

Душан Миљковић
мастер историчар / докторанд
Филозофски факултет
Универзитет у Београду
dusanmiljkovic257@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3188-1062>

Између закона и праксе: заштита на раду и радне несреће у Краљевини Југославији (1918–1941)

АПСТРАКТ: Рад се бави анализом најважнијих аката радничког законодавства Краљевине СХС/Југославије кроз приказивање нивоа развоја закона о радницима и њихове практичне примена. Посебна пажња посвећена је несрећама на раду, као и могућностима државних институција да те несреће спрече или умање њихов број. Анализа доступних извора из тог периода додатно употпуњује слику о узроцима високог броја несрећа, као и високе стопе смртности на радном месту. Анализом доступне статистике стиче се јаснија слика о учесталости, тежини и опсегу повреда на раду међу југословенским радницима.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: радничко питање, Краљевина Југославија, радници, радничко законодавство

Увод

Проучавање историје радништва или радничке класе било је током претходног века готово искључиво повезано са историчарима који су у идеолошком смислу нагињали левом спектру политичких

идеја. Управо су припадници енглеске марксистичке историографије, предвођени Ериком Хобсбаумом и Полом Томпсоном, унели крупне револуционарне промене у дотадашња историјска истраживања, и то стављањем акцента на историју настанка и развоја радништва у Великој Британији, као и улоге „малих људи“ у до тада најкрупнијем друштвеном преображају, какав је несумњиво била индустријска револуција.¹ За разлику од Британије, која је на том пољу диктирала глобалне трендове у историјској науци, југословенска историографија је у доба социјализма историји радништва и радничког покрета приступала са јасно одређених идеолошких позиција. Југословенска држава је имала социјалистички префикс и суштински је доживљавана као творевина радничке класе југословенских народа, те је због тога посебна пажња посвећивана изучавању историје радништва, а на првом месту припадника радничког покрета који су политичким деловањем посредно или директно допринели победи социјалистичке револуције 1945. године. Проучавање историје радништва у Краљевини Југославији било је у складу са овим идеолошким поставкама и највећим делом усмерено на улогу Комунистичке партије Југославије и њених истакнутијих руководиоца и чланова у политичким борбама током међуратног периода.² Остала истраживачка поља остала су готово потпуно занемарена. Почев од 80-их година 20. века дошло је до значајног преокрета у погледу одабира тема. Започиње се са истраживањима улоге радништва у оквиру ширих друштвених кретања, најпре у сегменту привреде. Улога државе у креирању и примени социјалних политика постала је током времена још једна од значајних тема, у првом реду зато што се у социјалистичком периоду готово негирало постојање социјалне одговорности властодржаца и послодаваца.³ Тиме је потреба да се преиспитају услови на

¹ Edward Palmer Thompson, *The Making of the English Working Class* (New York: Vintage books, 1963), 12; Eric Hobsbaum, *Industry and empire: from 1750 to the present day* (Harmondsworth: Penguin, 1969), 9-10, 13-14.

² Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata*, II (Zagreb: Historijski institut Jugoslavenske akademije u Zagrebu, 1961), 91, 98-99; Надежда Јовановић, *Синдикални покрет у Србији: 1929–1934* (Београд: Запис, 1979), 42, 56 - 57, 63, 65, 163 - 164; Надежда Јовановић, *Синдикални покрет у Србији: 1935–1941* (Београд: Рад, 1984), 15.

³ Smiljana Đurović, *Državna intervencija u industriji Jugoslavije 1918–1941* (Beograd: Institut za savremenu istoriju, 1986), 109, 121, 181, 185, 247–249; Мари-Жанин Чалић, *Социјална*

раду између два рата неопходна у циљу демистификовања укорениених идеолошких конструкција. Из наведеног се намеће неколико важних питања – Каква је била законодавна делатност у сегменту социјалне заштите? Како су надлежне државне институције спроводиле законе? Шта извори казују о међусобним односима државе, послодаваца и оштећених радника?

Пре него што приступимо расветљавању услова на раду у Краљевини СХС/Југославији, неопходно је размотрити социјалне оквире у којима се ова појава посматра. Прва југословенска држава је током читавог периода свог постојања била претежно аграрна земља. Пописи становништва из 1921. и 1931. године указују да је преко 70% становника Југославије живело је на селу и бавило се пољопривредом. Доминирао је ситан посед који је био довољан за потребе домаћинства, уз неке мање вишкове.⁴ У југословенску државу су ушли крајеви са различитим степеном развоја. Пољопривреда у јужним и источним крајевима била је слабо развијена и заостала. Западни крајеви су тек почели делимично да користе модерне начин обраде земље, док је у осталим крајевима пољопривреда била екстензивна. Мањак савремене механизације и непостојање адекватних агротехничких мера доводили су до малог приноса и скоро никаквих прихода. Већина приноса жетве одлазила је на прехрану многочланих сеоских породица и њихове стоке.⁵

Око 10% становника Југославије користило је најамни рад као начин стицања одређених прихода. Најамне раднике можемо сврстати у неколико категорија: индустријски радници, занатлије, занатски помоћници и шегрти, саобраћајни и грађевински радници, рудари и пољопривредни радници.⁶ Иако их статистика процењује на око 1,3 милиона, постоје одређени параметри који указују на то да их је било знатно више.⁷

историја Србије 1815–1941: успорени напредак индустријализацији (Београд: Клио, 2004), 217–220, 248–252, 287–292.

⁴ Jelena Rafailović, „Economic structure of the population in the Kingdom of SCS”, *Токови историје* бр. 3 (2019): 95.

⁵ Nikola Vučo, *Agrarna kriza u Jugoslaviji 1930–1934* (Београд: Prosveta, 1968), 63–65.

⁶ Stevan Kukoleča, *Industrija Jugoslavije 1918–1938* (Београд: Beogradska štampa, 1941), 51.

⁷ Ljubomir Petrović, *Nevidljivi geto: invalidi u Kraljevini Jugoslaviji 1918–1941* (Београд: Institut za savremenu istoriju, 2007), 244–245; *Središnja uprava za posrednovanje rada. Socijalni arhiv, godina 2* (1936), 289–290.

Прво, сеоске породице које нису поседовале минимум земље да би преживеле морале су да се баве неком врстом кућне индустрије или занатства. Затим, није био редак случај да неко од чланове породице оде у оближњу варош или град на рад, сезонски или за стално. Тиме је породични буџет, на неко време, био растерећен или чак допуњен додатним приходима.⁸ Многи сељаци су посао у граду тражили преко служби за посредовање рада, чиме су ушли у статистику, али је било и оних који су из више разлога избегавали званичне органе за запошљавање, па су добијали посао без пријаве.⁹

Заједничко за све ове људе је да су, већином, водили порекло са села. Сељаци-радници чинили су већину најамне радне снаге у Краљевини Југославији (30-их година радници пореклом са села чинили су око 60% укупног броја радника). Велика економска криза, која је отпочела 1929. године, а свој замах у Југославији добила нешто касније, још више је продубила разлику у броју градских и сеоских радника.¹⁰

Одређене карактеристике југословенске привреде имале су важан утицај и на састав радништва и његове услове. Трговина Краљевине Југославије претежно се темељила на извозу пољопривредних производа и сировина и увозу готове индустријске робе. Ситан посед југословенског сељака није могао да створи довољан капитал за развој и унапређење индустрије. Они који су имали нешто веће поседе и успевали да стекну одређени вишак средстава, улагали су у грађевинарство или лакшу индустрију.¹¹ Држава, која је била оптерећена дуговима, многобројном и скупом администрацијом, није имала довољно средстава да кредитира индустријализацију. Страни капитал се углавном ограничио на улагање у рударство, тј. у јефтино извлачење сировина из земље.¹² Домаћи капитал, ситан и недовољан,

⁸ Vučo, *Agrarna kriza*, 45, 214.

⁹ Милица Миленковић и Тома Миленковић, *Запошљавање у Србији I* (Београд: Републички завод за тржиште рада 2002), 170; „Берзе рада не претстављају целисходну организацију помагања у незапослености“, *Народно благостање*, бр. 41, 5. 10. 1935; *Socijalni arhiv*, godina 1 (1935), 135; Mijo Mirković, *Ekonomska struktura Jugoslavije 1918–1941* (Zagreb: Nakladni zavod Hrvatske, 1950), 43–45.

¹⁰ Чалић, *Социјална историја Србије*, 236–237.

¹¹ *Исто*, 212–213.

¹² Sergije Dimitrijević, *Strani kapital u privredi bivše Jugoslavije* (Beograd: Nolit, 1958), 9–10.

потicao је претежно са села, од богатијих сељака и трговаца. Велики број људи из тих категорија улагао је свој стечени иметак у најсигурније инвестиције, грађевинарство и ситну индустрију, која није изискивала пуно улагања. Најчешћи примери за то су млинови и стругаре.¹³ Неки од највећих југословенских индустријалаца, попут Теокаревића и Илића, свој посао су почињали као трговци, да би затим развили огромне послове, пре свега у текстилној индустрији, која је није тражила велика улагања у сировине, машине и радну снагу.¹⁴ Проширивање државног сектора капитализма почиње тек од 1931. године, па државна улагања у привреду постају обимнија, посебно у секторима који су везани за тешку индустрију и војску.¹⁵ Несумњиви утицај на слаб развој југословенске индустрије имали су и страни концерни, који су имали своје интересе на овом подручју. Немачка је на Краљевину Југославију гледала као на подручје са јаком сировинском базом за развој своје индустрије, а уз то и као повољно тржиште за пласирање својих производа. Другим страним улагачима била је потребна довољно индустријализована Југославија, која би могла да подмири њихове потребе. У суштини, земља са јефтином радном снагом и сировинама, а уз то и тржиште за њихове индустријске производе.¹⁶

Већина предузећа у Југославији бавила се ситнијом индустријом – текстилном, дрвном, грађевинском, прехрамбеном и др.¹⁷ Мањак капитала условио је власнике предузећа да, што је више могуће, смање трошкове производње, како би тиме обезбедили одговарајућу зараду. Бројни су примери где су радници имали проблема са исплатом наднице.¹⁸ Држава је то покушала да реши оснивањем Судова добрих људи, који су били састављени од представника радника и послодаваца, са циљем да решавају спорове између радника и послодаваца бесплатно. Осмочасовно радно време, гарантовано Законом о заштити

¹³ Vučo, *Agrarna kriza*, 11-12; Kukoleča, *Industrija Jugoslavije*, 191, Смиљана Ђуровић, *Са Теслом у нови век: нова синтеза историје: изабрани чланци из економске историје Србије и Југославије 1918–1941* (Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 1997), 237-238.

¹⁴ *Socijalni arhiv*, godina 1 (1935), 20; *Socijalni arhiv*, godina 2 (1936), 273.

¹⁵ Mirković, *Ekonomska struktura Jugoslavije*, 50–51.

¹⁶ Ђуровић, *Са Теслом у нови век*, 139, 217, 278.

¹⁷ *Исто*, 66–70.

¹⁸ *Socijalni arhiv*, godina 1 (1935), 71, 89, 163; *Socijalni arhiv*, godina 2 (1936), 40-41, 230.

радника, бројним уредбама је повећано на 9 и 10 часова.¹⁹ Извештаји бројних радничких организација говорили су о раду од 12, 14, па чак и 16 сати дневно.²⁰

Права радника покушавали су да заштите синдикати, али је њихов утицај значајно смањен већ у првим годинама постојања нове државе, пре свега, доношењем Закона о заштити државе 1921. године. Неки синдикати су забрањени, док оснивање нових није било могуће без дозволе полиције. Синдикално деловање је битно ослабљено после забране синдиката блиских КПЈ 1920/21. године. Увођењем диктатуре ствар се додатно погоршала, будући да је забрањен рад и другим синдикатима. Иако је дозвола за рад неким враћена, било је потребно време да синдикалне организације обнове свој рад. На њихово место су, у малој мери, долазили провадини синдикати. Најзначајнији такав синдикат дефинитивно је био Југословенски раднички савез (ЈУТОРАС), близак Југословенској радикалној заједници и Милану Стојадиновићу. Разједињеност радништва по питању синдикалне припадности такође је утицало на слабост њиховог утицаја. Независни синдикати су до 1929. били блиски забрањеној КПЈ, Уједињени раднички синдикални савез је био близак социјалистима, а било је и професија које су организовале синдикате мимо деловања најбројнијих организација. Разједињеност и сукоби удаљавали су раднике од синдиката, па је већина радника и даље остала ван синдикалних организација.²¹

Као вид заштите радничких права, 1920. су основане Радничке коморе на челу са радничким повереницима, изабраним представницима радника. Оне су предлагале нове законе и уредбе, слале молбе министарствима ради измене и допуне одређених

¹⁹ Архив Југославије (даље: АЈ), фонд 65, Министарство трговине и индустрије Краљевине Југославије (даље: 65), 183–577.

²⁰ АЈ, 65, 185–580, „Уредба о радном времену у занатским предузећима; трговачким предузећима донесена од стране Министарства социјалне политике“, 25. 9. 1924; АЈ, 65, 188–588, „Забрана прековременог и недељног рада помоћног особља на грађевинским предузећима 1932. године“; АЈ, 65, 188–588, „Анкета сазвана од стране Министра социјалне политике и народног здравља“, 8. 11. 1937.

²¹ Миленковић и Миленковић, *Запошљавање у Србији*, 71; Јовановић, *Синдикални покрет у Србији: 1929–1934*, 56, 73, 77.

аката радничког законодавства и извештавале о евентуалним кршењима радничких права.²²

Министарство социјалне политике (МСП) установљено је већ у првој влади југословенске државе, а током читавог међуратног периода имало је споредну улогу. Закон прописивао низ заштитних мера, али је слабо примењивано оно што је било прописано. Било је и предузећа, попут фабрике Бата у Борову, која су поштовала законске мере о сигурности и заштити на раду, али су таква предузећа остала у мањини. Највећи противници социјалне политике били су индустријалци и занатлије, који су сматрали да су социјална давања превелико финансијско оптерећење за њих. Вршили су притисак на државу да радничко законодавство измени њима у корист, па чак и да се неки закони у потпуности суспендују.²³ Велика економска криза додатно је умањила ионако недовољан буџет Министарства. На улагање у помоћ угроженима и сиромашнима гледало се као на превелики трошак, док је администрација Министарства социјалне политике била недовољна да ваљано надзирање доследност у примени социјалних закона и радничког законодавства.²⁴

Законска основа радничких права

Све законе и уредбе везане за раднике и њихова права и обавезе можемо назвати радничким законодавством Краљевине СХС/Југославије, које је држава донела из неколико разлога.

Прво, стварањем нове државе број најамних радника се повећао у односу на њихов број у предратној Краљевини Србији. Друго, сиромашна и ратом разорена земља могла је постати поприште социјалних немира, па чак и револуције, попут оних у Русији, Немачкој и Мађарској. Требало је на неки начин примирити и задовољити раднике из разних крајева нове државе и тиме их одвратити од револуционарних тенденција.²⁵ Уз све то, Краљевина СХС била је једна од

²² АЈ, 65, 17–132, „Нацрт уредбе о радничким коморама и уредбе о радничким повереницима”, 30. 9. 1920.

²³ Јовановић, *Синдикални покрет у Србији: 1929–1934*, 114–115.

²⁴ Миленковић и Миленковић, *Запошљавање у Србији*, 130; Petrović, *Nevidljivi geto*, 157–158; Чалић, *Социјална историја Србије*, 219.

²⁵ Миленковић и Миленковић, *Запошљавање у Србији*, 67.

оснивача Друштва народа, па самим тим и члан Међународне организације рада (МОП), која је доносила уредбе о побољшању положаја радника. Свака земља чланица МОП-а била је дужна да поштује одлуке које је доносила ова међународна организација.²⁶

Видовдански устав из 1921. предвиђао је доношење закона о радницима, али детаљније од тога Устав није ишао.²⁷ Требало је унификовати законодавство на тлу Краљевине, где је до тада важило више различитих правних норми и закона за исту ствар, а који су зависили од тога у којој се државној заједници нека покрајина налазила пре уједињења. Године 1921. и 1922. донесени су најважнији законски акти југословенског радничког законодавства: Закон о заштити радника, Закон о инспекцији рада, Закон о осигурању радника и бројне друге уредбе.

Другу групу закона чине они који су донесени у време диктатуре и у време отпочињања економске кризе у Краљевини Југославији. Закони и уредбе из овог периода пре свега су за циљ имали коначну државно-правну унификацију, додатно смањивање надлежности радничких институција и сужавање трошкова за социјално старање. Држава која је упала у огромну економску кризу морала је да смањи буџетске трошкове. На првом месту су били социјални издаци инвалидима, незапосленима и становништву пасивних крајева. Радно време је повећано, наднице су смањене, а право на штрајк укинато. Чак и покушаји заштите радничких права, кроз неке одредбе новог Закона о радњама из 1931. године, нису уродили плодом у значајнијој мери. Нарочити проблем био је спровођење закона у удаљенијим местима, где инспекције рада нису долазиле или су та предузећа посећивале веома ретко.²⁸

На крају, у другој половини тридесетих година 20. века држава је, као један од циљева, поставила делимично поправљање положаја становништва. Тада је привреда почела да се враћа нормалним токовима. Већини становника Југославије, радницима и сељацима, била

²⁶ Исто, 52–53.

²⁷ Исто, 111.

²⁸ АЈ, 65, 185–580; АЈ, 65, 185–588, „Затварање трговачких радња у одређено време”, 6. 4. 1931; АЈ, фонд 38, Централни пресбиро председништва Министарског савета Краљевине Југославије (даље: 38), „Недељни преглед штампе Врбаске бановине: *Врбаске новине*” – Бања Лука, 2–4, 5. јануар 1936.

је потребна помоћ услед драстичног осиромашења током прве половине деценије.²⁹

Закон о заштити радника обнародован је у *Службеним новинама Краљевине СХС* 1922. године и садржао је најважнија права и обавезе најамника у Краљевини. Закон је одредио осмочасовно радно време и 48-часовну радну недељу у индустријским и рударским предузећима, док је у осталим предузећима предвиђено радно време од 8 до 10 часова, у зависности од природе и тежине посла. Установљен је плаћени прековремени рад у трајању од максимално два сата више од редовног. Радницима је законом гарантован обавезан одмор у току осам часова рада, најмање један сат. Забрањен је ноћни рад жена и деце млађим од 16 година.³⁰

Када је реч о заштити на раду, члан 30. овог закона предвиђао је да радници могу бити упуслени само у просторијама које нису опасне по живот и здравље људи. Одговорност за одржавање просторија, машина и алата по члану 31. имали су власници предузећа. За сваки несрећан случај, у коме је повређен или страдао радник, а ком је узрок био недовољно одржавање просторија, алата и машина, кривицу је сносио власник предузећа или његов опонумоћеник. Свако предузеће са преко 100 радника које се налазило удаљено три или више километра од вароши морало је имати амбуланту подигнуту о трошку предузећа.³¹

Све казне предвиђене овим законом су изрицали обласни инспектори рада, чије функционисање је омогућио Закон о инспекцији рада 1921. године. Инспектори рада су имали улогу у надзору над предузећима ради заштите радничких права. Они су овлашћени да изричу казне уколико се у неком предузећу крше правила предвиђена законом. Инспекторе рада је постављало и финансирао Министарство социјалне политике и њему су инспектори рада подносили извештаје.³²

²⁹ Смиљана Ђуровић, „Милан Стојадиновић и велика економска криза 1929. године“, *Милан Стојадиновић: Политика у време глобалних ломова*, приредио Миша Ђурковић (Београд: *Службени гласник*, 2012) 149–154; *Сocijalni arhiv, godina 2* (1936), 6; Иван Бецић, „Финансијска политика владе Милана Стојадиновића“, *Историја 20. века* 3 (2011): 135.

³⁰ *Закон о заштити радника*, Службене новине Краљевине СХС, број 128 (1922).

³¹ *Исто*.

³² *Закон о инспекцији рада*, Службене новине Краљевине СХС, број 139 (1921).

Овлашћења инспектора рада била су далеко већа од реалних могућности деловања у пракси. Мањак финансијских средстава значајно је умањио делокрут рада инспекције. МСП је увек имало проблема са мањком средстава у буџету, па самим тим није било довољно новца и за инспекције рада. По Закону о инспекцији рада, односно његовом 16. члану, инспектори рада били су дужни да најмање два пута годишње извршавају преглед радњи и предузећа у својој области, што је у многим случајевима било немогуће. За путовања ван седишта инспекције рада недостајало је додатних средстава, којих често није било. Прегледи су због тога извођени само по случају пријаве или када се деси неки несрећни случај. Када је било довољно средстава, није било довољно инспектора, а један или двојица инспектора нису могли да стигну да обиђу толика предузећа.³³

Жалбу на одређене неправилности у предузећу могло је да поднесе свако приватно лице, власт или организација и писменим путем. Уколико би се то десило, инспекција рада била је дужна да изађе на терен и испита све околности које су поменуте у пријави, а да евентуално изрекне и одређене санкције.³⁴ У извештајима инспекције рада као најчешће разлоге за жалбе видимо заостале или ниске дневнице, непоштовање законом утврђеног радног времена и ноћни и прековремени рад.³⁵

Најпотпунији извештаји су они састављени приликом редовне провере предузећа или прегледа после несреће. Већина прегледаних предузећа није испуњавала основне заштитне и хигијенске услове. На пример, зграде су биле оронуте, старе са пуно влаге и без вентилације, док су просторије у њима биле слабо проветрене и без светла. Многе радионице су у правом смислу речи биле страћаре које су неретко падале на раднике, па је долазило и до смртних исхода.³⁶ Техничко уређење радионица ишло је веома споро. Због већ поменутог хроничног недостатка капитала, посебно код мањих предузећа, машине су биле старе, дотрајале, без заштитних компоненти, а на њима су најчешће радили недовољно обучени радници.³⁷ Било је

³³ *Socijalni arhiv*, godina 1 (1935), 33–34, 71, 205; *Isto*, godina 2 (1936), 300.

³⁴ *Закон о инспекцији рада* (1921).

³⁵ *Socijalni arhiv*, godina 1 (1935), 33–34, 71.

³⁶ *Isto*, 33, 135; *Isto*, godina 2 (1936), 298–299.

³⁷ Rafailović, „Economic structure“, 97; Petrović, *Nevidljivi geto*, 68.

одређених изузетака, попут фабрике обуће Бата у Борову, фабрике Лазе Теокаревића у Вучју у Вардарској бановини и железаре у Зеници, али су ова предузећа била државни приоритет. Како извештаји наводе, те фабрике су биле опремљене најсавременијим машинама, у новим зградама и радионицама, где су услови за рад били повољнији.³⁸

Закон о осигурању радника у случају болести, изнемоглости, смрти и несреће донесен је 1922. године и њиме су регулисане надокнаде радницима и њиховим породицама, ако због горе наведених разлога буду онемогућени да раде и зарађују. Закон помиње и осигурање у случају несреће, чиме су инвалиди делимично збринути, пошто је Инвалидски закон препознавао само ратне војне инвалиде. Изменама инвалидског закона 1925. и 1929. године значајан број ратних инвалида и породица ратних инвалида је изгубио право на инвалидску потпору, која им је враћена тек уредбом из 1936. године.³⁹ Осигурани радник који је услед несрећног случаја потпуно или делимично изгубио радну способност добијао је цео или делимичан износ зараде, као и потпору у случају болести. Потпора за случај болести је повећана са 6 на 26 недеља у време владе Милана Стојадиновића (1935–1939). Уколико је до несреће дошло немарношћу послодавца, он је био дужан да плати додатни принос благајни Средишње управе за осигурање радника.⁴⁰

Поред ових најважнијих закона, постојао је и низ уредби и наређења који су мењали или допуњавали одређене одредбе закона. Многе одредбе поменутих закона стављене су ван снаге или обесмишљене, чиме је сужен опсег радничких права. Тако је, на пример, обесмишљено осмочасовно радно време, гарантовано Законом о заштити радника. Уредбе о радном времену трговачких и занатских радњи прописивале су радно време за нека занимања дуже од 8 часова.⁴¹

³⁸ АЈ, 38, 2–6, „Шта сам видео у Борову, кроз Батине творинице у Борову са репортерском оловком у руци, Абдулах Ш. Алијагић“, Дервента 1936; *Socijalni arhiv*, година 2 (1936), 273.

³⁹ *Закон о осигурању радника*, Службене новине Краљевине СХС бр. 117 (1922); Инвалидски закон са правилником за његово извршење, у: *Збирка закона протумачених судском и административном праксом*, издаје Гојко Никетић, св. 243, (Београд: Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон, 1936), 5–7, 11.

⁴⁰ *Закон о осигурању радника*, Службене новине Краљевине СХС, број 117 (1922); *Socijalni arhiv*, година 1 (1935), 185.

⁴¹ Чалић, *Социјална историја Србије*, 219; АЈ, 65, 185–580.

Економска криза, много више него нове законске регулативе, приморала је раднике да, у околностима високе незапослености, прихватају ниже наднице, дуже радно време и да „зажмуре“ на кршење одредаба Закона о заштити радника да би сачували посао и било каква примања.⁴²

Како се криза смањивала и економска ситуација у земљи постајала нешто боља, држава је увидела да мора да учини одређене уступке радништву и да смањи оскудицу у којој се налазила већина југословенских радника. Социјална политика из друге половине 30-их година давала је предност сељацима, као најбројнијем слоју становништва. Из популистичких разлога, Стојадиновић је желео што већу подршку сељака његовој политици, али одређене мере су имале и јако економско упориште.⁴³ Требало је најбројнији слој становништа колико толико финансијски оспособити и извући из дужничког ропства, у циљу наставка привредног успона земље. Презадуженост сељака био је један од највећих привредних, економских и социјалних проблема у Краљевини Југославији. Претежно мали поседи, обрађивани на заостао начин, нису доносили пуно прихода. Самим тим, многи сељаци су се суочавали са немогућношћу да обаве следећу сетву или чак да преживе зиму са довољно хране, због чега су се задуживали код банака или приватних повереника. Кредите нису могли да враћају, па су улазили у нова задужења. Дошла је економска криза, а цене пољопривредних производа су пале. Са друге стране, пољопривредници из западног и северног дела земље имали су нешто боље приходе, али су и они, зарад модернизације своје производње, били приморани да се задужују. Тако је проблем презадужености обухватао све крајеве Југославије, без обзира на њихов степен развоја.⁴⁴ Иако су радници били у другом плану, ипак су постојале и жеља и иницијатива да се неке ствари поправе.⁴⁵ У коначници, до драстичних промена није дошло. Економски успон створио је простор за нова радна места, али се приливом становништва са села незапосленост

⁴² Đurović, *Državna intervencija*, 110–112; Миленковић и Миленковић, *Запошљавање у Србији*, 200.

⁴³ Бојан Симић, *Пропаганда Милана Стојадиновића* (Београд: Институт за новију историју Србије, 2007), 102, 167, 171.

⁴⁴ Nikola Vučo, *нав. дело*, 17, 24, 62–63, 90–92, 197–198,

⁴⁵ Mirković, *Економска структура Југославије*, 60, 92–99.

повећавала упоредо за запосленошћу.⁴⁶ Социјални издаци су повећани, али још увек недовољно. Плате су расле, али су расле и цене. Упркос ставу владе да се стандард повећао, просечан радник на крају 30-их година још увек није достигао стандард живота који је имао пре економске кризе.⁴⁷ Социјални услови живота и рада радништва су до краја постојања југословенске краљевине, и поред извесних помака, остали на прилично ниском нивоу. Краљевина Југославија је захваљујући таквој политици спадала у ред држава са најмањом социјалном заштитом радника у Европи.

Заштита на раду и радне несреће

Често се међу посланицима у Народној скупштини могло чути да је југословенско радничко законодавство једно од најсавременијих у Европи. Одређени закони су имали узор у Британији, Немачкој, Француској или Италији, али је највећи проблем био у њиховој примени. Примена закона је била слаба, недовољна, а често из различитих разлога неизводљива.⁴⁸

Југословенска држава се перманентно суочавала са корупцијом унутар државне структуре. Разне нагодбе, споразуми и друге афере кочиле су доношење нових закона, као и примену већ постојећих. Социјална помоћ угроженом становништву често је служила као средство за прикупљање гласова.⁴⁹ Корупција је најчешће кретала одозго, од најимућнијих и најутицајнијих слојева. Многи југословенски индустријалци, власници или акционари бројних предузећа били су повезани, директно или индиректно, са владајућим политичким структурама, док су неки чак били и утицајни део власти.⁵⁰ Инспекције

⁴⁶ Đurović, *Državna intervencija*, 109, 121.

⁴⁷ АЈ, фонд 39, Министарство социјалне политике и народног здравља Краљевине Југославије, „Експозе Министра социјалне политике и народног здравља пред Народним представништвом у дебати о буџету за 1938/1939. годину”, 9–27; Sergije Dimitrijević, *Privredni razvitak Jugoslavije od 1918–1941 godine: (predavanja štampana kao rukopis)* (Београд: Висока школа политичких наука, 1961), 100; Бецић, „Финансијска политика”, 136–137.

⁴⁸ Љубомир Петровић, „Социјална политика у Краљевини Југославији: биланс једног неуспеха”, *Историја 20. века* бр. 3 (2011): 130.

⁴⁹ Mirković, *Ekonomska struktura Jugoslavije*, 13, 35, 85; Čulinović, *Jugoslavija između dva rata*, 98–99.

⁵⁰ Dmitrijević, *Privredni razvitak Jugoslavije*, 101; Đurović, *Državna intervencija*, 284.

рада су настојале да сваку неправилност провере и санкционишу, али мањак средстава и људства спречавао је њихово деловање, посебно у удаљенијим местима. Редовне провере предузећа биле су обавеза Инспекције рада према Закону о заштити радника, али за њих није било довољно средстава. Пут у удаљенија места изискивао је превозно средство и више инспектора.⁵¹

Око половине југословенске привреде било је у страном власништву. Преглед страних предузећа у многим случајевима није био могућ. На пример, рудник Бор био је у власништву француског акционарског друштва, у оквиру ког су поједини акционари били југословенски политичари и капиталисти. Државна администрација није имала јурисдикцију над подручјем рудника, тако да је инспекција рада могла само да се ослони на извештаје које је давала управа рудника.⁵² Један рудар у Бору или Мајданпеку, да би добио боловање, морао је да буде прегледан искључиво од стране лекара у руднику, а дозвола за боловање морао је да добије од управе рудника.⁵³

Број несрећних случајева опао је у односу на период пре рата, али је број смртних случајева порастао. Једна од последица повећане смртност био је развој одређених индустрија ризичних по здравље. Најчешћи узрок смрти код радника у Југославији била је туберкулоза, док су несреће на раду узроковале 7,09% смрти код радника. Најризичније привредне гране за рад биле су рударство и топионичарство. Нешто мање оболелих било је у дрвној и индустрији камена. Несрећни случајеви у рудницима били су честа појава, много пута са смртним исходом. У југословенском случају било је изузетно тешко спровести истрагу и санкционисати евентуалне преступе јер су страни улагачи били заштићени од стране државе.⁵⁴

Држава је недовољно средстава издвајала за Министарство социјалне политике, па су самим тим све његове институције имале хроничне проблеме са мањком средстава за нормално функционисање. Једна окружна инспекција рада неретко није имала довољно средстава да финансира редовне прегледе предузећа у свом реону,

⁵¹ *Socijalni arhiv*, godina 1 (1935), 33–34, 71; Исто, godina 2 (1936), 46, 298–299.

⁵² Чалић, *Социјална историја Србије*, 272–273; Ђуровић, *Државна интервенција*, 271.

⁵³ Petrović, *Невидљиви гето*, 249.

⁵⁴ Исто, 59–60, 249.

иако је по закону то морала да чини најмање два пута годишње. Посебно тешка ситуација била је у сиромашнијим крајевима, као што су Македонија, Далмација, Херцеговина или Црна Гора, где су инспектори редовно могли да прегледају само она предузећа која се налазе у месту где је седиште те инспекције рада или недалеко одатле. У својим извештајима, Средишња управа за осигурање радника (СУЗОР), локалне берзе рада и инспекције траже додатна средства да би остварили оно основно што је прописано законом.⁵⁵

Радницима и намештеницима је законом остављена могућност да инспекцији рада сами пријаве неправилности. Ако би се против неправилности заузели раднички представници из локалних синдиката или комора, није био редак случај да падну у немилост послодавцима, па чак и да изгубе посао. Оснивањем провладиног Југословенског радничког савеза (ЈУГОРАС) у време владе Милана Стојадиновића, притисак на слободне синдикате и радничке организације постао је још већи. Притисак је посебно вршен у државним предузећима како би се радници учланили у овај синдикат. Уз то, судови су одбијали пријаве Радничких комора у име радника, сматрајући да они немају право посредовања у споровима између послодаваца и послопримаца. Висок ниво неписмености оставио је радницима једину могућност да им пријаве саставе Радничке коморе. Ипак, касније је створена могућност усмене пријаве неправилности, како би се изашло у сусрет таквим радницима. Немали број пута радници су морали да штрајкују јер је њихов колега неправедно отпуштен због тога што је тражио од послодаваца да поштују законом загарантоване одредбе, пре свега о радном времену, прековременом раду и редовној исплати наднице.⁵⁶

Статистика најбоље показује колики је био опсег несрећа на раду. Уз помоћ табеле из *Статистичког годишњака Југославије* покушаћемо да анализирамо колико су честе и смртоносне биле повреде на раду у Краљевини Југославији:

⁵⁵ *Socijalni arhiv*, godina 2 (1936), 46, 298; Миленковић и Миленковић, *Запошљавање у Србији*, 130; Petrović, *Nevidljivi geto*, 60, 157, 167; Mirković, *Ekonomska struktura Jugoslavije*, 85.

⁵⁶ *Socijalni arhiv*, godina 1 (1935), 70–71; AJ, 65, 183–577; Јовановић, *Синдикални покрет у Србији: 1935–1941*, 57, 168–169, 172–173.

Година	Укупан број осигураних радника код СУЗОР-а	Укупно несрећа на раду	Смртне		Несмртне	
			На машинама	На пољу	На машинама	На пољу
1920.	365.350	836	15	17	374	430
1921.	388.268	2.451	19	62	610	1.760
1922.	412.624	2.715	24	76	1.192	1.423
1923.	467.493	6.295	51	142	1.669	4.433
1924.	456.413	7.297	33	111	1.394	5.759
1925.	466.868	8.135	19	125	1.652	6.339
1926.	485.595	7.058	17	100	1.454	5.487
1927.	522.940	8.149	25	110	1.418	6.395
1928.	591.455	8.581	30	145	1.600	6.807
1929.	626.459	10.012	166	597	1.702	7.547
1930.	616.752	9.869	25	123	1.771	7.950
1931.	575.737	9.613	41	96	2.108	7.368
1932.	523.209	8.076	24	80	1.884	6.088
1933.	513.074	8.321	22	73	2.009	6.218
1934.	547.156	9.294	35	85	2.274	6.900
1935.	571.418	8.494	25	82	2.035	6.352
1936.	635.499	8.796	30	80	2.325	6.361
1937.	673.942	11.854	22	118	2.685	9.029
1938.	707.435	12.552	47	103	3.058	9.344
1939.	766.599	10.813	25	111	2.021	8.656
Укупно		159211	695	2.436	35.235	120.646
					3.131	155.881

Табела 1: Статистички годишњак Југославије 1918–1988, 57, 422.

На основу дате табеле можемо закључити да је укупан број несрећних случајева у периоду 1920–1939. износио 159.211. Укупан број смртних случајева био је 3.131, од којих на машинама 695, а на пољу 2.436. Због већ наведених карактеристика југословенске привреде, број смртних случајева на пољима (током рада на њиви, приликом ископавања каменолома, рад у шуми и сл.) знатно је већи од смрти за машинама. Ипак, смртност за машинама приметно је висока, с обзиром на слаб технолошки развој југословенске привреде, и износи 22% од укупног броја смртних случајева. Број несрећних случајева за машинама процентуално је у скоро константном расту, што је још један показатељ да повећање броја машина, као и броја радника, није праћено бољом заштитом на раду за машинама. У односу на укупан број несрећних случајева удео смртних је 1,97%. У односу на укупан број осигураних радника у овом периоду, проценат несрећних случајева је следећи: у последњој години пред Велику економску кризу 1929. на 1000 радника просечно долазило је 16 несрећних случајева; у години врхунца економске кризе у Југославији, 1934, тај однос је: 17 несрећних случајева на 1000 радника; 1939. на 1000 осигураних радника долазило је 14 несрећних случајева. Из свега наведеног можемо закључити да се, у зависности од године, проценат несрећних случајева кретао између 1,5 и 2%. Сваки педесети осигурани радник доживео је неку повреду на раду. Постотак није висок, а у обзир смо узели само осигуране раднике. Тачан број осталих радника који нису улазили у статистику остаје непознат. Самим тим, немогуће је утврдити тачан број несрећа код ових радника.

Пољопривредни радници нису пријављивани код СУЗОР-а, а претпоставља се да их је до средине 30-их година 20. века, само у Војводини, било преко 200.000.⁵⁷ Рад на пољима био је изузетно тежак, с обзиром на висок број несрећа на раду на пољима код осигураних радника, број несрећа код пољопривредних радника засигурно је био на високом нивоу. У Дунавској бановини највише несрећних случајева било је на пољима, док је највише смртних било за машинама.⁵⁸

Сезонски радници су такође у значајној мери остали неосигурани. Њихови послови су били привременог карактера, али је

⁵⁷ *Socijalni arhiv*, godina 1. (1935), 72.

⁵⁸ *Исто*, 206; *Исто*, godina 2. (1936), 23–25.

опасност од несреће и повреде и даље била присутна. Јавни радови, отпочети средином 30-их година, били су једна врста привремених упослења, са циљем смањења незапослености. Радници на јавним радовима нису били осигурани код СУЗОР-а.⁵⁹

Рудари нису били осигурани код СУЗОР-а, већ су имали своје Братинске благајне, па њихов број не улази у статистику. Колико је ситуација у Југославији била тешка говори и извештај Министарства шума и руда, према ком је само 1934. године у рудницима страдало 179 рудара, док је тешко повређено њих 320.⁶⁰

Не смемо изоставити још једну важну ставку. Болести, настале услед нездравог окружења у коме су радници боравили, нису потпадале под несреће на раду, а и те како су утицале на здравље и животни век радника. Туберкулоза је била највећи узрочник смрти код радника у међуратном периоду. Плућна болест, којој су погодивале загушљиве, тамне и влажне просторије, у којима су радници проводили већи део дана. Како је економска криза узела маха, опште здравствено стање радника додатно се погоршало. Више од једне трећине осигураних радника умрло је од туберкулозе. Колико су услови на раду утицали на развој туберкулозе говори нам и податак Хигијенског завода у Нишу, према ком је смртност од туберкулозе код становништва око 20%, а код радника 48%. Уз то, лоша и недовољна исхрана слабила је имунитет. Просечна радничка зарада често није могла да подмири ни основне потребе, док су услови за одржавање хигијене на послу такође били на изузетно ниском нивоу. Сем одређених изузетака, већина фабрика и радионица није испуњавала основне хигијенске услове за рад.⁶¹

Статистика показује низак број несрећа и смртних случајева на раду, али ако укључимо друге елементе, као што су нездраво окружење и слаба исхрана услед немаштине, или додамо стотине хиљада радника који нису осигурани, добијамо другачији изглед проблема о коме говоримо.

⁵⁹ *Isto*, година 2. (1936), 289–290.

⁶⁰ Đurović, *Državna intervencija u industriji Jugoslavije*, 243.

⁶¹ *Народно благостање*, бр. 28 (6. 7. 1935), бр. 29 (13. 7. 1935) 451–454, бр. 31 (27. 7. 1935) 489, 492, бр. 38 (13. 9. 1935), 585; *Socijalni arhiv*, Година 1. (1935), 135, 176; *Исто*, Година 2. (1936), 17–18, 298–299; *AJ*, 39, 9–27.

Закључак

Краљевина СХС/Југославија била је претежно аграрна земља. Око 10% становника радило је у индустрији, рударству, занатству и саобраћају као најамна радна снага. Држава је после уједињења низом закона и уредби регулисала њихов положај. Закони су у доброј мери пратили узор развијених европских држава, па су радницима дата бројна права, међу којима су гарантовано осмочасовно радно време, осигурање, плаћени прековремени рад и др. Иако је законодавство пратило европске узоре, примена радничког законодавства била је далеко од прописане. Држава се од настанка борила са бројним проблемима, који су у великој мери кочили примену правних норми.

Закон је радницима гарантовао рад у окружењу које не сме бити опасно по живот. Они су, ипак, често радили ризичне послове, без адекватне заштите и у нехигијенским условима. Радничке просторије биле су погодне тле за развој туберкулозе и других заразних болести.

Број несрећних случајева се из године у годину повећавао, паралелно са повећањем броја осигураних радника. На основу доступних података било је могуће утврдити тачан број несрећних и смртних случајева само за раднике који су осигурани. Процент несрећних случајева код осигураних радника кретао се између 1,5 и 2%. Процент није висок, али је опет приметан, пре свега ако погледамо занимања која су била најризичнија по живот, као што су рударство и топионичарство. Неколико стотина рудара изгубило је живот на раду у рудницима током међуратног периода. Уз то, пољопривредни радници, радници на јавним радовима и сезонски радници нису имали систем осигурања, а по проценама их је било више од осигураних. Због природе посла којим су се бавили, код њих је такође био присутан висок број несрећа на раду.

Проблеми заштите на раду нису заузимали примарно место у раду државних власти, већ се радило онолико колико су за то постојале жеље и могућности. Инспекцијама је мањкало финансијских средстава и људства, а неки послодавци, попут страних улагача, били су заштићени од стране државе. Иако је било значајног повећања броја осигураних радника и механизације у привреди, услови на раду и заштита на раду се у значајнијој мери нису поправили од почетка до краја постојања Краљевине Југославије.

Библиографија

Извори

Архив Југославије:

Фонд 38, Централни пресбиро председништва Министарског савета Краљевине Југославије

Фонд 39, Министарство социјалне политике и народног здравља Краљевине Југославије

Фонд 65, Министарство трговине и индустрије Краљевине Југославије

Савезни завод за статистику, *Статистички годишњак Југославије 1918–1988*, Београд 1989.

Središnja uprava za posredovanje rada. Socijalni arhiv (1935–1939).

Збирка закона протумачених судском и административном праксом, издаје Гојко Никетић, св. 243. Београд: Издавачко и књижарско предузеће Геца Кон, 1936.

Службене новине Краљевине СХС (1921, 1922).

Штампа:

Народно благостање (1935)

Литература:

Бецић, Иван. „Финансијска политика владе Милана Стојадиновића”. *Историја 20. века* 3 (2011): 125–142.

Vučo, Nikola. *Agrarna kriza u Jugoslaviji 1930–1934*. Beograd: Prosveta, 1968.

Dimitrijević, Sergije. *Privredni razvitak Jugoslavije od 1918–1941 godine: (predavanja štampana kao rukopis)*. Beograd: Visoka škola političkih nauka, 1961.

Dimitrijević, Sergije. *Strani kapital u privredi bivše Jugoslavije*. Beograd: Nolit, 1958.

Đurović, Smiljana. *Državna intervencija u industriji Jugoslavije 1918–1941*. Beograd: Institut za savremenu istoriju, 1986.

- Ђуровић, Смиљана. *Са Теслом у нови век: нова синтеза историје: изабрани чланци из економске историје Србије и Југославије 1918–1941*. Београд: Завод за уџбенике и наставна средства, 1997.
- Ђуровић, Смиљана. „Милан Стојадиновић и велика економска криза 1929. године”. У: *Милан Стојадиновић: Политика у време глобалних ломова*, приредио Миша Ђурковић, 142–159. Београд: Службени гласник, 2012.
- Јовановић, Надежда. *Синдикални покрет у Србији: 1929–1934*. Београд: Запис, 1979.
- Јовановић, Надежда. *Синдикални покрет у Србији: 1935–1941*. Београд: Рад, 1984.
- Kukoleča, Stevan. *Industrija Jugoslavije 1918–1938*. Београд: Beogradska štampa, 1941.
- Миленковић, Милица, Миленковић, Тома. *Запошљавање у Србији I*, Београд: Републички завод за тржиште рада, 2002.
- Mirković, Mijo. *Ekonomska struktura Jugoslavije 1918–1941*. Zagreb: Nakladni zavod Hrvatske, 1950.
- Palmer Thompson, Edward. *The Making of the English Working Class*. New York: Vintage books, 1963.
- Петровић, Љубомир. „Социјална политика у Краљевини Југославији: биланс једног неуспеха”. *Историја 20. века* 2 (2011): 119–132.
- Rafailović, Jelena. „Economic structure of the population in the Kingdom of SCS”. *Токови историје* 3 (2019): 79–104.
- Симић, Бојан. *Пропаганда Милана Стојадиновића*. Београд: Институт за новију историју Србије, 2007.
- Hobsbaum, Eric. *Industry and empire: from 1750 to the present day*. Harmondsworth: Penguin, 1969.
- Чалић, Мари-Жанин. *Социјална историја Србије 1815–1941: успорени напредак индустријализацији*. Београд: Клио, 2004.
- Čulinović, Ferdo. *Jugoslavija između dva rata II*. Zagreb: Historijski institut Jugoslavenske akademije u Zagrebu, 1961.

Dušan Miljković, MA

Faculty of Philosophy, Belgrade

dusanmiljkovic257@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-3188-1062>

Between Law and Practice: Labour Protection and Workplace Accidents in the Kingdom of Yugoslavia, 1918–1941

The text analyzes the most important acts of labor legislation in the Kingdom of SCS/Yugoslavia, intending to show to what extent the legal acts of that period succeeded in regulating and improving the position of workers. The author focuses on the development of legal provisions, their practical application, and the actual reach of state mechanisms for labor control and protection. Special emphasis is placed on the issue of workplace accidents, which were frequent during this period and often had severe consequences.

Through an analysis of available historical sources — legal texts, statistics, inspection reports, and contemporary scholarly literature — the working conditions, the most common causes of injuries, and the reasons behind the high mortality rate among workers are presented. A significant part of the problem stemmed from insufficient implementation of regulations, weak oversight, technological underdevelopment, and the lack of employer interest in investing in safety. At the same time, state institutions demonstrated limited capacity to prevent accidents, due both to organizational shortcomings and to an insufficient number of inspectors and resources.

Based on this, the text illuminates the broader socio-economic context in which labor legislation operated and shows that, although the formal regulations often represented a step forward, their actual effectiveness was not sufficient to significantly reduce the risks that workers faced daily.

KEYWORDS: labour question, Kingdom of Yugoslavia, workers, labour legislation.