

**Милица МИЛЕНКОВИЋ**  
виши научни сарадник  
Институт за историју  
радничког покрета Србије  
Немањина 24/II, Београд

## УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ РАДА НА ФОРМИРАЊЕ РАДНИЧКИХ СОЦИЈАЛНИХ ИНСТИТУЦИЈА У ЈУГОСЛАВИЈИ 1919-1929

### **АПСТРАКТ:**

*Интернационализација проблема радничке заштите. Утицај Међународне организације рада на социјалну политику; радничко законодавство и радничке социјалне установе у Југославији; узајамне везе и сарадња.*

Социјална политика једне земље условљена је у великој мери стањем њене привреде. Уколико је привреда развијенија и друштво богатије утолико су социјална давања издешнија. Поред овог основног предуслова значајни су и други, као што је организована снага радничког покрета и међународни чиниоци.

У Југославији је у целини у међуратном периоду, а у Србији поготово, владала екстензивна производња. При томе су безобзирно експлоатисана природна богатства, а исто тако сурово искоришћавана је и радна снага. Млада послодавачка буржоазија настојала је да уклони све препреке које су јој макар у најмањој мери, онемогућавале најшире могућности експлоатације, па отуда велики отпор увођењу заштитног радничког законодавства – а када је оно већ било уведено, онда га је требало скресати.

Но, и поред тога, под притиском револуционарног расположења маса и њихових енергичних захтева, као и развоја радничког законодавства и у другим развијеним земљама света, и у Југославији се након првог светског рата модернизује радничко законодавство и уводе радничке социјалне установе.

Пре него што је донет Закон о заштити радника (јуни 1922. године), у појединим подручјима Југославије радничка заштита је била регулисана разноликим законима. У Хрватској, Словенији, Босни и Херцеговини, Банату, Барањи и Бачкој примењивано је аустро-угарско законодавство, док су у Србији важиле углавном одредбе Закона о радњама, донетог 1910. године. То је законодавство,

након уједињења југословенских земаља, разним уредбама постепено унифицирано и допуњавано.<sup>1</sup>

Уредбе су имале снагу закона и оне су на нов начин регулисале: дужину радног времена, недељног одмора, увођење радничких повереника, оснивање инспекција рада, берзи рада, радничког осигурања и друго. У односу на претходне законе, ове одредбе су у већини случајева (увођење осмочасовног радног дана, радничких повереника и др.) значиле велики социјално-политички напредак.

Ако пратимо доношење и садржај тих привремених уредаба и њихово укључивање у касније радничко законодавство не можемо а да не уочимо да се интернационална социјална политика рефлектовала у великој мери и у нашим заштитним законима. Опсег социјалног законодавства у разним државама био је различит. Те разлике у степену законске заштите олакшавале су на светској пијаци радне снаге лакшу конкуренцију земаља са лошијом заштитом у односу на земаље са бољим социјално-политичким законодавством.

Те неједнаке конкурентске могућности на светској пијаци подстакле су развијене земље да настоје да се интернационализује социјално-политичко законодавство. Њихов интерес је био да законска заштита коју оне морају да пружају својим радницима, јер су присиљене снагом њихових организација, буде примењена и у другим земаљама. Учећи на примерима јаче и боље организованих радничких покрета, и радничка класа Југославије настојала је да радничке тековине извојеване у другим земаљама примени код себе.<sup>2</sup>

Интересантно је упознати се како је настала интернационализација проблема радничке заштите. Прве озбиљне кораке у интернационализацији овог питања предузела је швајцарска влада још 1862. и 1889. године. Она је те године позвала све владе европских држава ради договора о интернационалном регулисању односа у вези са фабричким радом. Тај покушај није успео. Сличну судбину доживео је и покушај који је 1890. године предузела Немачка. Том приликом расправљало се о регулисању радног времена у радионицама, недељном одмору, раду деце и жена. Године 1897. швајцарски Раднички синдикални савез покушао је да сазове интернационалну конференцију за социјалну политику. Она је и одржана али, иако је усвојила разне одлуке о недељном одмору, забрани рада деце, регулисању радног времена и привредној инспекцији, није дала практичне резултате, већ су те одлуке могле да послуже само за пропагандне сврхе.

Године 1900. основан је Интернационални савез за законску радничку заштиту у Паризу. Убрзо је основан и Интернационални уред рада у Базелу. Том уреду прикључили су се радници из 15 земаља. Један од најважнијих практичних успеха овог уреда било је доношење тзв. „Бернске конвенције”, која је забрањивала рад женама и предвидела непрекидни недељни одмор од најмање 11 сати. Веома важна била је и друга конвенција. Она је забрањивала употребу белог фосфора у индустрији шибца. Губитак од неколико пара при употреби безбедног црвеног фосфора дуго је онемогућавао спровођење забране употребе белог фосфора, иако је његова употреба узроковала веома опасна обољења код радника-ца запослених у индустрији шибца.

Године 1913. Интернационални уред рада у Базелу сазвао је конференцију на којој се решавало о десетосатном радном дану и забрани ноћног рада деци. Године 1914. наступио је рат, који је прекинуо сва настојања у регулисању радничког

1 Тома Миленковић, *Привремено радничко законодавство у Југославији*, Зборник Завода за повјесне знаности истраживачког центра Југословенске академије знаности и умјетности у Загребу, волумен 11, Загреб 1982, 110-120.

2 Петар Милосављевић, *Положај радничке класе Србије 1918-1929*, Београд, 1972, 102, 163.

законодавства. Но ипак је и у ратно време, 1916. године, одржана конференција у Лидсу, али су на њој учествовале само земље чланице Антанте. На тој конференцији формулисан је и захтев за оснивање службеног интернационалног уреда рада. Поред тога, она је поставила минимални програм о радном праву, синдикалној коалицији, емиграцији, социјалном осигурању и другом.

Следеће године одржана је конференција у Штокхолму, на којој су учествовали представници земаља Централних сила и неких неутралних земаља. На њој је израђен социјално-политички програм, који је на другој конференцији одржаној исте године у Берну коначно усвојен. Програм обухвата захтеве о слободном кретању радника из државе у државу, слободи удруживања, социјалном осигурању, регулисању осмотног радног времена, забрани ноћног рада, недељном одмору, хигијенским заштитним мерама у предузећима, заштити деце и жена, заштити породиља итд.

Даљи корак у регулисању социјалне заштите радника на интернационалном плану била је Бернска конференција одржана 1919. године која је први пут после рата окупила представнике свих земаља без обзира ком су блоку у рату припале. Захтеви ове конференције много су радикалнији од свих претходних. Тенденција је била да се уведе осмотни радни дан и интернационална организација рада. Најбитније је било да се у тој интернационалној организацији захтева и учествовање представника радничких синдикалних организација поред службених представника влада прикључених земаља.

Версајским уговором закљученим јуна 1919. предвиђа се оснивање светске интернационалне организације рада, којој је одређен као основни задатак – интернационализација и унапређивање социјалног политичког законодавства у целом свету.<sup>3</sup>

На оснивачкој конференцији Међународне организације рада одржаној у Вашингтону 29. октобра 1919. године учествовао је раднички делегат из Југославије Франц Светек, секретар Радничких синдиката Словеније.<sup>4</sup> Интернационална организација рада створена је под утиском претње бујице радника са фронтва да сруше постојећи друштвени поредак. Ова је организација у почетку била веома плодна. Буржоазија целог света осећајући своју слабост била је принуђена да чини концесије на свим пољима социјалне политике. Први успеси у том погледу су Вашингтонске конвенције о радном времену, а следиле су и друге, па су тако у првом налету извојеване готово у целом свету, поред концесије о радном дану, и друге важне социјално-политичке реформе.<sup>5</sup>

Под утицајем свих тих догађаја на међународном плану, и у нашој земљи дошло је до проширивања основа социјалне политике и доношења уредаба из области социјалног законодавства. Те су уредбе биле одраз снаге интернационално организованог пролетаријата, али и резултат борбе радничке класе Југославије организоване у снажне самосталне политичке и синдикалне организације.<sup>6</sup>

Међутим, чим су се светске прилике средиле и слегла упаљива атмосфера на раскрсници између две крајности, два система – капиталистичког и социјалистичког – приватне и колективне својине, и чим је радничка класа расцепом (1920) изгубила своју револуционарну снагу, капиталистичка класа у Југославији ступа у офанзиву. Приватна својина у начелу била је загарантована, али упркос противљења буржоазије и капиталистичке традиције није више била не-

3 Андреј Митровић, *Југославија на конференцији мира 1919-1920*, Београд 1969, 77-80.

4 Архив Међународне организације рада (МОП), Женева I 1055/17/2.

5 На конференцији у Вашингтону 1919. године донете су конвенције које су се односиле на незапосленост, на запошљавање жена пре и после порођаја, на ноћни рад жена, и на минимум година дозвољених за рад деце у индустрији. (Архив МОП, I 4025/19/1).

6 Вид. Милица Миленковић, *Раднички покрет у Србији 1918-1921*, Београд, 1989, 101, 109.

прикосновена. Појединци нису више били као у ранијем периоду тако аутономни у регулисању својих односа као власници према најамним радницима.<sup>7</sup>

Упркос томе, усвојене нове уредбе којима је регулисана законска заштита радника проглашаване су великим „социјалним теретом“ који неразвијена југословенска привреда не може да поднесе. Контрола предузећа проглашавана је злочином, а осмосатни радни дан „кретенизмом којим се ремети светост приватног власништва.“<sup>8</sup> Очигледно да у земљи није било разумевања за ствари праве социјалне политике. Напротив, појавила се једна потајна реакција која је све то хтела довести у питање. „Социјална права радника изгледала су за буржоазију, по речима Недељка Дивца, народног посланика, исто тако, као једна могућност, као што је за представнике феудалног поретка изгледала једнакост политичких права грађана.“<sup>9</sup>

Међутим, процеси који су кренули у нашој земљи у вези са модернизацијом радничке заштите и имали велику подршку и од Међународне организације рада нису могли бити заустављени. На увођење савременог заштитног законодавства држава је била обавезна и као припадник — члан Међународне организације рада. Већ крајем 1920. године формирана је специјална владина служба која је сарађивала са Међународном организацијом рада.<sup>10</sup>

На значајним конференцијама и конгресима Међународне организације рада учествовали су такође и представници из Југославије. Тако је 1920. године боравио у Женеви и учествовао у раду Међународне организације рада представник Поморске матице Франц Стајнић; 1922. године Богдан Крекић; 1923. године Владимир Пфајфер; 1924. године поново Богдан Крекић, 1925, 1926, 1927, 1928. и 1929. године др Живко Топаловић и 1929. године поново Богдан Крекић. Послодавце је неколико година заступао Ђорђе Ђурчин из Београда. Као технички саветници из Југославије радили су у Међународној организацији рада Жолмејер и Иван Попел (Љубљана) 1926; Јова Јакшић — 1927. године; Лука Павићевић (Београд) и Јосип Бекер (Загреб) — 1928; Живко Топаловић и Марко Куртинић (Загреб) — 1929. године, и други.<sup>11</sup>

Као представник радничке класе Југославије најдуже је у Женеви боравио Живко Топаловић, утицао на сарадњу Међународне организације рада и радничких социјалних институција у Југославији и дао највећи допринос модернизацији радничког законодавства у Југославији.<sup>12</sup> Године 1923. основан је Цен-

7 Бранислав Глигоријевић, *Парламент и политичке странке у Југославији 1919-1929*, Београд, 1979, 326.

8 Архив Југославије, Фонд Индустијских корпорација, ф. 65, фасц. 1007, архивска јединица 1892.

9 Стенографске белешке Народне скупштине LXXX редовни састанак, Београд 22. јуна 1922, стр. 295-297.

10 Крајем јануара 1921. године, министар социјалне политике обавестио је Алберта Тому, генералног секретара Међународне организације рада, да су у име владе Краљевине СХС одређени Анатољ Романовски и др Адолф Цувај да представљају Југославију у Међународној организацији рада (Архив МОР, Д-298).

11 Архив МОР, Д I 1055/172.

12 Боравећи у Женеви током 1924, 1925, 1926, 1927, 1928. и 1929. године, а и касније др Живко Топаловић је као технички саветник Међународне организације рада успостављао везе са свим међународним синдикалним секретаријатима, везаним за централу у Амстердаму. Учествовао је активно, као представник Међународног бироа рада на Међународним синдикалним конгресима, пружао помоћ генералном савету Међународне синдикалне организације, допринио потписивању међународних конвенција и проширивању основа радничког законодавства у Југославији (Архив МОР, Р-1896).

трални секретаријат радничких комора у Београду, а за генералног секретара изабран је др Живко Топаловић. Овај секретаријат је био повезан са Међународним бироом рада у Женеви, чиме је систем законске заштите радника у Југославији био укључен у Међународну организацију рада. Исту улогу имали су Средишни и окружни уреди за осигурање радника, Средишна берза рада и Средишна инспекција рада. Овим установама практично је руководило Министарство социјалне политике преко представника радничке класе. При Међународној организацији рада постојала су обично по два плаћена кореспондента из сваке земље и обавештавала своје владе о мерама доношеним у Међународној организацији рада, с једне, и о стању радничког законодавства у сопственим земљама, с друге стране.

Под утицајем свега наведеног, као и мисија које је спроводила Међународна организација рада, и личних посета Алберта Томе, њеног генералног секретара, Југославији, настојања за увођење радничког законодавства давала су резултате. За период 1924-1927. године везане су три посете Алберта Томе Југославији. Он је држећи разна предавања и контактирајући са званичним представницима власти доприносио разумевању значаја заштите и осигурања радника.<sup>13</sup>

Приликом његове друге посете Југославији, 1926. године, могао је да констатује. „Што се тиче радника, ситуација се потпуно променила у току једне године. Радничка комора је реорганизована. Установљен је њен програм. Министарство (социјалне политике ММ) има стални контакт са радничким коморама, а не само у неким случајевима.“<sup>14</sup> Но и поред тога, Алберт Тома је истом приликом морао да укаже на то „да је Југославија једина земља у Европи која није издала званичне текстове конвенција, због чега не може ни да буде њихове званичне контроле.“<sup>15</sup> Тим поводом уследила је и његова интервенција код министра спољних послова и министра социјалне политике од којих је тражио званични превод конвенције „а не нешто импровизовано, што је до тада постојало.“<sup>16</sup>

Сарадња Међународне организације рада са земљама чланицама одвијала се и путем мисија које су се на лицу места обавештавале о стању привреде у земљи и на основу тога с положајем радничке класе и објективним условима за примену модерног радничког законодавства. Тако је у више наврата Југославију посетило неколико представника Међународне организације рада М. Милхауд 1921, Батлер 1922, Ритцман — 1929. године и други. Они су водили важне разговоре са министрима различитих ресора (спољних послова, социјалне политике, аграрне политике и индустрије) и са лидерима политичких партија: Симом Марковићем, Стјепаном Радићем и другима.<sup>17</sup> На тај начин утицај Међународне организације рада на заштитно радничко законодавство у Југославији оствариван је без обзира на то што до 1927. године нису биле ратификоване међународне конвенције. Но, и без тога, многе од тих конвенција биле су унете у позитивне законе Југославије.

Током 1927. године у Народној скупштини је после вишегодишњег одлагања усвојено и ратификовано 12 конвенција Међународне организације рада. Била је то листа конвенција коју су 26. новембра 1926. године прихватила посланства Срба, Хрвата и Словенаца у Женеви, а садржавала је следеће пројекте: 1. Пројекат конвенције који се односи на незапосленост; 2. Пројекат конвенције који се односи на запосленост жена пре и после порођаја; 3. Пројекат конвенција који се односи на ноћни рад жена; 4. Пројекат конвенције који се односи на минимум година

13 Алберт Тома је први пут боравио у Југославији, децембра 1924, а затим фебруара 1926, марта 1927, а и касније. (Архив МОР, КАТ — Кабинет Алберта Томе, 1/24/3/7; 1/31/2).

14 Исто.

15 Исто.

16 Исто.

17 Архив МОР, Г 900/3/2; Г 900/0/55.

дозвољених за рад деце у индустрији; 5. Пројекат конвенције који се односи на ноћни рад деце у индустрији; 6. Пројекат конвенције који се односи на минимум година дозвољених за рад деце у поморству; 7. Пројекат конвенције који се односи на недељни одмор радника; 8. Пројекат конвенције који се односи на године дозвољене за рад омладине у ложионишама; 9. Пројекат конвенције који се односи на медицински преглед деце и омладине запослене у потпалубљу; 10. Пројекат конвенције који се односи на репарацију повређених на раду; 11. Пројекат конвенције који се односи на репарацију оболелих од професионалних обољења; 12. Пројекат конвенције који се односи на једнакост у третману страних и домаћих радника, приликом примања репарација за унесрећене на раду.

Нису усвојени пројекти конвенција које су се односиле на заштиту, осигурање и слободу синдикалног организовања пољопривредних радника и на минимуме година живота старост деце која су могла обављати пољопривредне послове. Нису усвојени пројекти конвенције о обавезном увођењу осмочасовног радног времена за све раднике и о забрани ноћног рада у пекарама.<sup>18</sup>

Усклађујући радничко законодавство са прихваћеним конвенцијама, Министарство социјалне политике Југославије је током 1927. и 1928. године издало неколико законских аката према којима је заштитно радничко законодавство имало да се примењује у већој мери него до тада. Биле су то нове уредбе о отварању и затварању трговачких и занатских радњи и о радном времену помоћног особља, Уредба о организацији посредовања рада и давања помоћи незапосленим радницима и Наредба о спровођењу ове уредбе, затим Упутство Министарства социјалне политике за изборе радничких и намештеничких повереника и Пословник о раду радничких и намештеничких повереника.<sup>19</sup>

Најважнија мера коју је предузело Министарство социјалне политике у овом периоду била је установљење Фонда за стварање и одржавање радничких установа у Београду. Министар социјалне политике је решењем од 8. јуна 1927. године одобрио општини Београдској зајам од 10.000.000 динара, што је послужило као основа за формирање Фонда за стварање и одржавање радничких установа у Београду. Зајам је одобрен на 25 година са 4% годишњег интереса, за подизање радничких склоништа, кухиња, берза рада, купатила, читаоница, библиотека, радничких станова и установа за заштиту незбринуте радничке деце.

Са наведеном сумом новца приступило се изградњи зграда потребних за смештај радничких установа. До почетка октобра 1929. изграђено је: мушко радничко склониште и женско радничко склониште у Улици Милоша Поцерца број 2 и 4, затим два дечија обданишта једно у Млетачкој улици број 8, друго у улици Милоша Поцерца број 6. Те установе су у потпуности биле завршене и почетком октобра 1929. године предате на употребу. Њих су могли користити радници и њихове породице из свих крајева Југославије. Како је Београд био привлачан привредни центар, многи су у потрази за послом били упућени на неопходан смештај у овим склоништима.<sup>20</sup>

Схватајући важност Фонда и његових установа, поред одобреног износа Фонду је непрекидно притицала помоћ — од општине Београдске, Министарства социјалне политике и народног здравља, Радничке коморе, Јавне берзе рада, Централног одбора за посредовање рада, као и хуманитарних организација и добротвора.

18 Тома Миленковић, Међународна организација рада и Југославија 1919-1929, Историја XX века, бр. 1-2, Београд, 1986, стр. 38; Архив МОР, I 4025/19/1.

19 Службене новине Краљевине СХС, бр. 926, 27. XII 1927.

20 О националној и старосној структури корисника Фонда и др. биће више речи у опширнијем раду намењеном овој проблематици.

И поред свих тих мера и позитивних законских прописа, ипак је у периоду велике економске кризе морало неминовно доћи до погоршања социјалног и економског положаја радничке класе јер су основна средства за радничке институције због велике кризе и беспослице била знатно смањена. То је довело до одлагања даљег проширења заштитног радничког законодавства и његове редукације у практичној примени на најнужнију меру.

## РЕЗИМЕ

У области радничке заштите, у новоствореној држави, Краљевини СХС (1. децембар 1918,) владали су различити закони наслеђени из прошлости. Након уједињења југословенских земаља, разним уредбама, законодавство је постепено унифицирано и допуњавано.

Нове законске мере биле су условљене: стањем привреде у земљи, утицајем организованог радничког покрета и међународним факторима. Интернационална социјална политика рефлектовала се у великој мери и у радничком заштитном законодавству Југославије.

Већ од краја 1920. године формирана је специјална владина служба која је сарађивала са Међународном организацијом рада у Женеви. Сарадња је била обострана и плодна, одржавани су редовни међусобни контакти. Као резултат те сарадње ратификоване су међународне конвенције 1927. и формиране радничке социјалне установе у Југославији.

## РЕЗЮМЕ

### **Влияние международной организации труда на формирование рабочих социальных учреждений в Югославии в 1919-1929 годах**

В созданном Королевстве СХС в 1918 году господствовали разные законы в области рабочей защиты, оставшиеся из прошлых времён. После объединения югославских земель с помощью разных указов рабочее законодательство постепенно унифицировалось.

Новые законодательные меры зависели прежде всего от положения экономики, от влияния организованного рабочего движения и международных факторов. Интернациональная социальная политика в большой мере отражалась и на защите рабочих в Югославии. Уже в конце 1920 года была создана специальная правительственная служба, сотрудничавшая с Международной организацией труда в Женеве. Это сотрудничество было близким и плодотворным, так как постоянно поддерживались взаимные и всесторонние контакты. В результате взаимных контактов в 1927 году были ратификованы международные конвенции и созданы рабочие социальные учреждения.