

RAZVOJ OSIGURANJA ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI U RADNOM PRAVU JUGOSLAVIJE

Š1 STARANJE O NEZAPOSLENIMA U JUGOSLOVENSKIM ZEMLJAMA DO STVARANJA KRALJEVINE SRBA, HRVATA I SLOVENACA

Izlaganja u ovom delu rada ograničavamo unazad na period od početka XIX veka. Ne bi imalo naročite svrhe zalaziti još dublje u prošlost, s obzirom na činjenicu da je pojava nezaposlenosti najtešnje povezana sa pojavom kapitalističkog načina proizvodnje, koji se u nekim našim zemljama javlja tek sredinom XIX veka, dok se u nekim u ovom periodu uopšte ne javlja.¹ Nadalje, izlaganja u ovom delu ograničavamo na vreme do Drugog svetskog rata, odnosno na period od prvih registrovanih pojava nezaposlenosti pa do 6. aprila 1941. godine. Razlog ovakvom pristupu problemu leži u tome što pomenuti period, po prirodi ekonomskih i društvenih odnosa koji su u njemu vladali i koji su, s jedne strane, uslovljavali karakter pojave nezaposlenosti a, s druge strane, i karakter socijalne politike, kao i mere koje su preduzimane u smislu rešavanja problema nezaposlenosti, imali svoje jedinstvene karakteristike, predstavlja jedinstven period kapitalističkih, ekonomskih i društvenih odnosa, te je kao jedinstvena celina podesan za istraživanje.

Zemlje koje su 1918. godine ušle u sastav tada stvorene države, prešle su u pogledu pojave nezaposlenosti i staranja o nezaposlenima, ili svoj specifični put, ili su išle putem koji su određivali privredni razvitak i zakonodavstvo države u čijem su se sastavu one tada nalazile ili, najzad, usled specifičnosti društveno-ekonomskih odnosa, nisu ni poznavale ustanovu staranja o nezaposlenima.

Treba, međutim, odmah naglasiti da situacija nije bila ni najmanje jednostavna. S jedne strane, postojala su zakonodavstva dveju samostalnih država (Srbija i Crna Gora), s druge strane zakonodavstva u zemljama pod Austro-Ugarskom (Slovenija, Hrvatska i Vojvodina), i najzad, po dva potpuno različita pravna sistema u Bosni i Hercegovini i Makedoniji. Kada se govori o komplikovanosti situacije onda se misli više

¹ To, međutim, ne znači da i ranije nije bilo pojava nezaposlenosti i izvesnih formi staranja o nezaposlenima. Na to upućuje članak dr Riste Jeremića: Konačišta i sirotinjske kuhinje u prošlosti Balkana, Socijalni arhiv, br. 11—12/37, str. 297.

na pravni sistem uopšte, nego na zakonodavstvo o zbrinjavanju nezaposlenih, koje je bilo u sasvim početnim formama ili ga uopšte nije ni bilo.²

U redovima koji slede daćemo kraći prikaz propisa kojima su u pomenutom periodu bila regulisana pitanja posredovanja rada i pomaganja nezaposlenih radnika i to odvojeno za svako od postojećih pravnih područja.

1. Pravno područje Srbije

Sa pojavom prve industrije u Srbiji pedesetih godina XIX veka,³ počinju i prva strujanja i pokušaji organizovanja radničke klase, vezane za ideje i delatnost Svetozara Markovića i Dimitrija Tucovića. Godine 1903. dolazi do osnivanja Glavnog radničkog saveza i Srpske socijal-demokratske partije, koje su, po rečima D. Tucovića, trebale da čine »jednu simbioznu zajednicu sa podeljenim ulogama: snaga sindikata je manje više u dubini korena, snaga partije u širini pogleda; prvi je izvor materijalne snage, drugi duhovne energije«.⁴

Prve propise⁵ o nezaposlenosti i staranju o nezaposlenima u Srbiji nalazimo u odredbama policijskog zakonodavstva. Tako, na primer, Cirkular Upravitelnoga Saveta iz 1835. godine upućuju policiju u Srbiji da motri na »skitače, sirjač, one ljude koji se nikakvim radom ne bave« i stavlja joj u dužnost da »odmah nadležnoj vlasti javi, koja će dužna biti razne mere prema neradinu istom i skitaču preduzeti«.⁶ Slične odredbe nalazimo i u Kaznenom zakoniku iz 1850. godine. On, na primer, sadrži odredbu prema kojoj se radnici, koji se nađu bez posla, u slučaju da se u roku od 8 dana ne zaposle, moraju prebaciti u drugi okrug, po pravilu u onaj koji sami izaberu (§ 238).

Pored propisa čisto policijskog karaktera, pitanje zaposlenja u Srbiji bilo je regulisano i esnafskim zakonodavstvom.⁷ Naime, 1847. godine doneta je Uredba o esnafima, kojom je bila predviđena dužnost svakog »kalfе ili najamnika, koji dođe u neko mesto da se zaposli da se prethodno javi »policijskoj vlasti« a posle nadležnom esnafskom staršini, koji će ga, pošto mu kalfensko pismo vidi, u kalfenski spisak zavesti i, prema obustajateljstvu, ili ga porediti, gde će u posao stati,

² Opširnije o ovome v.: dr Vojislav Petrović, *Nezaposlenost i staranje o nezaposlenima u Jugoslaviji do 1941. g.*, Beograd, 1957, str. 21.

³ O razvoju industrije i radničkih organizacija u Srbiji v.: Dragiša Lapčević, *Istorija socijalizma u Srbiji*, Beograd, 1922. str. 160 i sl.

⁴ Dimitrije Tucović: *Zakonsko osiguranje radnika u bolesti, invalidnosti i starosti, nesrećnim slučajevima i besposlici*, Beograd, 1907, str. 40.

⁵ Koliko nam je poznato, istraživanjem ranijih pravnih izvora, posvećenih isključivo ili delimično staranju o nezaposlenima, bavili su se kod nas Ilija P. Perić u radu: *Zakonodavstvo o zbrinjavanju nezaposlenih u Jugoslaviji, Hronološki pregled s kratkim sadržajem*, Beograd, 1939, i Dr Vojislav Petrović, *navedeno delo*.

⁶ Tekstovi ovih propisa nalaze se u odgovarajućim tomovima Zbornika zakona i uredbama u knjaževstvu (docnije Kraljevini Srbiji), po: dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 25.

⁷ V.: Dragiša Lapčević, op. cit. str. 160.

ili mu na volju ostaviti da sam sebi mesto potraži» (§ 32). Sa pravom se ističe da je pomenuta Uredba bila gotovo čista kopija, »ako ne i doslovan prevod, jedne od uredaba austrijskih, koja je tamo, gde je ponikla bila postala anahronizam i koja je u nas, kao prosta presada, donesena bez ikakvih studija naših prilika, ubrzo postala teret i smetnja«.⁸

No bilo kako bilo, Esnafska uredba regulisala je pitanje zaposlenja kalfi sve do 1910. godine, kada je u Srbiji donet, posle dugogodišnjih političkih borbi, Zakon o radnjama, pod kojim su podpadale sve »radnje industrijske, zanatske i trgovačke, bilo da se nalaze u varošima, varošicama ili selima« (čl. 1.).

Odredbom čl. 83. Zakona predviđena je mogućnost obrazovanja berzi rada »radi boljeg rasporeda radnih snaga«. Veoma značajna je i odredba Zakona (čl. 142.) kojom je radnicima koji putuju iz jednog mesta u drugo radi traženja posla priznato pravo »da se služe državnim ili državom subvencioniranim železnicama, lađama ili poštanskim kolima u polovinu obične cene kad putuju najnižom klasom«. Ovo značajno pravo nezaposlenih radnika preneto je docnije u jugoslovenske propise i zadržalo se u neizmenjenom obliku i do današnjih dana.

Ne treba, međutim, misliti da su radnici u Srbiji bili potpuno zadovoljni onim što im je Zakon nudio. U svojim zahtevima oni su išli mnogo dalje. Naime, tražili su donošenje zakona kojim bi, pored ostalog, bilo uređeno osiguranje za slučaj nezaposlenosti, čiji bi tereti, »u ravnim častima« podnosili država, poslodavci i radnici.⁹

Prikaz staranja o nezaposlenima u Srbiji bio bi nepotpun ako ne bi pomenuli napore koji su u tom pravcu činile radničke organizacije, naročito sindikati. Kada je početkom 1904. godine policija počela da hapsi nezaposlene radnike, proganjajući ih kao skitače, Partija i Radnički savez su sazivali protesne zborove. Zbor nezaposlenih u Beogradu je zahtevao javne radove na kojima bi učestvovali isključivo organizovani radnici.¹⁰

U pravilima pojedinih sindikata uvek je kao poseban zadatak isticano nalaženje rada nezaposlenim članovima u slučaju »nemanja rada i slučaju putovanja«.¹¹ O obimu i značaju ove delatnosti sindikata govore nam podaci o tome da je na pomoći u besposlici u periodu od 1903 — 1910. godine iz sredstava sindikalnih organizacija isplaćeno 27.594 dinara, dok je na putne pomoći u istom periodu isplaćeno 12.350 dinara.¹² Koliko je značila ta suma u ono vreme, postaje jasno ako se

⁸ Isto,

⁹ O stavu sindikalnih organizacija prema Zakonu o radnjama v.: Izveštaj za 1910. godinu u knjizi: Sindikalni pokret 1903—1912. u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini prema izveštajima glavnog saveza sindikata Međunarodnom sindikalnom savezu, Beograd, 1951, str. 50 i 53.

¹⁰ U tom smislu v.: Vuk Vinaver, Sindikalno štrajkački pokret u Srbiji (1903—1910), Istorija XX veka, Zbornik radova, br. 6/64, str. 17.

¹¹ Vidi npr., čl. 2. Pravila saveza abadžiskih radnika »Radničke novine«, br. 32/1903, str. 6; Pravila udruženja radnika Savskodunavske obale, »Radničke novine«, br. 38/1903, str. 3—4; Pravila Saveza mlinarskih radnika, »Radničke novine«, br. 42/1903, str. 3.

¹² Podaci uzeti iz već citiranog dela D. Lapčevića, str. 132.

napomene da je prosečna nadnica u Srbiji u periodu 1902—1906 iznosila 1.24 dinara.¹³

- 2. Pravno područje Slovenije

U zakonodavstvu kojim je na ovom području bilo regulisano pitanje zaposlenja, veoma značajno mesto zauzimaju propisi o radnim odnosima. Tako, na primer, odredbe o posredovanju rada sadrži Privremena uredba za seosku poslugu u Vojvodini i Kranjskoj od 18. marta 1858. godine.¹⁴ Vredan je pomena i Zakon o javnom pomaganju sirotinje za bivšu Štajersku od 27. avgusta 1869. godine.¹⁵ Prema § 5 ovog Zakona, »siromašna za rad sposobna lica nisu imala nikakvo pravo na javnu sirotinjsku pomoć«. Međutim, nadležne javne vlasti imale su naročito da se staraju da takvim nezaposlenim, ali za rad sposobnim i rada voljnim licima posreduju rad odnosno službu, pa da ih, po potrebi, na rad upute i silom.¹⁶

Zakonodavstvo ovog pravnog područja poznaje i značajne odredbe o posredovanju rada i pomaganju nezaposlenih za pojedine kategorije radnika, konkretno za rudarske radnike i privatne nameštenike. Tako, na primer, po Zakonu o osnivanju rudarskih zadruga od 14. avgusta 1869. godine, u svakom rudniku treba, po pravilu, da postoji jedna zadruga (§1). Jedan od zadataka zadruge jeste i posredovanje rada i službe (§ 2. t. 4).¹⁷ Zakon o penzionom osiguranju službenika od 16. decembra 1906. godine propisao je, da će statutom penzionog zavoda za službenike biti predviđeno uređenje i upotreba »Fonda za potporu siromašnih nezaposlenih službenika«.¹⁸

Najzad, treba primetiti da je na ovom pravnom području odprilike u isto vreme kao i u Srbiji, bio donet propis o pravu nezaposlenih radnika na povlašćenu vožnju, tačnije Odluka Ministarstva saobraćaja u Beču od 4. marta 1910. godine.¹⁹ Prema toj odluci, radnici kojima je neka ustanova za posredovanje rada našla posao, imali su pravo na povlašćenu vožnju od 50% normalne vozne cene na železnicama III reda putničkih i mešovitih vozova, na relaciji od preko 50 kilometara. Pravo na povlašćenu vožnju dokazivali su radnici objavama, koje je izdavala ustanova koja je izvršila posredovanje.

3. Pravno područje Hrvatske i Slavonije

I pored relativno razvijene privrede i velikog broja radnika, među kojima je svakako bivalo i nezaposlenih, ni u Hrvatskoj i Slavoniji nije

¹³ U tom smislu v.: dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 29.

¹⁴ Vidi: Ilija P. Perić, op. cit. str. 3—12.

¹⁵ Isto,

¹⁶ Isto,

¹⁷ Vidi: dr. Vojislav Petrović, op. cit. str. 35.

¹⁸ Dr Ratko Pešić: Nastanak i razvoj socijalnog osiguranja u Jugoslaviji, Prva knjiga, Beograd, 1957, str. 23.

¹⁹ Normalien — sammlung Für den politsceh Verwallungsdienst. Fünfter Band, A—Z Wien, 1912. str. 183, poé; I Perić, op. cit. str. 13.

postojalo posebno zakonodavstvo o zbrinjavanju nezaposlenih radnika u pomenutom periodu.²⁰ Naprotiv, staranjem o nezaposlenima bavile su se sindikalne organizacije. Iz podataka o finansijama legalnih sindikata doznajemo da su sindikalne organizacije u periodu od 1909 do 1913. godine isplatile na ime putnih pomoći 25.992,58 a na ime nezaposleničkih potpora 96.491,68 zlatnih kruna.²¹

4. Pravno područje Bosne i Hercegovine

Ni Bosna i Hercegovina nemaju u ovom periodu posebno razvijeno zakonodavstvo o staranju o nezaposlenima. Od zakonodavstva koje je donekle regulisalo ovu materiju može se pomenuti Privremeni služinski red od 1. oktobra 1900. god.,²² koji je predviđao da je posluga stajala pod nadzorom upravne vlasti, a naročito za vreme nezaposlenosti. »U roku od 24 časa, nezaposleni se morao javiti upravnoj vlasti radi upisa u knjigu evidencije i radi davanja dozvole za traženje službe« (§30).

Nalaženjem rada i davanjem pomoći nezaposlenim članovima bavili su se, kao i drugde, i bosansko-hercegovački sindikati. Naime, u toku svoje borbe sindikalni pokret je nastojao da se zapošljavanje radnika vrši isključivo preko sindikata o čemu je u nekim slučajevima, kako nas obaveštava N. Šarac, i uspevao.²³ Nemamo podataka o tome koliko je nezaposleničkih pomoći sindikat podelio svojim članovima. Sačuvani su, međutim, podaci o sakupljanju sredstava za pomaganje radničkih porodica, u koju svrhu je u toku Prvog svetskog rata sakupljeno 41.776 kruna.²⁴

5. Pravno područje Crne Gore

Prirodni i istorijski uslovi opredelili su Crnu Goru za pretežno stočarsku proizvodnju.²⁵ Zanatstvo je bilo veoma slabo razvijeno. Industrija je počela da se razvija tek pod kraj 19. veka. Prema zvaničnim statističkim podacima u periodu od 1899 do 1908. godine osnovane su u Crnoj Gori 3 fabrike sa 36 radnih mesta, a u periodu od 1909 do 1919. osnovano ih je 5 sa 132 radna mesta.²⁶ S toga je i razumljivo što u Crnoj Gori nije bilo popisa o staranju o nezaposlenima.

²⁰ Opširnije o ovome v.: Vitomir Korać, *Povjest radničkog pokreta u Hrvatskoj i Slavoniji*, knj. II, Zagreb, 1930. str. 117—123.

²¹ Vitomir Korać, *op. cit.* str. 41. i 488—492.

²² Dr Vojislav Petrović, *op. cit.* str. 40.

²³ V.: Nedim Šarac: *Sindikalni pokret u Bosni i Hercegovini do 1919.* Sarajevo, 1955. str. 52.

²⁴ Isto, str. 59. i 138.

²⁵ V.: Jovan Cvijić: *Balkansko poluostrvo i jugoslovenske zemlje*, knj. II, Beograd, 1931. str. 56.

²⁶ U tom smislu v.: Jovan Marjanović, *Nastanak i razvoj radničkog pokreta u Jugoslovenskim zemljama do Prvog svetskog rata*, Beograd, 1954. str. 144.

6. Pravno područje Makedonije

O odnosima u privredi Makedonije ne može se govoriti nešto detaljnije. Razlog ovome leži u činjenici što za vreme turske vladavine nije vođena nikakva statistika. Može se jedino reći to da su se u Makedoniji feudalni odnosi sačuvali dosta dugo. S toga je i razumljivo da nije bilo niti zakonodavstva o radu, a ponajmanje propisa o nezaposlenima.²⁷

§2 STARANJE O NEZAPOSLENIMA U KRALJEVINI SRBA, HRVATA I SLOVENACA

Kada je stvorena država, zvanično nazvana Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, 22. decembra 1918. godine, između ostalih, javlja se i nužda preduzimanja izvesnih mera radi prihvatanja demobilisanih vojnika i pomaganja siromašnih i nevoljnih žrtava rata. Uporedo s tim javlja se i potreba zbrinjavanja nezaposlenih, kojima tada neorganizovana i ratom opustošena privreda nije mogla dati ni rada ni zarade. I ukoliko je koji kraj naše zemlje bio industrijski razvijeniji, utoliko se jače osećala potreba društvene intervencije u vidu pružanja nezaposleničkih pomoći nezaposlenom industrijskom i poljoprivrednom radništvu.

Na tome kako je zamišljeno i sprovedeno staranje o nezaposlenima zadržaćemo se u toku daljih izlaganja, pošto prethodno, u najkraćim crtama razmotrimo neke važnije pretpostavke koje su omogućile nastanak i dalji razvoj ove važne institucije.

Prvi svetski rat bacio je na razne frontove, u internaciju, zatvore i ekonomsku bedu milione pripadnika naroda Jugoslavije. »Mnogi od njih ostavili su svoje kosti na bojnim poljima, a oni koji su preživeli rat vraćali su se svojim domovima pod uticajem velikih događaja koji su potresali svet sa nadom u bolji život i sa uverenjem da na takav život imaju puno prava.«²⁸

Aktuelnost problema nezaposlenosti i staranja o nezaposlenima podvlačile su stalno radničke organizacije i to od prvog dana delovanja novostvorene države. Naime, neposredno posle stvaranja Socijalističke radničke partije Jugoslavije (komunista) održava se kongres sindikalnog ujedinjenja 23 — 23 aprila 1919. godine i stvorena jedinstvena sindikalna institucija — Centralno radničko sindikalno veće Jugoslavije.²⁹

Praktični akcioni program sadrži jasno formulisani zahtev: »Izvesti obavezno državno osiguranje svih radnika za slučaj bolesti, povrede, smrti, porođaja, nezaposlenosti, iznemoglosti i starosti na račun viška vrednosti, dajući upravu u ruke radnika.«³⁰

²⁷ Vidi: Bureau international du Travail: Le problèmes du Travail en Turquie, Genève, 1950. str. 10; Rastko Purić: Radništvo i sirotinje Južne Srbije, Socijalni arhiv, br. 8—9/63, str. 241—265.

²⁸ Dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 48.

²⁹ U tom smislu v.: Đuro Salaj, Izveštaj centralnog odbora Jedinstvenih sindikata Jugoslavije, str. 5—6, po: Dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 51.

³⁰ Up.: Kongres Ujedinjenja (1919) tač. 4. Praktičnog akcionog programa, Socijalna politika, u »Istorijskom arhivu KPJ«, Tom II, Beograd, str. 15.

Svakako pod uticajem Oktobarske socijalističke revolucije u Rusiji 1917. godine koja je snažno dejstvovala na revolucionisanje radnih masa u čitavom svetu, posle stvaranja Kraljevine SHS, došlo je i do formalno-pravnog uobličavanja osiguranja za slučaj nezaposlenosti.³¹ U prvom periodu ono se odvijalo po propisima koje su donosile »zemaljske vlade«. Jedinstveno zakonodavstvo je dobilo svoj zamah tek sa donošenjem Vidovdanskog ustava od 28. juna 1921. godine.³² Kako će se iz daljeg pregleda videti, razvitak ovog zakonodavstva vršen je, s jedne strane, pod uticajem objektivnih prilika u zemlji, a s druge strane nužnošću prilagođavanja problema koje je njegova praktična primena nalagala.

U svom Odeljku III, Vidovdanski ustav je u svom početku sadržavao »socijalne i ekonomske odredbe« (čl. 22—44). Između ostalog, po Vidovdanskom ustavu, Država je preuzela na sebe brigu i obavezu: da se »svim građanima stvori podjednaka mogućnost sprema za privredne poslove kojima naginju«. Značajna načelna odredba je i ona iz čl. 23 po kojoj: »se sloboda ugovaranja u privrednim odnosima priznaje ukoliko se ne protivi društvenim interesima«.³³

Ustav u čl. 44. sadrži odredbu da će se »posebnim zakonom urediti«, između ostalih, i obezbeđenje radnika za slučaj nezaposlenosti. Sličnu odredbu sadržala je i Uredba o uređenju osiguranja radnika za slučaj bolesti i nesreće³⁴ od 27. juna 1921. godine, koja je predviđala sledeće: »osiguranje radnika u besposlici uvešće se zakonom« (§ 2). Međutim, za sprovođenje citirane zakonske odredbe dugo vremena se nije ništa učinilo. Jedino je Zakon o zaštiti radnika³⁵ od 28. februara 1922. godine predviđao u Odeljku četvrtom (§ 70—107 a) propise o Državnim berzama rada, kojima je, pored ostalog, stavljeno u zadatak suzbijanje nezaposlenosti i briga u »slučaju potrebe« o ishrani radnika, njihovom smeštaju i davanju poputnina (§ 71).

U pogledu pomaganja nezaposlenih radnika, Zakon je, kako je već pomenuto, sadržavao samo odredbe da će mesne berze rada, u granicama budžetskih mogućnosti, davati »potporu u novcu, hrani, prenoćištu ili druge vrste«, o čemu su trebalo biti doneti posebni pravilnici, koji, kako se ističe, nikad nisu doneti.³⁶ Naprotiv, umesto pravilnika, postojala su samo dva naređenja Ministra socijalne politike, koja čak nisu ni bila objavljena.³⁷

Prvo Naređenje, br. 10315 od 29. novembra 1922. godine, propisuje da se »pri Berzi rada u Beogradu mogu izdavati potpore nezaposlenim radnicima, i to do 100 dinara«. Drugo Naređenje Ministra socijalne po-

³¹ Vidi: dr Boško K. Perić — Zvonimir Stenek, Prava radnika i službenika za vreme privremene nezaposlenosti, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 1960. str. 86.

³² »Službene novine«, br. 142 a, od 28. VI 1921. godine.

³³ Up.: dr Dragoslav Janković, Vidovdanski ustav, iz istorije Jugoslavije, Zbornik predavanja, Beograd, 1958. str. 188—189.

³⁴ »Službene novine«, br. II—184, od 20. VIII — 1921.

³⁵ »Službene novine SHS«, br. XIX/117, od 30. V 1922.

³⁶ U tom smislu v.: Dr V. Petrović, op. cit, str. 74 i sl.

³⁷ Tekstove ovih naređenja vidi kod: Ilija P. Perić, Zakonodavstvo o zbirnjavanju nezaposlenih..., str. 55—56.

litike o pomaganju nezaposlenih radnika, O. br. 86/IV od 22. februara 1924. godine bilo je nešto detaljnije i šire od prvog. Njime je bilo predviđeno izdavanje redovnih (dnevni) i vanrednih (jednokratnih) pomoći nezaposlenim radnicima »kada usled neskrivljene nezaposlenosti ostanu bez zarade, ili gube toliko na zaradi, da je njihov materijalni opstanak ugrožen, kao i njihovoj neposrednoj porodici, ukoliko njeni članovi ne bi bili sposobni za samostalan, unosan rad i žive u zajedničkom domaćinstvu isključivo od zarade nezaposlenog lica« (§ 1). Redovna pomoć izdavana je prvenstveno u »naturi — hrani i prenoćištu, a tamo gde to ne bi bilo moguće ili uputno, u novcu i to u iznosu od 10 dinara za nezaposleno lice i 5 dinara za svakog člana porodice« (§ 2). Jednokratna pomoć davana je nezaposlenim licima u »visini polovine putne karte uz iznos, koji ne sme biti veći od trodnevne redovne pomoći, kad se upućuje u drugo mesto na rad« (§ 3).

Treba odmah naglasiti da stvaranje državnih berzi rada nije zadovoljlivo zahteve radničke klase u Jugoslaviji. Ali zbog posebnih okolnosti u to vreme, radnički pokret se morao pomiriti sa njihovim postojanjem, prihvatio ih je i borio se za što puniju primenu samouprave, koju je zakonodavstvo predviđalo, nadajući se da će od njih napraviti kako instrumente za borbu protiv nezaposlenosti, tako i za sprečavanje međusobne konkurencije između radnika.³⁸

Početakom 1928. godine, pristupilo se reorganizaciji berzi rada. Ona postaju samoupravna tela. Pravni osnov za napuštanje državnih berzi rada i za prelaz na sistem javnih berzi rada predstavljao je Finansijski zakon za 1927/28. godinu.³⁹ Naime, na osnovu odredaba čl. 281 i 282. pomenutog Zakona, doneta je 2. novembra 1927. godine Uredba (pravilnik) o organizaciji posredovanja rada, davanja neposredne pomoći nezaposlenim radnicima, kao i davanje jeftinih zajmova za podizanje radničkih stanova, a na teret sredstava prikupljenih na osnovu ovlašćenja čl. 110. Finansijskog zakona za 1922/23. godinu.⁴⁰ Uz ovu Uredbu izdata je i Naredba o provođenju Naredbe o organizaciji posredovanja rada od 26. novembra 1927. godine.⁴¹ Pomenutim propisima konačno je napušten sistem državnih berzi rada i uvedena samouprava.

Dalju etapu na putu obrazovanja javne službe posredovanja rada predstavlja Naredba o zbrinjavanju nezaposlenih radnika i nameštenika od 15. decembra 1935. godine.⁴² Karakteristično za ovu Naredbu jeste da je propisana na osnovu § 41 i 42 Uredbe o organizaciji posredovanja rada iz 1927. godine, § 59. tač. 5. Finansijskog zakona iz 1934/35 i § 2. Zakona o osiguranju radnika iz 1922. godine, kojim je, kako je rečeno, bilo predviđeno da će se »osiguranje radnika za slučaj besposlice urediti docnije«. Pozivanjem na ovaj član želelo se konstatovati da se Naredbom odista uvodi osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

S druge strane, ova Naredba je označena kao ozbiljan pokušaj, pored dosadašnjeg sistema pomaganja nezaposlenih radnika, zavođenje

³⁸ O tome v.: dr Boško K. Perić — Zvonimir Stenek, op. cit. str. 86.

³⁹ »Službene novine«, br. XVI — 73, od 1. IV 1927.

⁴⁰ »Službene novine«, br. XVI — 73, od 1. IV 1927.

⁴¹ »Službene novine«, br. 10 — VIII — 1928.

⁴² »Službene novine«, br. 302 — LXXII od 28. X 1935.

osiguranja radnika za slučaj nezaposlenosti, doduše opreznog i skromnog, ali principijelno značajnog. Međutim, pomenuta Naredba je važila samo do kraja 1937. godine. Tada je zamenjena Uredbom o zbrinjavanju nezaposlenih radnika od 25. novembra 1937. godine.⁴³ Ova Uredba ozakonjena je odredbom § 119. tač. 6. Finansijskog zakona za 1938/39. godinu.

Pada u oči činjenica da se u celom dosadašnjem izlaganju propisa o zbrinjavanju nezaposlenih u Jugoslaviji u pomenutom periodu, delatnost javne službe zbrinjavanja nezaposlenih odvijala u tri pravca: 1) u posredovanju rada, 2) pomaganju nezaposlenih radnika i 3) davanju povlastica u vožnji nezaposlenim radnicima.

1. Pomaganje nezaposlenih radnika

Kako posredovanje rada nije dalo željene rezultate, a sa razloga u koje ovom prilikom nećemo ulaziti, pomaganje nezaposlenih radnika predstavljalo je najznačajniju delatnost uprava posredovanja rada. Njen cilj bio je da se nezaposlenome i njegovoj porodici pomogne, kada i dok ne uspe da se zaposli. Govoreći o osiguranju za slučaj nezaposlenosti ondašnji Generalni direktor Međunarodnog biroa rada A. Tomas je na jednom mestu izneo sledeću misao: »Osiguranje protiv nezaposlenosti je izvesna privremena mera koja predviđa delimičnu naknadu štete koju pretrpi radnik, lišen svoje zarade usled gubitka zaposlenja, ali bi više vredelo sprečiti zlo«.⁴⁴

Prve odredbe o pomoćima nezaposlenim radnicima donete u posmatranom periodu, sadržavala je već pomenuta Uredba o organizaciji posredovanja rada iz 1927. godine (§ 17—24). Uredbom su bile predviđene četiri vrste pomoći i to: 1. novčane dnevne (docnije nazvane redovne), 2. putne, 3. jednokratne i 4. pomoći u naturi.

Novčane dnevne pomoći mogli su uživati nezaposleni radnici, stariji najmanje 16 godina, koji su bili: najmanje 7 dana nezaposleni; obavezni na osiguranje za slučaj bolesti i nesreća i na plaćanje prinosa za berze rada najmanje 4 meseca u toku poslednje godine ili 8 meseci u toku poslednje dve godine; koji nisu imali nikakvih drugih prihoda, i koji su bili najmanje pet dana prijavljeni berzi rada. Novčane dnevne pomoći isplaćivane su najduže u toku pet nedelja godišnje, u iznosu od 10 dinara dnevno za radnika i po 3 dinara za ženu i svako neobezbeđeno dete, ali najduže do 18 dinara dnevno, odnosno do 2/3 prosečne obezbeđene zarade.

Putne pomoći odobravane su radnicima ako je bilo verovatno da će naći posao u mesto u koje putuju, ako im je povratak kući bio potreban iz zdravstvenih razloga i ako su se vraćali porodici koja će se starati o njihovom izdržavanju. Putna pomoć sastojala se iz objave za povlašćenu vožnju u pola cene iznosa vrednosti polovine karte III klase, ali najviše 200 dinara i novčane dnevne pomoći za najduže četiri dana.

⁴³ »Službene novine«, br. 302 — LXXII od 28. XII 1935.

⁴⁴ V.: Albert Thomas: Politique sociale internationale, Bureau International du Travail, Genève, 1947, str. 75.

Jednokratne pomoći isplaćivane su najviše dva puta godišnje »u slučajevima krajnje nužde«. One su iznosile najviše 150 dinara za radnike, a članovima njihove porodice (najviše za šest članova porodice), do 150 dinara godišnje.

Pomoći u naturi davane su kao zamena za napred pobrojane vrste pomoći »ukoliko bi to bilo moguće ili uputno, u obliku besplatnog konačišta i hrane«.⁴⁵

Naredbom o provođenju Uredbe o organizaciji posredovanja rada od 26. novembra 1927. godine, detaljnije je obrađen postupak kod određivanja i isplaćivanja nezaposleničkih pomoći, kao i kod određivanja jeftinih zajmova za podizanje radničkih stanova. Njome je, na primer, upravnim odborima javnih berzi rada dato ovlašćenje da, u propisanim slučajevima, mogu smanjiti trajanje i visinu novčane dnevne pomoći (§ 96).

Prednje odredbe jasno govore o tome da su propisi izdati u periodu od 1927 — 1933. godine bili zasnovani na načelima fakultativnog pomaganja nezaposlenih radnika, bez čvrsto postavljenih njihovih prava na nezaposleničku pomoć. Oni, prema tome, nisu predviđali ni minimalno osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Prvi pokušaj uvođenja osiguranja za slučaj nezaposlenosti, predstavljaju tek odredbe o pomoći iz Naredbe o zbrinjavanju nezaposlenih radnika od 1935. godine (§§ 75—105). Ova Naredba je vrlo opsežna i sadrži gotovo do u detalja organizaciju, način pomaganja nezaposlenih, posredovanje rada itd. Međutim, kako se ova Naredba docnije pojavila, gotovo u celosti u vidu Uredbe o zbrinjavanju nezaposlenih radnika od 25. novembra 1937. godine — to ćemo o njenom sadržaju govoriti u vezi sa najavljenom Uredbom.

Ako je Naredba iz 1935. godine predstavljala pokušaj uvođenja osiguranja za slučaj nezaposlenosti, gore pomenuta Uredba predstavlja akt kojim je prvi put u Jugoslaviji zaveden sistem obaveznog osiguranja radnika i nameštenika za slučaj nezaposlenosti, barem, — kako naglašava vrsni poznavalac ove materije u predratnoj Jugoslaviji Ilija P. Perić, — »na isti stepen kako je ta grana osiguranja provedena u izvesnim stranim industrijskim zemljama i na mogućan način provođenja takvog radničkog osiguranja«.⁴⁶

Vrste pomoći predviđene ovom Uredbom bile su: 1. redovne sa dodatkom na porodicu, 2. produžne, 3. putne i 4. vanredne pomoći (§ 68).

Pomoći predviđene ovom Uredbom, »mogu uživati radnici, koji su sposobni za rad, voljni da rade i ako su ostali bez zaposlenja mimo svoje volje, i ispunjavaju opšte i posebne uslove za primanje pomoći po ovim propisima, a stari su najmanje 14 godina« (§ 70).

Jedan od uslova za primanje redovne pomoći bio je da je nezaposleni radnik, prethodno u određenom trajanju, bio obavezan na osiguranje za slučaj bolesti u socijalnom osiguranju (§ 80). Redovna pomoć se isplaćivala u nedeljnim iznosima, 7 ili 14-to dnevno unazad; njena dužina zavisila je od trajanja članstva, tako da je na svakih 200 prinostnih dana

⁴⁵ Vidi još i: dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 111 i Ilija P. Perić, op. cit. str. 63.

⁴⁶ Ilija P. Perić, op. cit. str. 66 i dalje.

(8 meseci) članstva računato po 4 nedelje redovne pomoći. Ako je radnik imao neprekidno članstvo od 12 meseci, na 8 nedelja dodavano mu je još šest, a ako je imao neprekidno članstvo od 24 meseca, na 12 nedelja dodavano mu je još 14, tako da je redovna pomoć mogla da bude isplaćivana najduže u roku od 26 nedelja. Visina pomoći je po ovim odredbama zavisila od radničkog razreda i porodičnog stanja, s tim što je bez dodatka na porodicu iznosila između 60 i 120 dinara, a sa dodatkom na porodicu 70 i 150 dinara nedeljno (§ 81). Po ispunjenju gore pomenutih uslova nezaposleni radnik je imao pravo na redovnu pomoć. Dakle, Uredbom je konstituisano pravo na pomoć.

Produžnu pomoć mogao je dobiti (dakle na nju nije imao pravo) nezaposleni radnik samo u vreme »velike opšte nezaposlenosti« i ako nije imao »sredstava ni za najnužnije izdržavanje svoje i svoje porodice« (§ 85). Produžne pomoći su fakultativne i odobravane su pod uslovom da su rezerve za pomoć dostigle iznos od 50.000.000 (§ 86).

U pogledu putnih pomoći značajna je odredba § 87. st. 1. Uredbe a po kojoj su ove pomoći mogli uživati radnici za koje se utvrdi:

a) da su zaista tri dana bez posla u dotadašnjem svojem prebivalištu i prijavljeni nadležnoj upravi za posredovanje rada;

b) da su bilo sami, bilo preko uprave posredovanje rada našli nameštenje u kojem drugom mestu ili da postoji velika verovatnoća za njihovo zaposlenje;

c) da s obzirom na svoju nezaposlenost i visinu dotadašnje nadnice, kao i na naročite porodične okolnosti nisu u stanju podneti putne troškove do mesta zaposlenja;

d) da poslodavac nije dužan da snosi putne troškove za taj put«.

Vanredne pomoći po Uredbi iz 1937. godine su ustvari trenutne pomoći po Naredbi iz 1935. god., odnosno jednokratne pomoći po propisima iz 1927 — 1933. godine. Vanredne pomoći isplaćivane su radnicima koji su bili osigurani, ali nisu stekli ili su iscrpili redovnu i produžnu pomoć. Vanredna pomoć odobravana je najviše do iznosa tri redovne pomoći, u visini najvišeg radničkog razreda u toku jedne godine. Radnicima koji nisu mogli dokazati bilo kakvo članstvo u osiguranju, vanredna pomoć mogla se odobriti najviše u iznosu od 20 dinara — lične pomoći i 10 dinara za porodicu, najviše tri puta u toku jedne godine (st. 2. § 89). Karakteristično za ove pomoći jeste to, što su, po pravilu, davane u naturi.

Posebnim odredbama Uredbe (§ 91—96) bio je regulisan postupak pri davanju pomoći. Među ovim odredbama ističu se one koje govore o dužnostima prijavljivanja za vreme primanja pomoći (dva puta nedeljno) (§ 93).

§ 3 RAZVOJ OSIGURANJA ZA SLUČAJ NEZAPOSLTENOSTI U RADNOM PRAVU SFR JUGOSLAVIJE

Posle Drugog svetskog rata, društvene i privredne promene upućivale su na to da se pitanje radne snage ne može postaviti niti rešiti kao definitivnije prema propisima stare Jugoslavije. S toga je došlo do

ukidanja Središnje uprave za posredovanje rada.⁴⁷ Prava i obaveze ustanove za posredovanje rada prešle su na Jedinствене sindikate Jugoslavije.⁴⁸ Tako se prešlo na sindikalno posredovanje rada što predstavlja novu razvojnu fazu u novoj Jugoslaviji. Može se reći da je takvo posredovanje rada za ono vreme bilo opravdano. Sindikati su ozbiljno shvatili poverenu im službu. Do sredine aprila 1947. godine sindikati su izvršili oko 270.000 uspešnih posredovanja rada što je iznosilo oko 87% uposlenja u tom periodu.⁴⁹

Izvršenom obnovom naše privrede, a naročito posle usvajanja petogodišnjeg plana razvoja narodne privrede,⁵⁰ postalo je jasno da je potrebno izmeniti zadatke službe posredovanja rada. Nestao je problem kako uposliti nezaposlene radnike, već kako pronaći nove kadrove. Došlo je do reorganizacije sindikalne službe posredovanja rada. Naime, sa prelaskom na socijalističku privredu nezaposlenost je likvidirana kao socijalna pojava u našoj zemlji.⁵¹ Nastao je problem obezbeđivanja privrede novom radnom snagom, za kojom su potrebe stalno rasle. Stalo se na gledište da su za rešenje ovog problema bili pogodniji državni organi nego sindikalni. Tako je došlo do državnog planiranja radne snage, a na osnovu Uredbe o upravama za uključivanje radne snage u privredi i Uredbe o izgradnji stručnih kadrova i upravama za stručne kadrove od 10. septembra 1948. godine.⁵²

Međutim, u uslovima administrativnog načina upravljanja privrednim preduzećima, preduzeća su često zapošljavala veći broj radnika i službenika nego što im je bilo potrebno. Naime, u logiku privrednog sistema ugrađena je potreba za što većom zaposlenosti. Preduzeća su prebacivala planske norme u meri u kojoj su raspolagala većim brojem zaposlenih.⁵³ Što pri tome deo zaposlenih gotovo uopšte nije radio ili je radio nepotrebne poslove, odnosno takve poslove koji su davali manje efekte nego li plata tih radnika, to preduzećima nije mnogo smetalo. Važno je bilo da putem tzv. bilansa radne snage osiguraju maksimalan broj zaposlenih i na toj osnovi planski fond plata.

Sa uvođenjem radničkog samoupravljanja 1950. godine kada je donet Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva,⁵⁴ sa procesom decentralizacije i prelaska na nov planski i finansijski sistem po kome ostvarenje zarade pojedinaca i celokupnog planskog fonda preduzeća zavisi od uspeha pojedinaca i preduzeća kao celine — preduzeća

⁴⁷ Središnja uprava za posredovanje rada bila je ustanovljena rešenjem Saveznog ministra socijalne politike II br. 262 od 16. marta 1945. godine. (»Sl. novine DFJ«, br. 15/45), sa zadatkom da oživi ustanove za posredovanje rada u saradnji sa federalnim jedinicama.

⁴⁸ U tom smislu v.: Dr Boško K. Perić — Zvonimir Stenek, op. cit. str. 90.

⁴⁹ Up.: Dr Vojislav Petrović: Služba posredovanja rada pred novim zadacima, Vesnik rada, Beograd, 1947. str. 130 i sl.

⁵⁰ »Službeni list DFJ«, br. 36/47.

⁵¹ V.: Dr Boško K. Perić — Zvonimir Stenek, op. cit. str. 92.

⁵² »Službeni list FNRJ«, br. 79/48.

⁵³ Đorđe Prebičević: Tehnički progres i nezaposlenost, Naše teme, Zagreb, br. 4/67, str. 610. i dalje.

⁵⁴ »Službeni list FNRJ«, br. 43/50.

su još kako počela da misle na rentabilnost svoga poslovanja i smanjenja troškova proizvodnje. Usled toga ona pristupaju smanjenju broja radnika i službenika, gde god je to bilo moguće.⁵⁵

Prirodno, da usled ovih mera jedan deo tih prekobrojnih radnika i službenika, s obzirom na njihovu stručnu spremu i radnu sposobnost, nije bilo moguće odmah zaposliti, zbog čega su izvesno vreme bili van radnog odnosa. Imajući u vidu činjenicu da je ovim licima u većini slučajeva plata, odnosno zarada bila jedini izvor egzistencije, jasno je onda da su za društvo predstavljali ozbiljan problem. Pojava ove vrste nužno je zahtevala društvenu intervenciju u više pravaca koja je našla svoj pravni izraz u odgovarajućim propisima — Uredbi o postupku otkazivanja radnog odnosa radnicima i službenicima privrednih organizacija,⁵⁶ Uredbi o organizaciji službe posredovanja rada,⁵⁷ Uredbi o materijalnom obezbeđenju i drugim pravima radnika i službenika koji su privremeno van radnog odnosa i Uputstvo za njeno sprovođenje.⁵⁸

Uredba o postupku otkazivanja radnog odnosa unela je u naš sistem društvene zaštite niz novih momenata. Njome je obezbeđen poseban postupak kod davanja otkaza ženama, starijim radnicima i, u slučaju istovremenog otkaza, većem broju radnika (čl. 1—3). Težište rada na ostvarivanju zaštite tih lica povereno je najpozvanijoj organizaciji — sindikatima. Na taj način, kako je primećeno, »uveden je pored redovnog postupka otkaza i poseban arbitražni postupak kojim je pružena takva zaštita i u takvom obimu kakvu nije imalo nijedno zakonodavstvo onog vremena.⁵⁹

Uredbom o materijalnom obezbeđenju i drugim pravima radnika i službenika kojima je privremeno prestao radni odnos zaokružen je sistem koji je regulisao oblast zaposlenja. Donošenje ove Uredbe bilo je od velikog značaja, pošto je rešavala jedan veoma važan problem — materijalno obezbeđenje radnika i službenika kojima je preduzeće (nadleštvo, ustanova ili organizacija) zbog reorganizacije, likvidacije ili reformiranja, kao i zbog smanjenja broja radnih mesta u cilju sniženja troškova proizvodnje ili sličnih razloga, dala otkaz pa su zbog toga ostali privremeno van radnog odnosa.⁶⁰

Uredba o materijalnom obezbeđenju . . . , predstavlja krupan događaj u pravnom stvaralaštvu nove Jugoslavije. Njome je po prvi put zaveden sistem materijalnog obezbeđenja radnika za vreme privremene nezaposlenosti. Otada pa do danas propisi koji su regulisali ovu materiju više puta su menjani.

⁵⁵ Podrobnije o ovome v.: Dr Ratko Pešić, Materijalno obezbeđenje radnika i službenika za vreme privremenog prestanka radnog odnosa, Socijalna politika, br. 5/52, str. 304. i sl.

⁵⁶ Uredba je objavljena u »Sl. listu FNRJ«, br. 20/52, a Uputstvo za njeno sprovođenje u »Sl. listu FNRJ«, br. 26/52.

⁵⁷ Uredba je objavljena u »Sl. listu FNRJ«, br. 16/52, a Uputstvo u »Sl. listu FNRJ«, br. 21/52.

⁵⁸ »Službeni list FNRJ«, br. 16/52.

⁵⁹ V.: Dr Ratko Pešić i Ratko Maričić, Propisi o otkazivanju radnog odnosa i materijalnom obezbeđenju radnika i službenika koji se privremeno nalaze van radnog odnosa i organizaciji službe posredovanja rada sa komentarom, Rad, Beograd, 1952. godine.

⁶⁰ Up.: čl. 1. Uputstva za sprovođenje Uredbe o materijalnom obezbeđenju . . . «,

Ustav od 1946. godine⁶¹ još nije deklarirao pravo na rad. Ovo stoga što ni, kako ističe Dr Jovan Đorđević, »socijalistička zemlja nije jedno utopijsko i autarhijsko ostrvo već istorijski, vremenski i prostorno određena stvarnost u kojoj su uslovljeni svi principi društva i zahtevi čoveka. Od ove realne situacije zavisi i stepen ostvarenja prava na rad«. ⁶²

Kao tekovina Jugoslovenske radničke klase pravo na rad je prvi put uneto u pravni sistem naše zemlje Ustavnim zakonom o osnovama državnog i političkog uređenja FNRJ i saveznih organa vlasti od 13. januara 1953. godine (čl. 5.). U to vreme su već bili postavljeni temelji samoupravljanja u preduzećima i društvenog upravljanja u oblasti društvenih službi.

Zakon o radnim odnosima iz 1957. godine⁶³ (čl. 89—108) prava radnika za vreme privremene nezaposlenosti reguliše na istim principima kao i Uredba iz 1952. godine.

Donošenjem Zakona o organizaciji i finansiranju socijalnog osiguranja,⁶⁴ pojam socijalnog osiguranja znatno je sužen u odnosu na sadržaj tog pojma u ranijim propisima. Naime, prema čl. 1. toga Zakona socijalnim osiguranjem pokriveni su slučajevi privremene sprečenosti za rad usled bolesti, invalidnosti, starosti i smrti, a prava iz socijalnog osiguranja ostvaruju se u granama zdravstvenog, invalidskog i penzijskog osiguranja. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti kao i za slučaj porodičnih okolnosti (dodatak na decu) isključeni su iz socijalnog osiguranja. Obe ove izuzetno značajne grane socijalne zaštite prerastaju u zasebne sisteme, izvan sistema socijalnog osiguranja. Međutim, dok je dečji dodatak i dalje ostao formalno-tehnički u sastavu sistema socijalnog osiguranja, zaštita za slučaj nezaposlenosti potpuno je izdvojena iz toga sistema i provodi se u okviru zasebnog sistema i posebne specijalizovane službe (službe za poslove zapošljavanja).

Sužavanje delokruga socijalnog osiguranja stvorilo je šire mogućnosti za razvoj ovih dveju posebnih oblasti na novim osnovama, što se javlja kao nužna pretpostavka za realizaciju zahteva koje je pred te oblasti postavio društveni razvitak zasnovan na samoupravljanju i raspodeli prema radu. Ali, ovo izdvajanje nosilo je sa sobom i realne opasnosti za ove oblasti. Naime, to je izdvajanje izvršeno u uslovima u kojima socijalno osiguranje i dalje ostaje osnovni oblik socijalne zaštite: po značaju koji mu se u društvu pridaje, po obuhvatu osiguranih lica, po količini materijalnih sredstava itd.

Ustav SFRJ iz 1963. godine, osim što je zajemčio pravo na rad i slobodu rada (čl. 36), nalaže društvenoj zajednici da ostvari što povoljnije uslove za ostvarenje prava na rad i da svakom garantuje slobodan izbor zvanja i zaposlenja. Ako društvo ne može to pravo garantovati, onda mora u uslovima koje predviđa zakon jemčiti pravo na novčanu naknadu za vreme privremene nezaposlenosti.

Ustav, međutim, posebno ne govori da li naknadu za vreme privremene nezaposlenosti treba smatrati formom osiguranja za slučaj ne-

⁶¹ »Službeni list FNRJ«, br. 10 od 1. II 1946. godine.

⁶² Dr Jovan Đorđević: Ustavno pravo, »Savremena administracija«, Beograd, 1976, str. 378.

⁶³ »Službeni list FNRJ«, br. 53, od 25. XII 1957.

⁶⁴ »Službeni list FNRJ«, br. 22/62.

zaposlenosti ili kao oblik socijalne pomoći. Uz to u čl. 38. Ustava gde se govori o uređenju sistema socijalnog osiguranja, nije pomenuto osiguranje za slučaj nezaposlenosti, kao što je to učinjeno za druge grane socijalnog osiguranja. Iz toga se može zaključiti da je zakonodavstvu ostavljena sloboda kako da uredi to pitanje.

Ni Osnovni zakon o radnim odnosima iz 1965. godine nije jasan kuda treba ubrojiti materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti, jer se u čl. 10. posebno ne pominje, pored sprovođenja prava na socijalno osiguranje. Ali je istina i to da čl. 117 toga zakona izričito predviđa da radnik kome prestane rad u radnoj organizaciji ima pravo na novčanu naknadu i druga prava koja predviđa zakon.

Po Osnovnom zakonu o organizaciji i finansiranju zapošljavanja iz 1965. godine,⁶⁵ materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti (čl. 3) postaje predmet socijalne pomoći, odnosno socijalne zaštite, a ne socijalnog osiguranja. Pa ipak, uprkos tome, izvesni elementi ukazivali su na postojanje i sistema osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Tako, naprimer, na ovo osiguranje ukazivao je doprinos za zapošljavanje koga su radnici plaćali iz svojih ličnih dohodaka. Dalje, na sistem osiguranja ukazivao je i krug korisnika, prethodni staž, visina naknade, vreme primanja materijalne pomoći, itd. Samo je element imovinskog cenzusa materijalnoj pomoći za vreme nezaposlenosti oduzimao karakter socijalnog osiguranja. Imovinski cenzus, koji je bio uveden u to »osiguranje«, bio je u suprotnosti sa ratifikovanom Konvencijom: br. 102, što nas je neminovno dovodilo u situaciju da biramo — ili da odbacimo imovinski cenzus iz osiguranja ili, pak, da otkazemo već pomenutu Konvenciju, bar u pogledu poglavlja o davanjima za slučaj nezaposlenosti.⁶⁶ Otkazivanje konvencije nije dolazilo u obzir iz prostog razloga što su odredbe te konvencije stvarno minimalne. Samo je imovinski cenzus bio u velikoj suprotnosti sa osiguranjem za slučaj nezaposlenosti. On je činio veliku smetnju i prilikom zaključivanja bilateralnih ugovora u pogledu osiguranja za slučaj nezaposlenosti sa državama u koje migrira naša radna snaga, a koje su zaštitu za slučaj nezaposlenosti uključile u sistem socijalnog osiguranja.

S druge strane, pošto su sredstva koja su izdvajana za materijalno obezbeđenje bila relativno ograničena, to su bili propisivani dosta strogi uslovi, pa je, analogno tome, broj korisnika ovog prava bio u stalnom opadanju. Usled toga, sistem materijalne zaštite počeo je da gubi svoju osnovnu funkciju — da obezbeđuje socijalnu sigurnost radnika za vreme privremene nezaposlenosti.⁶⁷

Mada su za takvo stanje postojali izvesni objektivni razlozi — ograničena sredstva i težnja da se blagim uslovima za ostvarivanje nov-

⁶⁵ »Službeni list SFRJ«, br. 15/65.

⁶⁶ Detaljnije o ovome v.: Dr Aleksander Radovan, Pravni, ekonomski, finansijski i socijalno-politički aspekti i dileme osiguranja, Ljudski faktor i problemi nezaposlenosti, Institut za političke studije FPN, Beograd, 1969, str. 257.

⁶⁷ Broj korisnika novčane naknade ne samo da je bio mali već je posle 1970 opao i apsolutno i relativno, da bi u 1974. g. dostigao nedopustivo nisko učešće od samo 2% u odnosu na ukupan broj lica koja su tražila zaposlenje, iz analize Saveznog komiteta za rad i zapošljavanje: »Kretanje nezaposlenosti i zapošljavanja u periodu od 1971—1974. godine.

čane naknade ne stimuliše nerad — ipak se mora konstatovati da ovakav obim materijalne zaštite lica za vreme privremene nezaposlenosti nije bio u skladu sa načelima o socijalno-ekonomskoj sigurnosti radnika, ni sa međunarodnim obavezama naše zemlje.⁶⁸ Zbog toga su u poslednjih nekoliko godina postavljani zahtevi da se prava radnika za vreme privremene nezaposlenosti regulišu na drugim načelima.⁶⁹ Ovi zahtevi su konačno našli svoje rešenje u Ustavu iz 1974. godine⁷⁰ i političkim dokumentima usvojenim na Desetom kongresu SKJ, u kojima se socijalno-ekonomska sigurnost radnika postavlja na druge, sigurnije osnove.⁷¹

Socijalno-ekonomska sigurnost prema Ustavu SFRJ (čl. 163) »obezbeđuje se obaveznim osiguranjem na načelima uzajamnosti i solidarnosti i minulog rada, u samoupravnim interesnim zajednicama, a na osnovu doprinosa iz ličnog dohotka organizacija udruženog rada, odnosno doprinosa iz sredstava drugih organizacija ili zajednica u kojima rade. Ovim osiguranjem radnik, u skladu sa zakonom, obezbeđuje sebi pravo na zdravstvenu zaštitu i druga prava za slučaj bolesti, prava za slučaj porođaja, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti, nezaposlenosti i starosti i prava na druge oblike socijalnog osiguranja, a za članove svoje porodice — pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na porodičnu penziju kao i druga prava po osnovu socijalnog osiguranja«.

Dakle po prvi put u Ustavu se utvrđuje načelo da se prava radnika za vreme privremene nezaposlenosti uređuju na principima obaveznog socijalnog osiguranja. Ovakvo rešenje je u skladu sa ustavnim načelom o pravu na rad (čl. 159), jer pravo na socijalno osiguranje za vreme nezaposlenosti, mada u teorijskom smislu ne ulazi u pojam prava na rad, ipak u izvesnom smislu predstavlja nadoknadu društva za nemogućnost korišćenja prava na rad.

Posle stupanja na snagu Ustava SFRJ doneti su republički i pokrajinski ustavi koji su preuzeli načelo o obezbeđivanju prava za vreme privremene nezaposlenosti na principima obaveznog socijalnog osiguranja.⁷²

U posleratnom razvoju naše zemlje materija iz oblasti zapošljavanja šire je uređivana saveznim zakonima, a samo uži krug pitanja republičkim propisima koji su imali dopunski karakter. Donošenjem Ustava SFRJ i u skladu sa čl. 281. st. 1. tač. 3. po kome »Federacija preko saveznih organa uređuje osnovna prava radnika u udruženom radu, kojim se obezbeđuje njihov ovim ustavom utvrđeni položaj...«, zakon-

⁶⁸ SFRJ je još 1954. g. ratifikovala Konvenciju 102 MOR-a o minimalnoj normi socijalnog obezbeđenja, po kojoj se imovinski cenzus može uvoditi samo ako je davanjem obuhvaćeno celokupno stanovništvo.

⁶⁹ V.: Sreten Obradović: Ostvarivanje u praksi ustavne koncepcije o pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti, Socijalna politika, br. 4/75, str. 13.

⁷⁰ Ustav je objavljen u »Službenom listu SFRJ«, br. 9/74.

⁷¹ Više o ovome v.: Sreten Obradović, op. cit. str. 15.

⁷² Up. čl. 170 Ustava SRBiH (Sl. list, br. 4/74); čl. 190 Ustava Crne Gore (Sl. list, br. 5/74); čl. 240 Ustava SR Hrvatske (Narodne novine, br. 8/74); čl. 213 Ustava SR Makedonije (Sl. vesnik, br. 7/74); čl. 205 Ustava SR Slovenije (Uradni list, br. 6/74); čl. 187 Ustava SR Srbije (Sl. list, br. 8/74); čl. 180 Ustava SAP Kosovo (Sl. list, br. 4/74); i čl. 186 Ustava SAP Vojvodine (Sl. list, br. 4/74).

ska regulativa u oblasti zapošljavanja u zemlji prenešena je u nadležnosti republika i pokrajina, koje su ubrzo potom donele zakone o zapošljavanju.⁷³

Analizom pomenutih zakonskih tekstova (uzeto stanje do 1. marta 1975. godine) dolazimo do zaključka da ustavni koncept o pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti nije odmah zaživeo u praksi. Taj koncept sledile su samo SR Slovenija i SR Hrvatska u kojima je sistem prava za vreme privremene nezaposlenosti bio postavljen na principima obaveznog socijalnog osiguranja. U ostalim republikama i pokrajinama pravo radnika na novčanu naknadu bilo je uslovljeno imovinskim cenzusom. Primetno je, dakle, da su obim prava i uslovi za njihovo ostvarivanje bili različiti, pa u vezi s tim i socijalno-ekonomski položaj radnika. Neka ta činjenica i ne zabrinjava, obzirom da je i do sada socijalno-ekonomski položaj radnika bio različit i bio u zavisnosti od materijalnih mogućnosti republika i pokrajina. Zabrinjava, međutim, činjenica što pojedine republike i pokrajine nisu obezbedile sprovođenje ustavnog načela o pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti na principima obaveznog socijalnog osiguranja.

Oživotvorenju ustavnog koncepta o pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti, značajno su doprineli međurepublički društveni dogovori. I ako u oblasti zapošljavanja u zemlji propisima nije utvrđena obaveza međurepubličkog dogovaranja, ona svakako proizilazi iz potrebe da se pojedina pitanja, iz oblasti koja nas interesuje, u uslovima postojanja jedinstvenog tržišta i jedinstvenog područja rada te u cilju izjednačavanja socijalno-ekonomskog položaja privremeno nezaposlenih radnika u našoj zemlji, uređuju na jedinstvenim osnovama.

S obzirom na navedene razloge i posle dugogodišnjeg rada predstavnika najrepresntativnijih društvenih struktura republika i pokrajina, zaključen je 25. novembra 1977. godine Društveni dogovor o osnovama zajedničke politike zapošljavanja u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji.⁷⁴

Socijalno-ekonomska sigurnost privremeno nezaposlenih radnika, — u smislu čl. 33. st. 1. tač. 1. Društvenog dogovora, — obezbeđuje se: »pravom na novčanu naknadu i zdravstveno osiguranje na principima obaveznog socijalnog osiguranja, s tim što pravo na novčanu naknadu koje se ostvaruje na principima obaveznog socijalnog osiguranja ne sme zavisiti od imovinskog stanja privremeno nezaposlenog radnika i njegovih članova porodice u vreme isplate novčane naknade«.

⁷³ Zakon o zajednicama za zapošljavanje i pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti SR BiH-a (Sl. list, br. 7/75); Zakon o samoupravnim interesnim zajednicama za zapošljavanje i pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti SR Crne Gore (Sl. list, br. 14/75); Zakon o zapošljavanju SR Hrvatske (N. novine, br. 53/74); Zakon o samoupravnim interesnim zajednicama na vrabotuvanje i za materijalno obezbeđivanje za vreme privremene bezradotuvanost SR Makedonije (Sl. vesnik, br. 20/74); Zakon o zaposluvanju in zavarovanju za primer brezposlenost SR Slovenije (Uradni list, br. 18/74); Zakon o zapošljavanju i materijalnom obezbeđenju za vreme privremene nezaposlenosti SR Srbije (Sl. glasnik, br. 3/74); Zakon o samoupravnim interesnim zajednicama za zapošljavanje i pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti SAP Vojvodine (Sl. list, br. 26/75); Zakon o zajednicama za zapošljavanje i materijalnom obezbeđenju privremeno nezaposlenih radnika SAP Kosovo (Sl. list, br. 25/75).

⁷⁴ »Službeni list SFRJ«, br. 56/77.

U skladu sa preuzetim obavezama iz Dogovora da neka pitanja iz oblasti zapošljavanja urede svojim zakonima na dogovoreni način (uslovi za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za vreme privremene nezaposlenosti i dr.) sve republike i pokrajine su pristupile donošenju novih ili izmeni postojećih zakona o zapošljavanju.⁷⁵

Na kraju treba reći da su pomenutim zakonima utvrđene samo norme koje su od suštinskog značaja za utvrđivanje i sprovođenje politike zapošljavanja i ostvarivanja socijalne sigurnosti radnika za vreme privremene nezaposlenosti. Njihovu razradu i praktičnu primenu treba da obezbede radnici u svojim osnovnim organizacijama udruženog rada i radnim zajednicama i u okviru samoupravnih interesnih zajednica kroz društvene dogovore, samoupravne sporazume, statute i druga samoupravna opšta akta u skladu sa Ustavom SFRJ, ustavima socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina, Zakona o udruženom radu i drugim sistemskim zakonima, zakonima o zapošljavanju i sa stavovima utvrđenim u dokumentima Jedanaestog kongresa SKJ, s jedne strane, kao i sa potrebama daljeg razvoja i unapređivanja socijalističkih samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa u sferi zapošljavanja uopšte, s druge strane.

Navedeni propisi, kao i oni iz oblasti socijalnog osiguranja i dečje zaštite, predstavljaju celovit i koizostentan sistem osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Time smo došli do sadašnjeg regulisanja kod nas prava nezaposlenih koja se temelje na principu obaveznog socijalnog osiguranja.

⁷⁵ Zakon o zapošljavanju SRBiH (Sl. list, br. 14/78); Zakon o zapošljavanju SR Crne Gore (Sl. list, br. 30/75); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju SR Hrvatske (Narodne novine, br. 14/78); Zakon za vrabotuvanje i isiguravanje u slučaju nevrabotenost SR Makedonije (Sl. vesnik, br. 13/78); Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposlenosti SR Slovenije (Uradni list, br. 8/78); Zakon o zapošljavanju SR Srbije (Sl. glasnik, br. 31/77); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o samoupravnim interesnim zajednicama za zapošljavanje i pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti SAP Vojvodine (Sl. list, br. 14/78); Zakon o zapošljavanju SAP Kosovo (Sl. list, br. 24/78). Spomenimo da se nazivi gore pomenutih zakona u većini slučajeva međusobno razlikuju. Smatramo da je naziv »zakon o zapošljavanju« nepotpun, jer, »zapošljavanje« ne obuhvata materijalno osiguranje nezaposlenih. U pitanju su dva različita sadržaja u teorijskom i pozitivno-pravnom pogledu. S toga, po našem mišljenju, bi naziv ovoga zakona trebalo da glasi: Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE EN CAS DE CHÔMAGE DANS LE DROIT DE TRAVAIL DE LA YUGOSLAVIE

R é s u m é

L'assurance en cas de chômage, qui représente aujourd'hui une institution très importante, a pasé depuis son commencement jusqu'à aujourd'hui une route longue et difficile. Depuis ses débuts elle a représenté une des plus importantes composantes dans la lutte de la classe ouvrière pour l'amélioration de ses conditions de vie et de travail.

Dans ce travail on a essayé d'éclaircir le développement de cette institution dans le droit de travail de la Yougoslavie. En poursuivant cette tâche nous avons exposé non seulement l'origine et le développement de cette institution, mais aussi les motifs idéologiques, l'activité des hommes, de l'organisation etc., ainsi que la question par quels facteurs ces motifs idéaux ont été provoqués (par quels intérêts matériels et qui sont leurs bénéficiaires, par quels rapports sociaux et de quelle espèce, par quel développement de la production matérielle, par quelles formes de quel pouvoir social, etc.).

L'assurance en cas de chômage dans la R. S. F. de Yougoslavie comprend: le droit à la réparation en argent et l'assurance santé sur les principes de l'assurance sociale obligatoire; l'aide technique et matérielle pendant la durée du chômage temporaire et à l'occasion de la reprise du travail; la reconnaissance du chômage temporaire pour lequel est réalisé le droit à la réparation en argent et le stage spécial pour l'assurance; le droit à l'aide stipulé en argent et les autres droits, et dans les conditions déterminées par les prescriptions valables sur le territoire de l'exercice du travail et de l'assurance en cas de chômage.

Considéré, par conséquent, sous l'aspect socio-juridique le plus large, l'assurance en cas de chômage, qui est basée sur l'assurance sociale obligatoire, dans le fond a pour but d'assurer, entre autre, la sécurité matérielle et sociale des ouvriers en chômage et de les stimuler à perfectionner leurs capacités professionnelles et à se requalifier aux fins de trouver un emploi dans le plus bref délai.

