

France KRESAL*

SOCIALNA MISEL IN UREJANJE SOCIALNEGA VPRAŠANJA
MED SVETOVNIMA VOJNAMA

Socialno misel - socialne ideje so med vojnama razvijali socialisti in socialistične stranke, krščanski socialisti in katoliške stranke, narodni socialisti in liberalne stranke ter posamezni socialni misleci iz vrst intelektualcev, samostojnih gibanj in struj. **Obstajanje** socialnega vprašanja so ugotavljali vsi, **urejanje** socialnih problemov tisti, ki so imeli za to potrebna sredstva in politično moč, **izvajanje socialne politike** pa samo tisti, ki so imeli tudi oblast. Socialno misel so učinkovito udeleževali po prvi svetovni vojni. Ustanovljena je bila Mednarodna organizacija dela, ki je s konvencijami določala minimum socialnih pravic in usmerjala reševanje socialnih problemov. Države-članice so oblikovale socialno politiko v okviru svojih ekonomskih zmožnosti - socialna politika je postajala drugi pol gospodarske politike. Tak je bil razvoj socialne politike med vojnama tudi v Sloveniji v okviru Jugoslavije. Uvedeni so bili 8-urni delovnik, socialno zavarovanje (delno omejeno), delavski zaupniki, delavske zbornice, sindikalna svoboda, kolektivne pogodbe; socialnozaščitne določbe so bile v Vidovdanski ustavi. Razvilo se je delovno pravo in socialna politika za udeležanje socialnih idej.

Socialna politika je sistem prizadevanj in ukrepov države, družbe ter posameznikov za izboljšanje življenjskih in delovnih razmer ogroženih družbenih skupin in posameznikov. Je politika, ki se ukvarja z reševanjem socialnih vprašanj. V času, ko je socialna politika omejena na reševanje delavskega vprašanja, je bilo delovno pravo najbolj povezano s socialno politiko. Kar je bilo prvotno socialni problem in je kot tako bilo predmet socialne politike, je pozneje postalo del delovnega prava. Iz reševanja socialnih vprašanj so nastale pravne norme. Obseg delovanja socialne politike je bil odvisen od materialnih možnosti, ki jih je gospodarstvo na določeni stopnji razvoja sposobno dati in od politične volje vladajoče družbe. Socialna politika je postajala vzporedna politika gospodarski politiki.

Razvoj industrije, večje število zaposlenih delavcev, njihova koncentracija v mestih in industrijskih središčih in naraščanje deleža tistega dela prebivalstva, ki je bilo brez premoženja in si je življenjsko eksistenco zagotavljalo samo z odvisnim delom, je ustvarjalo take socialne razmere, ki jih družba sama ni mogla več ustrezno reševati brez državne socialne politike. V kapitalističnih tržnih razmerah so se razvili mezdni odnosi, socialna diferenciacija se je zaostрила in eksistenčna ogroženost povečala. V prvem obdobju je socialna politika samo popravljala in odklanjala največje socialne probleme (revščina, bolezen, nezgoda, smrt, zaščita pri delu, zaščita delavca), nato pa sistemsko urejala vsa delavska vprašanja (socialno zavarovanje, delavska stanovanja, inšpekcija dela, borza dela, delavska zbornica, delavski zaupniki, sindikati in kolektivne pogodbe), država je

* Zgodovinar, dr., znanstveni svetnik.

razvila delovno pravo in socialno varnost. Do konca prve svetovne vojne je ta razvoj potekal v okviru avstrijske socialne zakonodaje in je trajal okrog 30 let, nato še 20 let v okviru jugoslovanske zakonodaje. V tem času razvoj socialne politike in njen obseg v Sloveniji ni bistveno zaostajal za evropskim razvojem. V prvem obdobju je bila socialna politika v Sloveniji del srednjeevropske socialne zakonodaje, v drugem obdobju pa pod močnim vplivom zahodne Evrope. Po letu 1945 se je socialna politika 45 let razvijala v razmerah socialistične ureditve. Najprej je bilo izvedeno poenotenje pravic vseh zaposlenih, nato se je širil obseg pravic in upravičencev socialne politike. Leta 1959 je bilo uvedeno posebno zdravstveno zavarovanje kmetov, leta 1972 še starostno. Obseg pravic se je širil in leta 1966 je prišlo do združitve delavske in kmečke zdravstvene skupnosti, leta 1984 je bila združena še skupnost starostnega zavarovanja kmetov v enotno skupnost pokojninskega in invalidskega zavarovanja. Zelo velik obseg drugih oblik socialne politike je temeljil na statusnem položaju delavcev v združenem delu, ki so bili aktivni nosilci gospodarjenja s sredstvi v družbeni lasti in uživalci pravic rezultatov svojega dela. V takih razmerah je bila socialna politika sestavni del gospodarske politike

Odnos države in družbe do socialne politike se je spreminjal. V prvem obdobju je država poskušala vzdrževati tako imenovani socialni mir zgolj z represivnimi ukrepi in s posebno zakonodajo ni posegala v urejanje socialnih problemov. Posledice prevelikega izkoriščanja pa je poskušala omiliti z dobrodelnostjo in kolektivno samopomočjo, ustanavljali so delavska bolniška in podporna društva. To obdobje liberalnega kapitalizma je trajalo do 80. let 19. stoletja. Z razvojem industrije in zaposlovanjem velikega števila delavcev so se razvili povsem novi odnosi med delodajalci in delojemalci. Prejšnje cehovske stanovske solidarnosti ni bilo več, država pa še ni oblikovala novih norm socialne politike. Zgolj osebna svoboda delojemalcev je bila preslabotna osnova za sklepanje resnično svobodnih in enakopravnih pogodb o delovnem razmerju. Obrtni red iz leta 1859 ni vseboval nobenih določb o varstvu in zaščiti pomožnih delavcev. Šele novele iz let 1883, 1885, 1895 in 1902 so vsebovale določbe o varstvu in zaščiti delavca in rokodelca. V razmerah, ko je tovarniška proizvodnja velikega obsega dušila obrtno proizvodnjo, ko so po zemljiški odvezi v kmetijstvu zavladali denarnotržni odnosi, ki jim mali kmetje niso bili kos, ko je koncentraciji kapitala sledila koncentracija proizvodnje in trgovine, so se ustvarila nova socialna razmerja, ki jih je določal odnos med delom in kapitalom. V tem odnosu je bil vpliv kapitala prevladujoč. Industrijsko delavstvo oziroma tovarniški delavci so postajali najštevilčnejši delojemalci in socialno ogroženi sloj prebivalstva. Tovarniška proizvodnja je naraščala, število delavstva se je večalo in vedno očitneje se je kazalo njegovo neomejeno izkoriščanje. Za delavce v tovarnah in rudnikih ni bilo omejitve delovnega časa, delali so tudi otroci in ženske, delali so v težkih delovnih razmerah, tudi ponoči in ob nedeljah. Izplačevanje mezd je bilo samovoljno.

V takih razmerah je prišlo do prve intervencije države v mezdana razmerja. Z zakonom z dne 17. junija 1883 so bili osnovani obrtni inšpektorati, ki so skrbeli za osnovno delavsko zaščito in za varstvo pri delu. Novela Obrtnega reda z dne 8. marca 1885 vsebuje določbe o pomožnih delavcih in njihovi zaščiti. Med pomembne delavce so sodili tovarniški delavci, pomočniki, vajenci in drugi delavci ter

nižji uslužbenci, ki so opravljali pomožne službe "nižje vrste"; tisti, ki so imeli "višje službe" z mesečno ali letno plačo (delovodje, mehaniki, faktorji, odpravniki, knjigovodje, blagajniki, risarji, kemiki, inženirji, ipd.), niso sodili med pomožne delavce, bili so nameščenci in imeli drugačen status kot mezdni delavci. Ta zakon je določal 11 urni delovni čas za tovarniške delavce, prepovedal truck sistem in zahteval plačevanje mezd v gotovini. Mezde so bile tedenske, odpovedni rok pa 14 dnevni. Prepovedano je bilo zaposlovanje otrok do 14 let starosti; mladoletnih delavcev od 14 do 16 let starosti in žensk pa niso smeli zaposlovati na težkih, zdravju škodljivih delih in pri nočnem delu. Podjetja so morala delovne pogoje objavljati v svojih delovnih redih, ki so morali biti na vpogled vsakomur in podvrženi kontroli državne oblasti. S tem so bili ustvarjeni temelji delavske zaščite. Njeno izvajanje pa je postalo učinkovito z uvedbo obrtnih nadzorništev in inšpektorjev dela, ki so bili organi državnih oblasti. Socialno zavarovanje pa naj bi delavcu in njegovi družini zagotovilo eksistenco v primeru bolezni, nezgode in smrti, v kasnejši dobi tudi v primeru brezposelnosti. Nezgodno zavarovanje je vpeljal zakon z dne 28. decembra 1887, bolniško pa 30. marca 1888. Delavci niso imeli vsi enakih pravic, ugodnosti in zaščite. Delavci v rudarstvu in metalurgiji, pri državnih železnicah in nekaterih drugih državnih ustanovah so imeli pokojninsko zavarovanje, delavci v industriji in obrti pa ne. Rudarji so imeli svojega predstavnika v rudniški upravi prek svojega zastopstva v drugi skupini rudarskih zadrug, ki jih je določal Rudarski zakon iz leta 1896, v industriji pa so dobili delavske zaupnike šele po prvi svetovni vojni. Tudi delovni čas ni bil povsod enak, čeprav je bil omejen na 11 ur dnevno; bilo je veliko izjem in drugačnih določb za posamezne kategorije delavcev.

Na prelomu 19. in 20. stoletja je družba aktivno posegala v razvoj in izboljševanje mezdnih razmerij z idejami in socialnimi programi socialne demokracije in krščanskega socializma. Razvile so se delavske stranke in delavske strokovne organizacije - sindikati. Svoj vrh so dosegle v splošnem revolucionarnem razpoloženju **po prvi svetovni vojni**. Z večjim razvojem industrije in rastjo delavskega razreda je naraščalo tudi delavsko gibanje. Delavci so se organizirano borili za izboljšanje delovnih razmer v številnih mezdnih gibanjih in stavkah. Sindikati so se ob uspešnem zaključku takih akcij sporazumevali s podjetniki s sklepanjem **kolektivnih pogodb**. Z njimi so urejali tudi številne probleme iz socialne politike. Tako so se minimalni delovni pogoji in socialni ukrepi, ki jih je določala država, dopolnjevali s sporazumi med delavskimi sindikati in podjetniki, zlasti glede mezd in delovnega časa. Kasneje je delovno pravo okrepilo učinek norm kolektivne pogodbe s tem, da jim je dalo moč zakona. V takih razmerah so sindikati in podjetniki s kolektivnimi pogodbami avtonomno urejali delovna razmerja in s tem posegali na področje, ki ga je prej urejala samo država. Ta proces je bil zlasti močan v tridesetih letih, v obdobju stavkovnega vala in ljudskofrontnega gibanja pri nas in v drugih evropskih demokratičnih državah. V totalitarnih državnih režimih pa so utonili tako delavski sindikati kot svoboda delavskih akcij in kolektivnih pogodb.

ZEMLJEVID VELIKIH OBRATOV

V OBMOČJU OUZD-A V LJUBLJANI.

(PO STANJU 30. VI. 1934.)



Največji industrijski centri v Sloveniji so bili Ljubljana, Kranj, Kamnik, Trzin, Maribor, Celje in Revirji. Zemljevid prikazuje industrijske obrate po številu delavstva zavarovanega pri Okrožnem uradu za zavarovanje delavcev kot najmočnejši ustanovi za socialno zavarovanje delavcev v Dravski banovini. Na zemljevidu niso vrisani rudarski in metalurški obrati ter železniški, ker niso sodili pod Okrožni urad za zavarovanje delavcev v Sloveniji.

V Italiji je bila s Carto del lavoro z dne 30. aprila 1927 razglašena korporativna ureditev sindikatov kot temeljno načelo fašističnega socialnega in gospodarskega reda. Označevala je korporativno ureditev države in razglašala program socialne zakonodaje na področju dela in produkcije; odredila je dolžnosti in pravice vsake oblike proizvodnje. Ta ureditev se je odražala v dvotirnosti delavskih in podjetniških sindikatov, ki so sklepali kolektivne pogodbe in jih sami tudi izdajali. Sindikati so v višjih organizacijskih stopnjah prehajali v državne organe, v korporacije, ki so bile ustanovljene z zakonom z dne 5. februarja 1934. Svoboda sindikalnih akcij je bila omejena. Delavske stavke so bile prepovedane z Zakonom o ureditvi kolektivnih delovnih razmerij z dne 3. aprila 1936. V Nemčiji je nacionalni socializem uničil delavske sindikate in svobodo delavskih akcij. Težišče urejanja delovnih razmerij je prenesel na obratno organizacijo, na delodajalce in državo. Nemški nacionalni socializem je videl v obratu gospodarsko in socialno enoto; v njej naj delajo podjetniki kot vodje obrata ter delavci in nameščenci kot moštvo za pospeševanje obratnega namena in v občo korist naroda in države. Obrat-podjetje, ki mu načeluje lastnik kot vodja, naj bi bil vključen v organsko zgrajeno nemško gospodarstvo. Zakon o ureditvi nacionalnega dela z dne 20. januarja 1934 ni priznaval ne družbenih razredov ne razrednega boja. Zaradi te negacije po njegovem ni moglo biti različnih razrednih interesov niti razrednih sporov in zaradi tega niti kolektivnih pogodb, ker ni bilo potrebe po njih. Vse

odnose med delavcem in podjetnikom so urejali s stališča objektivnega ocenjevanja višjih interesov državne skupnosti. Idejo nasprotujočih si interesov je zamenjala ideja skupnosti interesov. Obrat-podjetje je postal osnovna celica nemškega nacionalnega socializma. V njem naj bi delali podjetnik kot starešina obrata in delavci ter nameščenci kot moštvo obrata skupno za napredek podjetja in za splošno korist naroda in države (1. čl. zakona o ureditvi nacionalnega dela z dne 20. januarja 1934). Problem brazposelnosti je bil rešen tako, da je bila uvedena splošna delovna dolžnost javno-pravnega značaja. Zaposlitve ni narekoval več zasebni interes posameznikov (tako delavcev kot podjetnikov), marveč državni interes. Odvisnega dela ni več ustanavljala pogodba (niti individualna delovna pogodba niti kolektivna), temveč odlok državne oblasti.

Na slovenskem ozemlju je bilo sklepanje kolektivnih pogodb regulirano že z avstrijskim zakonom iz leta 1907 in je bilo pri nas ob nastanku nove države sklepanje kolektivnih pogodb že splošno znano in uveljavljeno kot sredstvo razrednega boja in kot sredstvo za reguliranje delovnih odnosov. Sklepale so jih delavske strokovne organizacije ob posredovanju delavske zbornice, inšpekcije dela in obratnih delavskih zaupnikov; registrirale in hranile so jih delavske zbornice. Podrobnejšo zakonodajo o sklepanju kolektivnih pogodb je prinesla Uredba o določanju minimalnih mezd, sklepanju kolektivnih pogodb, poravnavanju in rabsodništvu z dne 12. februarja 1937. Ta uredba je svobodo delavskih akcij precej omejila. Delavske strokovne (sindikalne) organizacije so bile sicer še priznane kot stranke za sklepanje kolektivnih pogodb na delavski strani, pri obveznem pomirjevalnem postopku in pri fakultativnem rabsodniškem postopku pa je že odločalo skupno zastopstvo delavcev, delodajalcev in državnih oblasti. Poleg tega si je država prilastila pravico, da v določenih okoliščinah sama izdaja kolektivne pogodbe, katerih norme so bile obvezne za vse delavce in delodajalce obravnavanega podjetja ali stroke. Določbe navedene uredbe kažejo zelo odkrito težnjo po korporativističnem urejanju delovnih odnosov. Pri tem moramo upoštevati še prizadevanja države za okrepitev režimskih Jugorasovih delavskih sindikatov (zlasti v letu 1938), ki naj bi po zgledu italijanskih državnih fašističnih sindikatov postali edini zastopnik delavstva.

Če sedaj upoštevamo ta dva elementa, to je pravice, ki si jih je s prej navedeno uredbo prilastila država glede urejanja delovnih odnosov, in njeno prizadevanje, da bi Jugoras postal edina državno priznana delavska strokovna (sindikalna) organizacija, vidimo, da je šel razvoj v smeri uvajanja korporativnega urejanja delovnih odnosov po zgledu italijanskega fašizma. Vendar je bil ta razvoj zaustavljen; zaustavljen je bil predvsem zaradi vedno močnejše akcijske enotnosti delavstva. Tudi razpust in prepoved delovanja Ursovih sindikatov 24. decembra 1940 ni mogel ustvariti okoliščin za imenovanje Jugorasa kot edinega priznanega zastopnika delavstva.

Nastanek Jugoslavije je zavrl razvoj mezdnih odnosov v modernejše oblike delovnih razmerij. Nova okvirna delavska zakonodaja, ki je bila sprejeta leta 1922, je predvsem poenotila delavsko zaščito v vsej državi. Večjih in novih pravic delavcev iz delovnega razmerja pa ni prinesla veliko. Tudi prejšnja neenakost doseženih pravic iz delavske zaščite in socialnega zavarovanja posameznih kategorij delavcev in nameščencev je še naprej ostala. Glavne pridobitve razvoja de-

lovnih razmerij med obema vojnama so bile: uvedba 8 urnega delovnika 30. decembra 1918, uvedba delavskih zaupnikov 18. decembra 1918, podpiranje brezposelnih 5. decembra 1918, uvedba delavske zbornice kot interesne predstavnice delavcev in nameščencev 21. maja 1921, stanovanjska zaščita od 6. junija 1918 do 1. novembra 1929, začetek izvajanja pokojninskega zavarovanja vseh delavcev 1. septembra 1937 in Uredba o določanju minimalnih mezd z dne 12. februarja 1937. Zakon o zaščiti delavcev iz leta 1922 je zaposlene še naprej delil na pomožno osebje - delavce in na "osebe, katerim se poverjajo posli višje vrste (poslovodje, knjigovodje, blagajniki, inženirji, ipd.)". Delavci so prejeli tedenske mezde, ki so bile določene z urno ali akordno mezdo; dnevničarji so prejeli dnevno mezdo. Nameščenci so prejeli mesečne plače. K mezdam in plačam so prištevali različne doklade: družinske, draginjske, premijske, dodatek za delo ob nedeljah in praznikih, za podaljšano delo. Za potrebe socialnega zavarovanja so bili delavci v industriji in obrti razvrščeni v 12 mezdnih razredov, rudarji v 6 kategorij, železničarji v 3 kategorije s po 10 razredi, nameščenci pa v 12 plačilnih razredov. Mezda iz določenega mezdnega razreda se je imenovala zavarovana mezda. Služila je za določanje vseh prispevkov in za višino pravic iz socialnega zavarovanja. Mezdni sistem je bil kombinacija časovnih in akordnih norm s trendom zviševanja akordnega sistema. Leta 1928 je časovno mezdo prejelo 53% delavcev in akordno 47%, leta 1930 pa časovno mezdo samo še 44% in akordno 56%. Akordni sistem je bil vpeljan predvsem za nekvalificirane in priučene delavce, ki so bili v večini, kvalificiranih je bilo samo 20%. Zlasti neugodna je bila kvalifikacijska struktura zaposlenih žensk in te so delale skoraj izključno na akord. Tarifne lestvice podjetij so vsebovale veliko število različnih akordnih in časovnih norm. V tekstilnih tovarnah npr. jih je bilo nad 80. Večinoma so bile urejene in določene v podjetniških kolektivnih pogodbah ali v panožnih (tekstilna, gradbena). Leta 1937 je država začela določati minimalne mezde. Vendar so bile določene samo minimalne mezde nekvalificiranih delavcev in so znašale 2 do 3 din na uro glede na uvrstitev kraja v tri draginjske razrede.

Po vidovdanski ustavi je bila država zadolžena za izvajanje socialne politike in je imela ministrstvo socialne politike. Država je izdajala zakone in uredbe za zaščito in zavarovanje delavcev. Okvirni zakoni so bili: **Zakon o inšpekciji dela, Zakon o zaščiti delavcev in Zakon o zavarovanju delavcev**. V njih so bile tudi določbe o 8-urnem delovniku, o delavskih zbornicah, delavskih zaupnikih in sindikalni svobodi. Ministrstvo za socialno politiko je prek svojih organov tudi nadziralo izvajanje teh določb. Potrebno materialno osnovo za izvajanje socialne politike so prevzele samoupravne ustanove delavske zaščite (borze dela, delavske zbornice) in socialnega zavarovanja okrožni urad za zavarovanje delavcev - OUZD, humanitarni in bolniški sklad državnega prometnega osebja, bratovske skladnice, pokojninski zavod za nameščence) z lastnim finansiranjem, ki so ga zagotavljali delavci in delodajalci z obveznimi prispevki od izplačanih mezd. Država je iz proračuna finančno sodelovala samo v izrednih primerih z enkratnimi ali občasnimi dotacijami. Na zakonodajnem in finančnem področju se je država angažirala skoraj samo pri reševanju socialnega vprašanja delavstva. Socialno skrbstvo in reševanje socialnih vprašanj ostalih ljudi v stiski je prepustila v reševanje banovinom in občinam.

Socialno zavarovanje ni bilo enotno izvedeno z enakimi pravicami za vse zaposlene delavce, niti splošno. Rudarji so bili zavarovani v okviru krajevnih bratovskih skladnic pri rudarskih in metalurških podjetjih, ki so bile podrejene glavni bratovski skladnici s sedežem v Ljubljani. Ustanove za zavarovanje železničarjev so bili humanitarni in bolniški fondi državnega prometnega osebja pri direkcijah državnih železnic. Vse te ustanove so za svoje zavarovance izvajale bolniško, nezgodno in pokojninsko zavarovanje. Javni in privatni nameščenci so bili bolniško in nezgodno zavarovani pri Trgovskem bolniškem in podpornem društvu, pokojninsko pa pri Pokojninskem zavodu za nameščence v Ljubljani. Državni uslužbenci so bili zavarovani pri državnem pokojninskem skladu. Vsi delavci, ki so imeli pravico do socialnega zavarovanja samo po Zakonu o zavarovanju delavcev z dne 14. maja 1922, so imeli samo bolniško in nezgodno zavarovanje. Pokojninsko zavarovanje za te delavce, to so bili predvsem delavci zaposleni v industriji in obrti, je bilo uvedeno šele 1. septembra 1937. Za izvajanje tega zavarovanja je bil Okrožni urad za zavarovanje delavcev v Ljubljani, ki je obsegal vso Slovenijo in imel svoj sedež na Miklošičevi cesti v lastni stavbi, kjer domuje slovensko zdravstveno zavarovanje še sedaj.

Za izvajanje zdravljenja in zdravstveno zaščito je imel Okrožni urad svoje ambulante v Ljubljani, Mariboru, Celju, Ptuju in v Kranju. Za delavstvo tobačne tovarne v Ljubljani, v papirnici v Vevčah, v tovarni Westen v Celju, v sladkogorski papirnici in v tekstilni tovarni v Litiji so ordinirali zavodovi zdravniki v ordinacijskih prostorih teh tovarn. V Jurkloštru, Kropi, Kamni Gorici, Kokri, Goričanah, v Loškem potoku in v Borovnici so zavodovi zdravniki ordinirali samo po nekaj dni v tednu. Nezgodne postaje je imel zavod v Ljubljani, Mariboru in Kranju. V Trziču in Ljubljani je bila organizirana posvetovalnica za matere in otroke. K zavodovim zdravstvenim ustanovam so sodila tudi kopališča in fizikalna zdravilišča v Ljubljani, Mariboru in Kranju. Urad se je za zdravljenje svojih zavarovancev posluževal tudi drugih zdravstvenih ustanov in je imel tam svoje zdravnike in prostore in sicer kopališče Radio-Therma v Laškem, okrevališče Jadran na Rabu, zdravilišča za pljučno tuberkulozo na Golniku, v Klenoviku, Brestovcu in Vurbergu ter zdravilišče za kostno tuberkulozo v Kraljevici. Posluževal se je tudi javnih bolnišnic v Sloveniji in univerzitetne klinike v Zagrebu. Urad je imel lastne prirituberkulozne dispanzerje v Ljubljani, Mariboru, Celju in v Slovenj Gradcu. Posluževal se je tudi zasebnih in državnih dispanzerjev. Trgovski in javni nameščenci so imeli še svoj Šlajmarjev dom v Ljubljani.

Rudarji in metalurgi so imeli svoje lastne bolnišnice v Trbovljah, na Jesenicah in v Črni, v Krmelju, Hrastniku in Zagorju so imeli še manjšečasne bolnišnice; zdravstvene ambulante so imeli pri vseh krajevnih bratovskih skladnicah v Trbovljah, Hrastniku, Zagorju, Kočevju, Laškem, Velenju, Krmelju, Brestanici, na Jesenicah, v Celju, Štorah, na Mežici, v Prevaljah in na Ravnah.

Železničarji svojih bolnišnic in sanatorijev niso imeli. Imeli so pa razvejano mrežo 45 lastnih ambulanz. Imeli so lastni oddelek pri zdravilišču Golnik, v Vrnjački banji in v Rogaški Slatini, za zdravstveno okrevanje železničarskih otrok pa mladinski dom v Martuljku.

Največ zavarovancev (83%) je imel Okrožni urad za zavarovanje delavcev v Ljubljani; železničarjev in rudarjev je bilo bistveno manj. Za vzdrževanje in de-

mali kmetje finančnih bremen socialnega zavarovanja takrat niso zmogli. Revščine in socialnih problemov je bilo med kmečkim prebivalstvom veliko. Socialnopolitičnih ukrepov ni bilo, organizirane kolektivne samopomoči tudi ne (kmetijsko zadružništvo je imelo drugačne naloge). Socialne probleme so reševali skoraj samo z dobroteljnostjo. Socialno skrbstvo podeželskih občin je bilo zelo skromno. Majhno je bilo število redno podpiranih občanov in še te podpore so bile bolj miloščine kot pa socialno skrbstvo. V vseh občinskih zavetiščih za onemogle na podeželju je bilo komaj za 240 oseb prostora. Večina občin takih zavetišč sploh ni imela. Na podeželju je bila še zelo razvita oskrba onemoglih občanov po hišah in beračenje. Beračiti so morali pogosto tudi tisti onemogli občani, ki so bili v občinskih zavetiščih ali prejeli občinske podpore, ker je bila ta preskrba nezadostna. Oblike socialnih pomoči so bile raznolike. Najpogostejše so bile denarne podpore, občasne podpore v obliki hrane, kurjave in obleke.



Poškodbe, bolezni prebavil in revma so bile posledica neustreznih delovnih razmer, tuberkuloza slabih socialnih razmer in revščine, porodniške pa odraz velikega deleža ženske delovne sile 1922-1933.

V mestnih občinah je bilo več sredstev za izvajanje socialnega skrbstva. V podeželskih občinah je prišlo za socialno skrbstvo okrog 8 din na prebivalca, v mestnih pa 70 do 100 din. Vendar so bile v mestih tudi potrebe večje in življenje dražje. Mestne občine Ljubljana, Maribor, Celje in Ptuj so imele socialnopolitične urade in organizirano obliko socialnega skrbstva. Socialno skrbstvo je obsegalo: starostno oskrbo onemoglih občanov, mladinsko skrbstvo, delavsko skrbstvo in podpiranje socialnih in dobroteljnih organizacij. Po obsegu najpomembnejša je bila starostna preskrba.

Po podatkih za leto 1929 je bilo starostnih oskrbovancev v Ljubljani 1.238, v vseh štirih avtonomnih mestih pa 2.556. Za njihovo starostno preskrbo so ta mesta prispevala 4,851 milijonov din, največ v Ljubljani in sicer nekaj čez 3 milijone din. Polovica teh sredstev je bila porabljena za vzdrževanje mestnih zavetišč za onemogle, kjer je prebivalo 422 oskrbovancev. Za okrog 1.500 onemoglih oseb so

izplačevali redne in izredne denarne podpore, ki so znašale po 1.700 do 2.500 din letno, kar je bilo manj kot 1/3 eksistenčnega minimuma. Razen teh so bile še druge oblike starostne preskrbe: obleka, obutev, zdravila, prehrana in drva, oskrba bolnikov na domu, oskrba onemoglih občanov v zunanjih zavodih.

Mladinsko skrbstvo je obsegalo redne in izredne denarne podpore, obleko in obutev, podpore za šolske potrebščine, oskrbo v dnevnikih zavetiščih in v zavodih; manjše vsote in za manjše število otrok so izplačevali za počitniške kolonije, varstvo, rejnine. Iz mladinskega skrbstva je dobilo pomoč 995 otrok v višini 1,678.305 din.

Za delavsko skrbstvo so mestne občine namenile 445.000 din. Te vsote niso delili individualnim koristnikom, pač pa skladu za brezposelne, za vajence, za delavske izobraževalne tečaje in za delavsko zatočišče (v delavskem domu), kjer so se brezposelni delavci in iskalci zaposlitve na potovanju lahko spočili in pozimi ogreli. Dobrodelne in socialne organizacije so avtonomna mesta podprla z vsoto 431.500 din.

V okviru socialnega skrbstva so bila še sredstva, ki so jih mestne občine namenjale za **reševanje stanovanjskih vprašanj** socialno ogroženih občanov. Ta sredstva so do leta 1929 znašala 92 milijonov din (samo v Ljubljani 61,933.326 din) in z njimi je bilo zgrajenih 960 stanovanj. Občine so pomagale pri reševanju stanovanjskih vprašanj tudi na druge načine: odstop občinskih zemljišč za izgradnjo številnih barakarskih naselij, jamstvo za stanovanjsko posojilo, prodaja poceni občinskega zemljišča za zidavo, popravilo starih hiš, denarna podpora, določanje maksimiranih stanarin, zaščita stanovalcev.

Obseg sredstev za socialno politiko in občinsko socialno skrbstvo, ki je šel iz proračunov, je bil omejen na razmeroma nizek delež, manj kot 1/10 proračuna. Delež prebivalstva, ki se je vzdrževal z odvisnim delom (delavci, uslužbenci), je prispeval pomemben delež državnega in občinskih proračunov. Uslužbenski davek, ki so ga plačevali delavci in uslužbenci, je znašal 2,8% do 5,8% in skupna vsota je leta 1929 znašala 47,319.766 din, kar je bilo za 10 milijonov din več kot je znašala vsa zemljarina skupaj z dopolnilnim davkom. Delavci in nameščenci so z davkom na svoje delo prispevali 1/5 proračunskih sredstev Dravske banovine. Obseg socialne politike je bil tako utemeljen tudi s tem deležem. S spreminjanjem gospodarske strukture se je spreminjala tudi družbena struktura prebivalstva. Težišče gospodarskega dogajanja se je od pretežno samolastniškega kmetijstva prenašalo na nekmetijsko področje. Na tem področju pa je bilo poleg samostojnih podjetnikov še odvisno delavstvo. Socialna politika je postajala vzporedna politika gospodarski politiki.

LITERATURA

Stojan Bajič: Delovno pravo. Ljubljana 1936.

Rudi Kyovsky: Učbenik delovnega prava in socialnega zavarovanja. Ljubljana 1961.

Anton Kržišnik: Socialna politika (skripta). Ljubljana 1967.

Alois Brusatti: Oesterreichische Wirtschaftspolitik vom Josephinismus zum Staendestaat. Wien 1965.

France Kresal: Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji od liberalizma do druge svetovne vojne. Ljubljana 1998.