

Pregledni  
rad

UDK 368 (497.1) (091) »1918/1922«

France Kresal

#### GOSPODARSKI OKVIR PROBLEMOV SOCIALNEGA ZAVAROVANJA OB NASTANKU STARE JUGOSLAVIJE

Program Zedinjene Slovenije, Majniška deklaracija in deklaracijsko gibanje je vsebovalo bolj kulturni, prosvetni in politični program. Za oris nacionalnega gospodarskega programa je bilo še premalo narejenega. Nastajal je program za razvoj trgovine, kjer sta orala ledino na področju veletrgovske aktivnosti Kalister in Gorup, na področju industrije Terpinc, za razvoj zadružništva sta veliko storila brata Vošnjaka, Janez Evangelist Krek, Etbin Kristan in drugi. Ugotovljali so, da prevladaje v slovenskem prostoru agrarna prenaseljenost in da je mogoče zmanjšati izseljevanje s pomočjo širokopoteznejše agrikulture in industrializacijske politike. Enega od vzrokov za gospodarsko pasivnost slovenskega ozemlja v okviru Habsburške monarhije so videli v prepočasni akumulaciji kapitala, oziroma v njegovem odlikovanju zaradi pretežno tujega lastništva proizvodnih sredstev.

Narodni svet, ki se je konstituiral v Ljubljani avgusta 1918, se je posvetil tudi gospodarskemu aspektu svojega delovanja; v svoje vrste je pritegnil bančne strokovanjake, voje zadružništva in gospodarske teoretike. Ustanovil je svoj gospodarski odsek. Med teoretiki moramo v prvi vrsti omeniti dr. Milka Brezigarja, ki je septembra 1918. v založbi »Omladine« v Ljubljani izdal znamenito programsko delo osnutek slovenskega narodnega gospodarstva. V njem pravi: »Do sedaj nismo poznali slovenskega, še manj pa jugoslovenskega gospodarstva, a stojimo neposredno pred časom, ko

si ga bomo morali sami zgraditi. Od nas bo odvisno, ali bo zgradba dobra ali slaba ... Nikakor pa ne smemo pričakovati, da nas bo že združitev v Jugoslaviji rešila vseh gospodarskih neprilik, da bomo že iz te zveze črpali toliko sokov, da se popolnoma restavriramo. Združitev z drugimi jugoslovanskimi deželami bo le temelj, na katerem naj se zgradijo velike preosnove. Poljedelstvo je najizdatnejši vir naših dohodkov, ki pa se morajo še zelo dvigniti. Tu moramo nastopiti z obširnimi reformami.

Njegov narodnogospodarski program je temeljil na naslednjih zahtevah:

1. Nacionaliziranje zemlje v smislu, da mora ves dobiček iz naše zemlje ostati na domači grudi, da se tukaj porabi v produktivne svrhe ter se z njim oplode naše dežele.

2. Nacionaliziranje industrije, obrti in industrije, da bi obstoječa podjetja na našem ozemlju prišla v naše roke, da se bo dobiček porabljal v oploditev naše domovine.

3. Ekstenzivno obdelovanje zemlje mora prenehati in se začeti intenzivno, za kar naj poskrbi država s svojo zakonodajo.

4. Agrarna reforma naj zagotovi zemljo za oblikovanje samostojnih kmetij v velikosti 15 do 20 ha, ki bi morale biti organizirane v zadrugah. Kmetovalec bi bil neomejen lastnik svoje zemlje in pridelkov. Zadruga in državna zakonodaja bi mu le predpisovale način obdelovanja zemlje z namenom večjega pridelka in umnejšega gospodarjenja.

5. Trgovinska bolnica mora postati aktivna.

6. Zagotovljena morajo biti socialna načela narodnega gospodarstva v smislu, da mora biti prebivalstvo, ki živi od zaslužka svojih rok, preskrbljeno z najnujnejšimi življenjskimi potrebščinami. Najvišji smoter narodnega gospodarstva pa naj bi bil, da bi vsah postal ekonomsko močan in samostojen za izkoriščanje naravnih bogastev.

Zadrugam je bil namenjen širok delokrog v poljedelstvu in obrtništvu; tudi v industriji naj bi zadruga zavzemala važno mesto. Smisel zadružne organizacije bi bil, da se združijo majhne gospodarske, zlasti denarne moči v veliko zadružno centralo. Delokrog bi se moral razdeliti v dva dela: pospešuje naj produkcijo zadružnikov in na komercialni osnovi izvaja trgovino po načelih privatnega kapitala. Vse poljedelske zadruga si morajo ustvariti eno centralo, prav tako obrtne zadruga. Tudi zadružne hranilnice naj se centralizirajo, da bi mogle sodelovati pri državno-finančnih operacijah.

Narodni svet je določil, naj se gospodarski odsek — prvotno so ga imenovali odsek za gospodarsko koncentracijo — ukvarja z vsemi vprašanji takoimenovanega prehodnega gospodarstva in sicer kako bodo izpeljali nacionalizacijo posestev, industrije, trgovine in obrti; reševati valutne probleme in notranjo vrednost denarja; kako izvesti koncentracijo zadružništva, hranilnic in drugih denarnih

zavodov; kakšna naj bo vloga slovenskega gospodarstva v bodoči Jugoslaviji.

V Narodnem svetu in njegovem gospodarskem odseku so se strnile zamisli in dejavnosti slovenskih gospodarstvenikov v gospodarski program. Obstajala je še socialna demokracija s svojim programom in s svojimi zadrugami; pod vplivom oktobrske revolucije so nastajali še radikalnejši programi. Toda v dani družbeni in politični konstelaciji je imel gospodarski program Narodnega sveta najrealnejšo možnost da se uveljavi.

V Narodnem svetu so veliko razpravljali o valutnem in finančnem problemu. Dr. Milko Brezigar je na seji gospodarskega odseka oktobra 1918 podal svoje poročilo. Trdil je, da bo uveljavljen srbski dinar, če bo prišlo do združitve s kraljevino Srbijo, sicer pa da bo treba v vsakem primeru vpeljati novo valuto in ji določiti razmerje do avstrijske krone. Trdil je, da je do jeseni 1918 padla njena vrednost na eno šestino predvojne krone. Nekateri finančniki so sicer zagovarjali relacijo krone do dinarja v razmerju 1:1, ker da tudi dinar ni imel več pravega kritja, vendar to ni bilo realno. Tudi v zagrebškem Narodnem veču je prevladalo podobno mnenje. Sicer pa so se tam manj ukvarjali z gospodarsko problematiko. Glede tega je bil Narodni svet v Ljubljani daleč pred vsemi središči.

Ena od osnov enotnega gospodarstva v novi državi je bila entona valuta in ta je bila v Kraljevini SHS dinar. Vendar do zamenjave ni prišlo takoj. Narodna banka kraljevine Srbije se je vrnila v Beograd šele februarja 1919 in šele januarja 1920 je bila s posebnim zakonom proklamirana za Narodno banko Kraljevine SHS. Medtem so kronske bankovce, ki so krožili predvsem v zahodnem delu države najprej januarja 1919 žigosali, da bi se ločili od še bolj razvrednotenih avstrijskih. Vendar to žigosanje po mnenju takratnih finančnih strokovnjakov ni bilo preveč uspešno izvedeno in pojavljale so se številne špekulacije z manj vrednimi avstrijskimi kronami. Formalno zaradi številnih falsifikatov, dejansko pa iz fiskalnih razlogov, je bilo 5. novembra 1919 predpisano kolkovanje žigosanih bankovcev. Pri kolkovanju bankovcev pa je bilo 20% vrednosti predloženega denarja odvzetega in namesto tega denarja so bili izdani kronski boni, ki pa niso imali nobene plačilne vrednosti. Pozneje je bilo sicer možno z njimi plačevati nekatere davke. To kolkovanje je bilo v bistvu prisilno brezobrestno posojilo državi, ki pa so ga plačali samo predeli izven bivše kraljevine Srbije, takozvani prečanski krogi. Ob kolkovanju žigosanih kronskih bankovcev je bilo v Sloveniji 586,6 milijonov kron, na vsem državnem ozemlju pa 4,9 milijard kron in je država pobrala skoraj 1 milijardo kron ali 20% nominalne vrednosti denarja, ki je krožil na tistem ozemlju bivše Avstro-Ogrske, ki se je vključilo v meje nove nacionalne države. Medtem so potekale vroče razprave o relaciji jugokrone do di-

narja. Razumljivo je, da so bili vsi iz bivše Države SHS za relacijo 1:1 in da so bili vsi iz dinarskega območja za relacijo 1:6 celo 1:10 v korist dinarja, ki so ga precenjevali.

Ko je bila Narodna banka kraljevine Srbije proklamirana v Narodno banko Kraljevine SHS je znašal obtok dinarjev 711 milijonov, osnova za kritje pa je znašala 442 milijonov din in je bilo kritje dinarja 62 odstotno, žigosane jugokrone pa 16 odstotno, ne da bi upoštevali 20% odbitek pri drugem žigosanju jugokron.

Ministarski svet je že 13. februarja 1920 določil menjavo 4 krone za 1 dinar; zakon z dne 25. oktobra 1922 je ta sklep potrdil. S tem so bili predeli z bivšo kronsko valuto zelo prizadeti, zlasti so trpeli vlagatelji denarnih zavodov in upokojniki, ki so jim bile njihove rente nominalno določene v kronski veljavi, ker kupna moč dinarja po zamenjavi ni bila štirikrat večja od kupne moči krone. Po zamenjavi kron se je obtok dinarskih bankovcev povečal za 1,3 milijarde din, pri isti vrednosti kritja; pokritje dinarja je bilo samo še 21,9 odstotno, kar je bilo komaj 6% več od prej tako zaničevane jugokrone.

Dinar je zaradi slabega pokritja zelo oslabil. Zaradi velikega povpraševanja po kreditih se je obtok bankovcev stalno večal, v osnovo za kritje pa ni mogel služiti niti tisti del zlata, ki ga je Kraljevina SHS dobila iz konkurzne mase bivše Avstro-ogrske narodne banke, niti one devize, ki so izvirale iz Blairrovega posojila. Oboje so namreč porabili za borzne intervencije v korist umetnega zadrževanja dinarskega tečaja.

Obdobje inflacije je trajalo vse do konca leta 1923, ko je država uredila svoje finance in za proračunsko leto 1923—24 prvič sprejela uravnotežen državni proračun, ki se v vseh naslednjih letih ni bistveno menjal, razen v letih velike gospodarske krize; znašal je 10 do 13 milijard dinarjev.

Državnopravni akt z dne 1. decembra 1918 ni pomenil v gospodarskem življenju takratne Slovenije nobene prelomnice. V Beogradu po zedinjenju ni moglo istočasno potekati tudi organiziranje ustanov gospodarskopoličnega značaja. Zato je imela Ljubljanska narodna vlada še nekaj mesecev proste roke, da je izgrajevala tako politično kot gospodarsko avtonomijo. Posebna upravna komisija, ki jo je imenovala narodna vlada SHS v Ljubljani je 20. decembra 1918 izdelala osnutek za organizacijo oddelka za trgovino in obrt. V ta oddelek je sodilo tudi vrstvo delavcev in socialno zavarovanje. Upravna komisija je vodila posebno ustanovo, ki se je imenovala Prehodnogospodarski urad — Pegu.

Razen mnogih praktičnih nalog, ki so jih morali rešiti organi slovenskih oblasti — na primer prevoz vojaštva s fronte v domače dežele, oskrba prebivalstva z življenjskimi potrebščinami, usposobitev železnice za normalno obratovanje in podobno — so prišla na

vrsto vprašanja načelnega, programskega značaja: kako rešiti problem nacionalizacije tujega premoženja. Za izpeljavo nacionalizacije po določbah takratne pravno urejene mečanske družbe je bilo treba imeti veliko akumuliranega kapitala in solidno politično in pravno zaledje, ki naj ju nudi država. Ker ni bilo dovolj nobenega od teh treh elementov, je proces nacionalizacije obstal na pol poti. Pri vsem tem je šlo še v veliki meri za kapital, ki je bil v času prve svetovne vojne ali zavezniški (francoski) ali nevtralni (švicarski).

Narodni svet in njegov gospodarski odsek sta veliko razpravljalo o nazorovanju tujih podjetij ter o nacionalizaciji in narodna vlada SHS v Ljubljani je objavila v to smer naravnane določbe. Oprla se je na predpise bivše Kraljevine Srbije in objavila naredbo o nadziranju zemljišč (30. 12. 1918), o zavarovanju dohodnine in davka na vojne dobičke (24. 3. 1919). Zaradi težav najrazličnejšega izvora je steklo sekvestracijsko delo šele v maju 1919. Nosilec vseh sekvestrskih nalog je postal oddelek za trgovino in obrt pri deželni vladi. Odredba o sekvestru se je različno izvajala: v Sloveuiji manj, strožje in hitreje drugod, zlasti v Vojvodini. Pri nas so se sicer sekvestri hitro postavili, toda s popisom je šlo počasi in le malo tujega premoženja je bilo v resnici prevzetega. Izvedena je bila le navidezna nacionalizacija. Podjetniki so imeli dovolj časa, da so spremenili svoje državljanstvo, sprejeli jugoslovenskega ali pa družbo »nacionalizirali«, kar je pomenilo narediti jugoslovansko večino v upravnem svetu, izročitev ustreznega števila delnic tem članom in za 3 leta deponirati 75% delnic pri domačem, to je pri jugoslovanskem denarnem zavodu. V Sloveniji je bilo v začetku nekoliko drugače. Narodna vlada SHS v Ljubljani je že 30. decembra 1918 postavila pod državno nadzorstvo vsako tuje podjetje. Trgovske, industrijske in denarne družbe s sedežem v tujini, ki so poslovale na slovenskem ozemlju, so morale svoja predstavništva postaviti sem, tiste pa, ki so obratovale samo na našem ozemlju, pa prenesti svoj sedež v Slovenijo. Postavljeni so bili sicer nadzorniki pri vseh tujih podjetjih, vendar pravega učinka ni bilo. Centralna vlada je leta 1922 to uredbo razveljavila.

Tuj kapital je bil zaželjen in potreben za razvoj industrije, zato je država za raznimi ukrepi spodbujala njegovo angažiranje. Povojna živahna investicijska dejavnost samo s pomočjo domačih kreditov in na valovih inflacije je bila premalo.

Po razpadu Avstro-Ogrske in nastanku stare Jugoslavije in drugih nasleditvenih držav so nove državne meje ustvarile drugačen gospodarski prostor in nove socialno-gospodarske razmere. Namesto industrijsko razvitega in industrijsko nerazvitega dela države sta nastali industrijsko razviti državi Avstrija in Češkoslovaška ter industrijsko nerazvita Jugoslavija. Pomanjkanje industrije in industrijskih izdelkov je bil problem v Jugoslaviji, predimenzioniranje industrije pa problem Avstrije in Čehoslovaške. Zlasti značilno je bilo

to na področju tekstilne industrije in v prvih letih po vojni je bilo tekstilno blago najvažnejši uvozni artikal, ki je osbegalo 80% vsega jugoslovanskega uvoza. Takim razmeram je sledil kapital tako, da so v prvem obdajju širili stare obrate, jim večali kapacitete in asortiman izdelkov, pošiljali del strojne opreme ali pa cele tovarniške obrate iz matičnih tovarn v Avstriji in Češkoslovaški in tako reševali tudi svojo predimenzioniranost. Jugoslavija je s svojo carinsko in davčno politiko tak razvoj omogočala in celo podpirala. Dopuščala je brezcarinski uvoz rabljenih strojev in opreme po eni strani, ter zaposlovanje tujih tehničnih strokovnjakov in vodilnega osebja po drugi strani. 103.898 tujcev je zaposlovalo jugoslovansko gospodarstvo in do leta 1931 se je to število povečalo na 140.766; iz Češkoslovaške jih je bilo 17.299. Največ tujcev je bilo na Hrvaškem, v Sloveniji, Vojvodini in v Beogradu. Predvsem so bili v mestih. Največ jih je zaposlovala tekstilna industrija, strojna, kemična in gradbena industrija. Pretežno število tujcev je spadalo v skupino nameščencev, kjer so bili zaposleni kot inženirji, tehnični in specialni delavci. Mnogi so imeli vodilne položaje ravnateljev, obratovodij, mojstrov.

Carinske dajatve so bile bolj dohodek državnega proračuna, kot sredstvo zaščite domače industrije. Carinske tarife naj bi bile osnova za sklepanje rednih trgovskih sporazumov, hkrati pa bi omogočale ustvarjati na našem tržišču take razmere, ki bi privabljale in stimulirale tudi angažiranje tujega kapitala. Temu se je odzval v veliki meri tudi avstrijski in češkoslovaški kapital v drugi fazi industrijalizacije Jugoslavije. Tako je Jugoslavija 20. junija 1925 uvedla nove carinske stopnje. Postavljena je bila tako visoko, da je v celoti bistveno niso več spreminjali. V okviru teh carinskih postavk je Jugoslavija po letu 1925 sklepala trgovinske sporazume z vsemi državami.

Poprevertatno obdobje je bilo končno v letih 1924—25. V tem času se je Jugoslavija konsolidirala kot država v mednarodnem oziru, v notranjem razvoju pa je izgradila vse potrebne ustanove. Na gospodarskem področju je bila to zamenjava denarja, prenehanje sekvestra, enotna carinska tarifa, stabilizacija dinarja, uravnoteženi državni budžet, urejena preskrba prebivalstva z osnovnimi življenjskimi potrebščinami — seveda v smislu, da ni bilo več pomanjkanja tega blaga.

Na socialnopolitičnem področju je bila do leta 1922 sprejeta osnovna delavskozaščitna zakonodaja. Zakon o inšpekciji dela, Zakon o zaščiti delavcev in Zakon o zavarovanju delavcev. Uveden je bil 8-urni delavnik. Organizirane so bile ustanove delavske zaščite — inšpekcije dela, borze dela, delavskozavarovalne ustanove — SUZOR in okrožni uradi za zavarovanje delavcev, organizirane so bile delavske zbornice in v industrijskih obratih so delavci dobili

svoje delavske zaupnike. Delavsko združništvo se je kot delavska samopomoč razvijalo v smeri konzumnih zadrug.

Stara Jugoslavija je bila ob svojem nastanku tudi v socialno-političnem oziru necnotno ozemlje in je tako tudi ostalo še več let po ustanovitvi enotne države. Prav tako ni bila enotna delavskozaščitna zakonodaja. V tistih delih države, ki so bili prej v okviru Avstro-Ogrske, je veljala avstrijska in ogrska zakonodaja, v Srbiji, Makedoniji in Črni gori pa socialno zavarovanje delavcev sploh še ni bilo uvedeno.

V Sloveniji je bilo bolniško in nezgodno zavarovanje uvedeno in obvezno že za vse delavce. Pokojninsko zavarovanje pa so imele samo posamezne panoge delavstva. To so bili rudarji in topilničarji, željezničari ter državni in javni nameščenici.

Po razpadu avstro-ogrske monarhije je bilo treba socialno zavarovanje delavcev na novo organizirati. Tega dela se je Narodna vlada za Slovenijo lotila že 6. novembra 1918, ko je bilo ustanovljeno poverjenišтво za socialno skrbstvo, ki je med drugim izvedlo tudi reorganizacijo socialnega zavarovanja v Sloveniji. Že 1. januarja 1919 je bila ustanovljena Zveza bolniških blagajn za slovensko ozemlje. Do 31. maja 1919 so bile ukinjene vse takratne okrajne in obratne bolniške blagajne in ustanovljena je bila enotna Okrajna bolniška blagajna v Ljubljani za vso Slovenijo. Tako hitra reorganizacija je bila nujna, ker so bili pred socialnim zavarovanjem veliki in skoraj nepremostljivi problemi, kako izpolnjevati obveznosti do zavarovancev, to je zagotoviti zdravstveno zaščito in bolniške podpore, predvsem pa izplačevati pokojnine i rente upokojenim zavarovancem, ki jih je bilo v Sloveniji že precej in jih je od bivših zavarovalnih zavodov morala prevzeti nanovo ustanovljena ustanova, medtem ko ni dobila od njih potrebnih denarnih sredstev za izplačevanje rent in pokojnin, ki so se leta in leta zbirala. Ta sredstva so bila deloma vložena kot kapital v nepremičnine in vrednostne papirje izvan slovenskega ozemlja, ki je prišlo v okvir Jugoslavije, deloma so bila naložena v obveznice avstrijskega vojnega posojila in so propadla, deloma pa jih je razvrednotila inflacija.

Rente in pokojnine zavarovancev, ki so bile določene v nominalnem znesku, je inflacija popolnoma razvrednotila. Zato je bila potrebna izredna, hitra in učinkovita pomoč.

Pokrajinski pokojninski sklad — Za reševanje težkega problema rentnikov in upokojencev je Narodna vlada za Slovenijo ustanovila poseben sklad. Na iniciativo rudarjev, ki so imeli največ upokojencev (pri bratovskih skladnicah v Sloveniji je bilo nad 4.000 upokojencev), je bil 10. septembra 1919 ustanovljen Pokrajinski pokojninski sklad. Ta sklad se je formiral iz doklade na premog. Lastniki rudnikov so morali od 1. septembra 1919 v ta sklad plačevati prispevke po 1 din za tono prodanega premoga; od 1. novembra 1920 se je ta doklada zvišala na 5 din za tono prodanega

premoga. Sklad je obstajal do 7. maja 1935. in je v 16 letih zbral 101,275.296 din prispevkov od prodanega premoga.

Iz tega sklada so prejeli v letih 1919 in 1920 draginjske doklade k rentam le rudarji, od 1. januarja 1921 pa tudi rentniki ostalih socialnozavarovalnih zavodov — nezgodni rentniki in upokojeni železničarji in nameščenci. Draginjske doklade so prejeli le tisti rentniki in upokojenci, ki so imeli prenizke rente.

Pokrajinski pokojninski sklad je vodil in upravljal Pokojninski zavod za nameščence v Ljubljani.

Denar iz Pokrajinskega pokojninskega sklada se je za draginjske podpore delil med tri zavode. 4.811 upokojenih rudarjev Glavne bratovske skladnice v Ljubljani je prejelo 68,32% zbranih sredstev, 989 nezgodnih rentnikov in 426 upokojnih železničarjev 20,09% sredstev in 816 upokojenih nameščencev 11,59% zbranih sredstev. Vsi ti so bili nezgodni rentniki in upokojenci, ki so si pridobili pravico do rente in pokojnine še pri bivših avstrijskih zavarovalnicah. To so bile teritorialne nezgodne zavarovalnice v Trstu in v Gradcu, rudarska nezgodna zavarovalnica na Dunaju in nezgodna zavarovalnica železničarjev na Dunaju. Zavarovance, rentnike in upokojence prvih treh zavarovalnih zavodov je leta 1919 prevzela Začasna delavska nezgodna zavarovalnica v Ljubljani, železničarje pa Začasna železničarska nezgodna zavarovalnica v Ljubljani. Ko je bil leta 1922 ustanovljen Osrednji urad za zavarovanje delavcev s sedežem v Zagrebu, je ta prevzel vse nezgodne zavarovance in tudi rentnike in upokojence obeh ljubljanskih začasnih zavarovalnic.

V začetku leta 1929 pa je ministarstvo za promet samo prevzelo izplačevanje nezgodnih rent in draginjskih doklad za železničarje in jih je začel izplačevati Humanitarni fond direkcije državnih železnic v Zagrebu.

Lastniki rudnikov v Sloveniji so se upirali plačevanju prispevkov za Pokrajinski pokojninski sklad. Njihova prizadevanja so bila uspešna in finančni zakon za leto 1928—29 je pooblastil socialnega ministra, da lahko ta sklad ukine. Vender se to v letu 1929 še ni uveljavilo.

Med tem časom je ministarstvo za gozdove in rudnike izdelalo nov načrt zakona o bratovskih skladnicah za bolniško, nezgodno, invalidsko in starostno zavarovanje rudarjev. Ta načrt je ukinjal 5-dinarsko doklado na tono premoga v korist pokrajinskega pokojninskega sklada. Zato pa bi upokojenci rudniških in plavžarskih podjetij, ki so prejeli podpore iz pokrajinskega pokojninskega sklada, dobivali sedaj draginjske doklade pri batovskih skladnicah. Za ostale upokojence in rentnike pa ni bilo preskrbljeno.

Vlada je konačno 7. maja 1935 ukinila pokrajinski pokojninski sklad. Ustanovljen pa je bil Osrednji sklad za sanacijo glavne bratovske skladnice v Ljubljani.

Pokrajinski pokojninski sklad je v 16 letih obstoja odigral pomembno vlogo. Ustanovljen je bil kot začasna rešitev izredno perečih socialnih razmer v Sloveniji, ki so bile izjemne. Drugod v



Jugoslaviji ni bilo takih problemov, vsaj v tolikšnem obsegu ne. V Sloveniji, ki je bila industrijsko najbolj in najprej razvita, je bil tudi delavski razred starejši, v vsakem pomenu besede. Socialno zavarovanje je bilo že dalj časa vpeljano in prva generacija zavarovancev si je že pridobila pokojnine in nezgodne rente. Teh upravičencev je bilo že 7.042. Za normalno izplačevanje njihovih rent in pokojnin pa samo tekoči prispevki aktivnih zavarovancev za onemoglost, starost in smrt na področju Slovenije niso zadostovali. Kapital pokojninskih skladov bivših avstrijskih zavarovalnih zavodov pa je bil za naše zavarovance izgubljen. V takih okoliščinah in še prav posebej v povojnih razmerah, draginji in pomanjkanju je ta pokrajinski sklad veliko pomagal rentnikom in upokojujencem v Sloveniji.

Uvedba enotnega zavarovanja delavcev za vsa Jugoslavijo — Istočasno kot v Sloveniji so se začele temeljite reforme socialnega zavarovanja tudi v vseh ostalih pokrajinah Jugoslavije. Tam pa, kjer še ni bilo socialnega zavarovanja, so bile akcije za njegovo uvedbo. Najprej je bilo urejeno bolniško zavarovanje delavcev na bivšem avstrijskem ozemlju kraljevine SHS; to je uredila začasna uredba 11. oktobra 1920. Za vsa državo pa je bilo bolniško in nezgodno zavarovanje enotno urejeno z uredbo o ureditvi zavarovanja delavcev zoper bolezni in nezgode z dne 17. junija 1921. To uredbo je zakonodajni odbor narodne skupščine na svoji seji dne 3. decembra 1921 dopolnil za določbami o zavarovanju delavcev za onemoglost, starost in smrt in jo izdal kot zakon o zavarovanju delavcev. Zakon je bil podpisan šele 14. maja 1922, veljati pa je začel 1. julija 1922, a ne v celoti.

Ta zakon je bil enoten. Urejal je vse vrste zavarovanja za vse delavce v vsej Jugoslaviji, razen zavarovanja ob brezposlenosti. Za to zavarovanje je že zakon sam napovedoval poznejšo ureditev, ki pa z uredbami o podpiranju brezposlenih delavcev in o borzah dela ni bilo zadovoljivo rešeno. Glede izvajanja pa zakon ni bil enoten. Izvajanje zavarovanja za onemoglost, starost in smrt (pokojninsko zavarovanje) je odložil že zakon sam do 1. julija 1925, potem pa ga je vlada odlagala vse do 1. septembra 1937. Niti glede izvajanja v teritorialnem obsegu zakon ni bil enoten. V predelih, kjer se je socialno zavarovanje prvič uvajalo (Srbija, Makedonija in Črna gora), je dopuščal, da se izvedba bolniškega in nezgodnega zavarovanja odloži do 1. julija 1925.

Pokojninsko zavarovanje za vse delavce je bilo otrej uvedeno šele 1. septembra 1937. S tem dnem so začeli od zavarovancev pobirati tudi prispevke za to zavarovanje (3% zavarovane mezde). Tako je pridobivanje pravic iz tega zavarovanja teklo šele od tega dne dalje.

Zakon o zavarovanju delavcev z dne 14. maja 1922 je bil enoten v tem oziru, da je določal minimalne pogoje zavarovanja vseh de-

lavcev, dopuščal je pa nadaljevanje vsakršnega specialnega zavarovanja, ki je nudilo svojim zavarovancem boljše ali vsaj enake pogoje socialnega zavarovanja.

Zavarovanje za bolezen, nezgode, onemoglost, starost in smrt po zakonu o zavarovanju delavcev je izvajal Osrednji urad za zavarovanje delavcev (SUZOR), ki je imel svoj sedež v Zagrebu. Ta urad je bil edini nosilac za vse vrste zavarovanja na ozemlju vse Jugoslavije. Članstvo v zavarovanju je bilo obvezno in enotno.

Pri osrednjem uradu za zavarovanje delavcev so bili zavarovani vsi delavci in nameščenci, razen tistih, ki so bili zavarovani pri bratovskih skladnicah (rudarji), pri državnem pokojninskem skladu (državne službe) in pri humanitarnih fondih pri direkcijah državnih železnic (železničarji), ker so te ustanove nudile svojim zavarovancem boljše pogoje. Drugih nosilcev zavarovanja zakon ni poznal. Ukinjene so bile vse okrajne bolniške blagajne, obratne bolniške blagajne, društvene in posebne nezgodne zavarovalnice. Izvajanje vseh vrst zavarovanja je bilo združeno v enem uradu (SUZOR), kar je pomenilo unifikacijo zavarovanja. In ker je bil SUZOR edini nosilec zavarovanja v državi, lahko govorimo o centralizaciji zavarovanja. Bile pa so izjeme:

Poleg že omenjenih kategorij delavcev, ki so imeli svoje zavarovanje, so v posameznih pokrajinah poslovale še posebne ustanove, pri katerih so bili včlanjeni izključno duševni delavci in trgovski nameščenci. Te ustanove so bile: Trgovsko bolničko in podporno društvo s sedežem v Ljubljani za območje Slovenije, Trgovsko društvo »Merkur« v Zagrebu za območje cele države, društvo »Trgovačka omladina« s sedežem v Beogradu za območje bivše kraljevine Srbije. Pokojninski zavodi za nameščence pa so izvajali samo pokojninsko zavarovanje, medtem ko je njihovo zavarovanje za primer bolezni in nezgod ostalo pri Osrednjem uradu za zavarovanje delavcev. Do leta 1938 je obstajal tek zavod samo v Ljubljani za območje Slovenije in Dalmacije, potom pa so bili ustanovljeni še v Zagrebu, Beogradu in Sarajevu. Pri nameščencih torej ni bila izvedena unifikacija zavarovanja in tudi ne centralizacija.

Osrednji urad za zavarovanje delavcev (SUZOR) je izvajal zavarovanje za vse panoge prek okrožnih uradov za zavarovanje delavcev (UOZD).

Zavarovanje je slonelo na načelu samouprave. Upravljanje osrednjega urada za zavarovanje delavcev in njegovih krajevnih organov (OUZD) je bilo poverjeno interesentom, to je zastopnikom delavcev in delodajalcev v enakem številu. Organi za upravljanje uradov in ustanov zavarovanja so bili: glavna skupščina, ravnateljstvo, predsedstvo, nadzorni odbor. Glavno skupščino krajevnih organov so volili vsi zavarovanci in njihovi delodajalci ločeno s tajnimi in neposrednimi volitvami; glavno skupščino Osrednjega urada pa so sestavljali delegati skupščin krajevnih organov.

Vrhovno nadzorstvo nad zavarovanjem, to je nad uradi in ustanovami zavarovanja je imelo ministarstvo za socialno politiko in narodno zdravje.

France Kresal

#### THE ECONOMIC FRAMEWORK OF THE PROBLEMS OF SOCIAL INSURANCE AT THE BEGINNING OF PRE-WAR YUGOSLAVIA

##### Summary

As from August 1918, the People's Council of Slovenia commenced gathering round itself eminent businessmen with the aim of making a project of the future economic development. With that aim, the Economic Department of the People's Council elaborated a program based on the idea of an economy of independent economic subjects capable of exploiting natural and energetic resources. Relying primarily on agriculture, this program envisaged creation of free estates amounting to 15—20 hectares, suitable for intense cultivation and organized in cooperatives, in the same manner as handicrafts; it also planned nationalization of land and industry, an agrarian reform, due to which fact it was more realistic than the program of the Slovenian Social-Democrats, which was radicalized under the influence of the October Revolution. Having in view the negative effects of the monetary reform, a low course of the dinar, increasing inflation and inexistence of the state legal-political institutions, the People's Council quickened the foundation of its own institutions of that kind and, with elaborated program measures, by 1923 it ensured certain economic political autonomy in a state which, in spite of carried out sequestration, soon fell under industrial dependence of Austria and Chekoslovakia, particularly in the sphere of technology transfer and transfer of experts, which was partly due to the system of customs, conceived primarily as a source of state income and only secondarily as a means of protection of home industry. It was only in 1925 that the Kingdom of SCS was consolidated as a state in international relations, trying at the same time, by a series of political and economic measures to stabilize on the internal-political plane. Although, within the framework of total economic and political organization in the first stage of the newly formed state, by 1922 new laws were passed and insurance institutions were formed, the position of the workers, as seen through the protective legislature, was not essentially changed. Namely, in the countries which were under the jurisdiction of Austro-Hungarian Monarchy the pre-war laws were still in use, while in other Yugoslav lands they did not exist at all. In this connection, and in the context of the total economic and political development, the author pays special attention to the analysis of the measures and institutions for protection of workers in Slovenia in the first years after the First World War.