je usklajevanje določila vsaka republika sama. Že v osnutku zakona za SRS je bila predvidena medletna uskladitev pokojnin najmanj za 90 odstotkov povprečnega nominalnega osebnega dohodka v tekočem letu. To določbo je morala skupnost uresničiti do 31. decembra 1986, in sicer v skladu s svojim samoupravnim splošnim aktom.<sup>175</sup> Zakon je ponovno uvajal možnost predčasne pokojnine ob izpolnitvi dveh pogojev – zavarovanec je moral biti star najmanj 55 let in imeti najmanj 35 let delovne dobe, zavarovanka pa najmanj 50 let s 30 leti delovne dobe.<sup>176</sup> Zakon je omogočil tudi dokup pokojninske dobe za vse zavarovance, torej zavarovane iz naslova delovnega razmerja, opravljanja samostojnega poklica ali kmetijske dejavnosti. Invalidsko zavarovanje je z zakonom pridobilo novo obliko v smislu, da so morale organizacije združenega dela, delovne skupnosti in nosilci samostojne dejavnosti delavca – zavarovanca, pri katerem je nastala invalidnost, obdržati v delovnem razmerju in ga prerazporediti k delom in nalogam, ki jih je lahko opravljal glede na nove razmere.<sup>177</sup>

Zakon je bil sprejet v obdobju naraščajoče gospodarske in politične krize, ki je zaznamovala zlasti drugo polovico osemdesetih let ter bila uvod v razpad jugoslovan-ske države.

Skupščina Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v SRS je v svojem programu dela tudi sredi osemdesetih let kot glavni cilj poudarila zagotovitev socialne varnosti uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter potrebnih sredstev za uresničitev izplačevanja pokojnin in drugih dajatev iz omenjenega zavarovanja.<sup>178</sup>

---

## Zaključek

---

Komunistična oblast si je po sovjetskem zgledu takoj po koncu druge svetovne vojne prizadevala na vseh področjih odpraviti vse sledi kapitalističnih odnosov, kar je veljalo tudi za delovnopravno zakonodajo in iz nje izhajajoče pravice. Zgledovala se je po sovjetskem delovnem pravu in postopoma izgrajevala delovno zakonodajo, ki je pomenila počasno širitev varstvenih določb in preoblikovanje klasičnega pogodbenega

---

173 Barabaš, »Novosti«, 5.

174 *Uradni list SFRJ*, 30. 4. 1982, št. 23, Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

175 Barabaš, »Novosti«, 5.

176 *Uradni list SRS*, 5. 8. 1983, št. 27, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.

177 *Ibid.*

178 SI AS 2168 Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja, Skupščina, t. e. 13, 14. seja, 21. 12. 1984, Program dela Skupščine Skupnosti za leto 1985.

delovnega razmerja v razmerje delavca z vsemi drugimi delavci, samostojnimi proizvajalci.

Večja pravna varnost zaposlovanja pa ni pomenila odsotnosti težav v samem zaposlovanju, kar se je pokazalo v šestdesetih letih, ki so se pričela z gospodarsko krizo. Šestdeseta leta so tako zaznamovali upad zaposlovanja in ekonomske emigracije. Začetek sedemdesetih let je pomenil postopno stabilizacijo gospodarskih razmer v Jugoslaviji in zadovoljive rezultate na področju zaposlovanja.

Sredina sedemdesetih let je bila čas, ko je proces preoblikovanja narave delovnega razmerja prešel v končno fazo z Zakonom o združenem delu, ki je pomenil uvod v novo delovnopravno zakonodajo. V Sloveniji je bil to Zakon o delovnih razmerjih iz leta 1977.

Nova delovnopravna zakonodaja je uzakonila delovno razmerje, v katerem je bil središče delavec, samoupravljevec. Za dejansko izvajanje določil nove zakonodaje v praksi je bil razvoj usmerjen v nadaljnje kontinuirano preoblikovanje delovnih razmerij kot pomembnega dela samoupravnih odnosov. Upočasnila in nato zaustavila ga je naraščajoča gospodarska kriza v osemdesetih letih. Socialistična delovnopravna zakonodaja se je konec osemdesetih let vrnila h konceptu pogodbenega delovnega razmerja, torej h konceptu, ki ga je z razvojem želela preseči. S tem je posegla v svoj temelj, v stabilnost zaposlitve, saj je dopuščala prekinitev delovnega razmerja tudi zaradi ekonomskih razlogov.

Gospodarska kriza se je kmalu odrazila tudi pri izplačevanju pokojnin. Upokojenci so javno izrazili kritiko nad odločitvijo o izplačevanju pokojnin za nazaj na podlagi Zakona o dopolnitvah zakona o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja<sup>179</sup> v letu 1987. Zakon je namreč določal izplačevanje pokojnin in denarnih nadomestil, ki so bila uveljavljena do 1. julija 1983, za nazaj, in sicer s postopnim pomikanjem izplačila v šestih mesecih od dneva uveljavitve omenjenega zakona.<sup>180</sup> Spremembe so prizadele predvsem upokojence z najnižjimi pokojninami. Poleg materialne škode so upokojenci opozarjali tudi na možnost pojava politične apatije in nezaupanja v politično vodstvo pri upokojencih.<sup>181</sup>

Konec osemdesetih let je izvršni svet Skupščine SRS na podlagi poročil mnogih republiških organov o izvajanju sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja v SRS ocenil, da so bili vsi temeljni cilji v glavnem uresničeni.<sup>182</sup> Kritike in predlogi o spremembi posameznih institutov pokojninsko-invalidskega sistema glede na materialne možnosti družbe so se zdeli preuranjeni, saj naj bi šlo za sistem z dolgoročnim učinkom, za katerega naj bi bilo bistveno načelo stabilnosti,<sup>183</sup> ki pa ni šlo v korak s političnimi in gospodarskimi spremembami.

179 *Uradni list SRS*, 5. 10. 1987, št. 21, Zakon o dopolnitvah zakona o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja.

180 *Ibid.*

181 Stanko Hvale, »Ukrep, da bodo izplačevali pokojnine za nazaj, šokiral' upokojence,« *Javna tribuna*, 23. 10. 1987, 3.

182 Anka Tominšek, »Izvajanje sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja,« *Javna tribuna*, 18. 3. 1988, 3.

183 *Ibid.*

## Viri in literatura

---

### Arhivski viri

---

- SI AS – Arhiv Republike Slovenije:
  - SI AS 236, Ministrstvo za delo LRS 1946–1951.
  - SI AS 242, Svet za blagovni promet vlade LRS.
  - SI AS 2168, Skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja Slovenije, Skupščina.

### Časopisni viri

---

- »Družbeni ukrep za zdrave odnose.« *Naša komuna*, 7. 7. 1981.
- »Kakšne bodo nove pokojnine?.« *Javna tribuna*, avgust 1972.
- »Ob zakonu o delovnih razmerjih.« *Naša skupnost (Jugoslavija)*, 22. 12. 1957.
- »Pred uveljavitvijo Zakona o delovnih razmerjih.« *Naša skupnost (Jugoslavija)*, 24. 11. 1957.
- »Pripombe na osnutek zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju.« *Javna tribuna*, avgust 1972.
- »Prvič dosledno uzakonjeno delovno razmerje.« *Slovenski Poročevalec*, 11. 12. 1957.
- »Samoupravni sporazum o osnovah plana Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v SRS za obdobje 1976–1980.« *Naša komuna – delegatska priloga*, 1976.
- »Uresničevanje Zakona o združenem delu.« *Dogovori. Glasilo občinske konference SZDL Ljubljana-Center*, november 1977.
- »Vloga uradov za posredovanje dela po novem Zakonu o delovnih razmerjih.« *Naša skupnost (Jugoslavija)*, 22. 12. 1957.
- »Za pokojnino.« *Javna tribuna*, junij 1976.
- Barabaš, Vlado. »Novosti v pokojninskem in invalidskem zavarovanju.« *Zbor občanov*, 29. 3. 1983.
- D. K. »Družbenoekonomske in idejne zasnove osnutka Zakona o združenem delu.« *Naša skupnost (Glasilo SZDL Ljubljana Moste-Polje)*, 31. 5. 1976.
- Gerškovič, Leon. »Izgradnja državne uprave – pereč družbeni problem.« *Naša skupnost*, 25. 10. 1955.
- Hvale, Stanko. »Ukrep, da bodo izplačevali pokojnine za nazaj »šokiral« upokojenca.« *Javna tribuna*, 23. 10. 1987.
- Jakopec, Miloš. »Službo bi rada!« prosijo žene.« *Dolenjski list*, 5. 3. 1965.
- Mijatović, Ljuba. »Zakon o delovnih razmerjih v gospodarstvu bo kmalu izdelan.« *Naša skupnost (Jugoslavija)*, 31. 10. 1956.
- Tomišek, Anka. »Izvajanje sistema pokojninskega in invalidskega zavarovanja.« *Javna tribuna*, 18. 3. 1988.
- Vlahović, Andija. »Tri leta zakona o združenem delu.« *Naša skupnost (Ljubljana Moste-Polje)*, 25. 12. 1979.

### Literatura

---

- Čepič, Zdenko. »Jugoslovanske reforme v šestdesetih letih.« V: *Slovenija – Jugoslavija, krize in reforme 1968/1988*. Ur. Zdenko Čepič, 41–65. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2010.
- Čepič, Zdenko. »Nekatere značilnosti gospodarske politike v obdobju 1945–1952.« *Prispevki za novejšo zgodovino* 25, št. 1-2 (1985): 145–59.
- Dobaja, Dunja. »Zdravstveno in socialno varstvo v Sloveniji v letih 1945–1953 s poudarkom na razvoju zakonodaje.« *Prispevki za novejšo zgodovino* 74, št. 2 (2009): 125–47.

- Hum, Avdo. »Ekspoze.« V: *Družbeni plan gospodarskega razvoja Jugoslavije od 1961 do 1965*. Ur. Djuro Šmicberger, 45–93. Ljubljana: Cankarjeva založba, 1961.
- Jeraj, Mateja. *Slovenke na prehodu v socializem*. Ljubljana: Arhiv RS, 2005.
- Jeraj, Mateja. *Slovenski sindikati in socialna politika 1945–1950*. Ljubljana: Arhiv RS, 1995.
- Kresal, Barbara. »Razvoj pravne ureditve prenehanja delovnega razmerja na Slovenskem od sredine 19. stoletja do danes.« *Zgodovinski časopis* 52, št. 4 (1998): 497–510.
- Kresal, France. »Mezde in plače na Slovenskem od novele obrtnega reda 1885 do kolektivnih pogodb 1991.« *Prispevki za novejšo zgodovino* 35, št. 1-2 (1995): 7–23.
- Kresal, France. »Primerjava razvojnih značilnosti jugoslovanskega delovnega prava s sovjetskim do leta 1953.« V: *Evropski vplivi na slovensko družbo*. Ur. Nevenka Troha, Mojca Šorn in Bojan Balkovec, 333–47. Ljubljana: Zveza zgodovinskih društev Slovenije, 2008.
- Kresal, France. »Zgodovina kolektivnih pogodb na Slovenskem.« *Kronika* 45, št. 3 (1997): 82–86.
- Lazarevič, Žarko. »Raznovrstnost, decentralizacija in ekonomska suverenost v Jugoslaviji.« *Zgodovinski časopis* 69, št. 3–4 (2015): 426–47.
- Lazarevič, Žarko. *Spremembe in zamišljanja. Gospodarsko-zgodovinske refleksije*. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2015.
- Lorenčič, Aleksander. »Gospodarske razmere v Jugoslaviji v obdobju 1968–1988: na poti v razpad.« V: *Slovenija – Jugoslavija, krize in reforme 1968/1988*. Ur. Zdenko Čepič, 261–78. Ljubljana: Vpogledi. Inštitut za novejšo zgodovino, 2010.
- Prinčič, Jože. »Socialistično gospodarstvo – več države, manj trga in podjetništva.« V: *Med državo in trgov: cikli in prelomi v zgodovini*. Ur. Nina Vodopivec, 53–81. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2014.
- Prinčič, Jože. *Slovensko gospodarstvo v drugi Jugoslaviji*. Ljubljana: Modrijan, 1997.
- Rendla, Marta. »Kam ploveš standard?« *Življenjska raven in socializem*. Ljubljana: Inštitut za novejšo zgodovino, 2018.
- Repe, Božo. »Vpliv politike na ekonomski položaj Slovenije v Jugoslaviji.« *Prispevki za novejšo zgodovino* 52, št. 2 (2002): 43–51.

### Spletni viri

- Hriberšek Balkovec, Elizabeta. »Dokumentarno gradivo Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije.« V: *Zbornik referatov z dopolnilnega izobraževanja iz arhivistike, dokumentalistike in informatike*. Ur. Slavica Tovšak, 359–65. Maribor: Pokrajinski arhiv Maribor, 2007. Pridobljeno 7. 6. 2023. [www.pokarh-mb.si/pdf\\_datoteke/Radenci2007/Hriber\\_ek.pdf](http://www.pokarh-mb.si/pdf_datoteke/Radenci2007/Hriber_ek.pdf).
- Kavav-Vidmar, Andreja. »Stanovanjsko razmerje povezano z delovnim razmerjem v SFRJ z vidika delovnega prava.« Poročilo o doktorski dizertaciji, Inštitut za javno upravo, 1964. Pridobljeno 5. 5. 2023. <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:doc-POAL2IFQ>.
- Lapajne, Beno. *Reforme pokojninskega sistema v Sloveniji od leta 1985 naprej. Diplomaska naloga*. Univerza v Mariboru, Ekonomsko-poslovna fakulteta, 2010. Pridobljeno 29. 6. 2023. <http://dk.um.si>.
- *Zakoni in uredbe. XVI. zvezek. Zakon o obrtih, ponatis iz Službenega lista kraljevske banke uprave Dravske banovine*. Ljubljana: Merkur, 1931. Pridobljeno 5. 5. 2023. <https://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:DOC-NNUMWHYR/fb32d4b2-d893-492e-833f-b0f1d23cef63/PDF>.

### Tiskani viri

- *Poročevalec Skupščine SRS in Skupščine SFRJ za delegacije in delegate*, 14. 3. 1975.
- *Poročevalec Skupščine SRS in Skupščine SFRJ za delegacije in delegate*, 29. 1. 1976.
- *Poročevalec Skupščine SRS in Skupščine SFRJ za delegacije in delegate*, 4. 5. 1976.
- *Poročevalec Skupščine SRS in Skupščine SFRJ za delegacije in delegate*, 14. 6. 1977.

- Sejni zapisniki Skupščine SRS, seje od 15. 11. 1965 do 31. 12. 1965.
- Sejni zapisniki Skupščine SRS, seje od 1. 7. 1967 do 30. 11. 1967.
- Sejni zapisniki Skupščine SRS, seje od 1. 11. 1968 do 10. 12. 1968.
- Sejni zapisniki Skupščine SRS, seje od 1. 9. 1969 do 30. 11. 1969.
- Sejni zapisniki Skupščine SRS, seje od 1. 2. 1970 do 31. 3. 1970.
- Sejni zapisniki Skupščine SRS, seje 1. 9. 1981 do 31. 10. 1981.
- Sejni zapisniki Skupščine SRS, seje 14. 7. 1982, 28. 7. 1982.
- *Službeni list Demokratične federativne Jugoslavije (DFJ)*, 4. 5. 1945, št. 29.
- Stenografski zapisniki Ljudske skupščine Ljudske republike Slovenije (LRS), seje od 1.1. do 31. 3. 1957
- Stenografski zapiski Ljudske skupščine LRS, seje od 1. 4 do 30. 9. 1957
- *Uradni list Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ)*, 13. 8. 1946, št. 65.
- *Uradni list FLRJ*, 2. 10. 1948, št. 84.
- *Uradni list FLRJ*, 8. 2. 1950, št. 10.
- *Uradni list FLRJ*, 5. 7. 1950, št. 43.
- *Uradni list FLRJ*, 25. 7. 1952, št. 39.
- *Uradni list FLRJ*, 29. 12. 1953, št. 54.
- *Uradni list FLRJ*, 11. 12. 1957, št. 51.
- *Uradni list FLRJ*, 25. 12. 1957, št. 53.
- *Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo*, 13. 7. 1922, št. 74.
- *Uradni list SFRJ*, 5. 2. 1965, št. 5.
- *Uradni list SFRJ*, 31. 3. 1965, št. 13.
- *Uradni list SFRJ*, 7. 4. 1965, št. 17.
- *Uradni list SFRJ*, 6. 7. 1972, št. 35.
- *Uradni list SFRJ*, 3. 12. 1976, št. 53.
- *Uradni list SFRJ*, 30. 4. 1982, št. 23.
- *Uradni list SFRJ*, 6. 10. 1989, št. 60.
- *Uradni list Slovenskega narodnoosvobodilnega sveta (SNOS) in Narodne vlade Slovenije*, 25. 7. 1945, št. 20.
- *Uradni list Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ)*, 30. 12. 1964, št. 51.
- *Uradni list Socialistične republike Slovenije (SRS)*, 28. 12. 1972, št. 54.
- *Uradni list SRS*, 29. 3. 1972, št. 13.
- *Uradni list SRS*, 30. 12. 1977, št. 24.
- *Uradni list SRS*, 30. 12. 1982, št. 45.
- *Uradni list SRS*, 5. 8. 1983, št. 27.
- *Uradni list SRS*, 5. 10. 1987, št. 21.
- *Vestnik Sveta za zdravstvo in socialno politiko LRS*, 19. seja dne 18. in 19. junija 1954.

## Dunja Dobaja

---

# LABOUR LEGISLATION IN SLOVENIA AND LABOUR RIGHTS, WITH AN EMPHASIS ON PENSION INSURANCE 1945–1990

---

## SUMMARY

---

The period after World War II was characterised by a completely new regulation of employment relationships. Under the 1946 Constitution of the Federative People's Republic of Yugoslavia, the state guaranteed the protection of the employment

relationship. The social and labour law systems were gradually adapted to the socialist socio-political situation. The Communist authorities took the Soviet labour law as a model. The 1948 Regulation on the Establishment and Termination of Employment Relationships represented the central piece of labour legislation in the immediate post-World War II period. The Regulation was the first to systematically regulate the methods of termination of employment contracts and extend the protective provisions.

The 1957 Employment Relationships Act represented the first step in moving beyond the classic contractual employment relationship towards a new concept of employment relationships. The Act filled a gap in the existing labour legislation, particularly regarding the employment relationships in the economic sector. It also strengthened the workers' protective provisions and contributed to the consolidation and further development of the system of workers' self-management and social governance. The Act no longer referred to employment contracts but to the agreements between workers and economic organisations. By entering into these agreements, the workers accepted the working conditions as well as the statutory rights and obligations.

The 1965 Basic Act on Employment Relationships represented the next level of the new concept of employment relationships. The Act enforced the right to work, guaranteed by the 1963 Constitution. The Constitution resulted from the need for new constitutional definitions, provoked by the crisis related to the various views on the role of the national centre and the individual republics, particularly the observation of the self-government principles regarding income distribution. During the 1960s, an attempt was made to alter Slovenia's economic and social image. The economic reforms were supposed to ensure economic recovery but were implemented within the framework of communist ideology. The greater legal certainty of employment did not automatically imply the absence of employment problems. The gradual shift from extensive to intensive employment under the economic reform measures led to a decline in employment and economic emigration from Slovenia in the 1960s.

At the beginning of the 1970s, the economic situation in Yugoslavia gradually stabilised, though the improvement mainly resulted from foreign loans. In 1976, the transformation process of the nature of the employment relationship entered its final phase with the 1976 Associated Labour Act. The Act was a prelude to new labour legislation – in Slovenia, the latter was introduced with the 1977 Employment Relationships Act. Its adoption represented the enactment of different, specific employment relations focused on workers – self-managers. Workers were legally the “owners” of social property, which they also self-managed.

In parallel with economic, political and social change, labour law was also undergoing a transformation. In the late 1980s, it gradually returned to the concept of contractual employment relationships based on employment contracts between individual workers and employers. The adoption of the Basic Employment Rights Act represented a step in this direction. At the end of the 1980s, the Executive Council of the Assembly of the Socialist Republic of Slovenia assessed that, with regard to the

implementation of the pension and disability insurance system in Slovenia, all the primary objectives had also mainly been achieved. The emphasis was on the principle of stability of the pension and disability system, which, nevertheless, was not aligned with the political and economic changes in the country.