Др МИЛИЦА МИЛЕНКОВИЋ

СОЦИЈАЛНА ПОЛИТИКА У СРБИЈИ УОЧИ И У ТОКУ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА

Социјална политика у Србији и Југославији уочи Другог светског рата директно је зависила од привредног и политичког развоја земље. Југославија је од самог настанка била и остала претежно земљорадничка, привредно неразвијена земља. Аграрна пренасељеност била је важан фактор који је утицао не само на аграрну, него и привредну и социјалну политику. Временом, пренасељеност се појачавала. Уочи рата од 5 Југословена четворица су живела од земље. Или још илустративније, у 1921. години од 100 хектара обрадиве земље живео је 131 сељак, а у 1938. години на истој површини живело је 144 сељака.[1]

Опште социјалне прилике у земљи везано за структуру становништва биле су врло неповољне. Економски слабијег становништва у које је спадало и радништво било је око 90%, а економски јачег око 10%. Опште сиромаштво и неразвијеност привреде ограничавали су издвајање већих средстава за социјалне потребе. Средства за социјалну политику била су у сталном дефициту, нарочито у периоду економске кризе. Ниво социјалне заштите из 1929, најповољније године конјунктуре у међуратном периоду, достигнут је тек у 1939. години.[2]

Проблем пренасељености јављао се као главни разлог врло ниског привредног дохотка, слабе куповне моћи становништва, ниске продуктивности рада и незапослености. Економска зависност од страних партнера давала је привреди Југославије полуколонијални печат. Јачање немачког привредног утицаја уочи Другог светског рата се нарочито неповољно одражавало на економски положај Југославије. Наиме, услед недостатка новчаних средстава за размену у конвертибилној валути између Немачке и Југославије успостављена је размена на клириншком принципу. То је Немачкој као привредно јачем партнеру омогућавало да диктира обим и услове размене, што је доводило привреду Југославије у све већу зависност од Немачке.

Јачање немачког привредног утицаја у земљи, нарочито од 1935. када је уведен ембарго против Италије због поробљавања Етиопије, довело је до јачања пронемачки оријентисаних политичких и економских орга-

[1] Никола Вучо, *Пољопривреда Југославије 1918–1941,* Београд 1958, 11–17.

[2] Предлог буџета државних расхода и прихода са предлогом Финансијског закона за буџетску 1938–1939 (*Стеногрaфске белешке Народне Скупштине Краљевине Југославије за 1937–1938,* Београд 1938).

низација. Поред осталих такав је био Југословенски раднички савез (ЈУГОРАС), у окрињу владајуће Југословенске радикалне заједнице. До тог времена радничка класа Југославије била је организована највећим делом у Уједињеним радничким синдикатима (УРССЈ) и преко њих укључена у радничке установе: радничке коморе, берзе рада и уреде за осигурање радника.

Привредни просперитет земље од 1936, као и формирање ЈУГОРАС-а деловали су на социјалну политику, рад социјалних установа и положај радничке класе у целини. Како се са појачањем конјунктуре пореметио однос између радника и послодаваца услед тога што су послодавци почели да газе прописе Закона о заштити радника, јачао је отпор радника и растао број тарифних покрета и штрајкова. Држава је морала да интервенише. Социјална политика у земљи била је усмерена на сузбијање немира, гарантовање минимума егзистенције радника, одржавање равнотеже међу класама и успостављање њихове социјалне сарадње. То је био непосредни интерес и домаћег и страног капитала, тим пре што је уочи рата удео страног капитала и државни сектор у привреди Југославије јачао.[3]

Као резултат такве политике и штрајкачких борби у 1936. години, када је број штрајкова нарастао на 376 са 108.000 радника учесника, донета је почетком 1937. Уредба о минималним надницама, колективним уговорима и арбитражи. Директна последица примене ове уредбе било је повећање надница: код окружног уреда у Нишу 14%, у Скопљу за 26%; код петроградског (бечкеречког) уреда за 17%; код суботичког такође за 17%; код тузланског 12%, сомборског 20%, а у сплитском и дубровачком уреду није било повећања, јер су ту наднице радника биле највише. Побољшала се и редовитост запослења и број запослених радника за 20%.[4]

Пензионо осигурање приватних намештеника проширено је у овом периоду на целу земљу. Такође је донета уредба о проширењу социјалног осигурања радника у старости и изнемоглости. Радничко осигурање у старости и смрти ступило је на снагу 1. септембра 1937, 15 година после доношења Закона о осигурању радника. Међутим, то је била слаба утеха за раднике, пошто се то осигурање могло користити само у случајевима непрекидног запослења, после 200 до 500 уплаћених приноса, односно после 70 година живота, тако да је тешко који радник могао да дочека пензију. Да би се уплатило 500 приноса морало се радити 10 година без прекида. Сезонски радници који су у години радили једва 6 месеци требало је да раде најмање 20 година, па да евентуално стекну делимично

[3] Сергије Димитријевић, *Привредни развој Југославије 1918–1941,* Београд 1962, 117–121.

[4] Експозе министра за социјалну политику и народно здравље Југославије за 1937–1938. годину (*Стеногрaфске белешке Народне скупштине Краљевине Југославије,* Београд 1938).

право на старосно осигурање. Међутим, и такво осигурање значило је напредак у области социјалне политике.[5]

Поред позитивног нормативног регулисања једног броја питања из сфере социјалног законодавства, уредбе донете у 1937. имале су ограничене домете. Куповна моћ надница већ пред крај 1937. неутралисана је скоком цена на мало. Поред тога Уредба о минималним надницама није се односила на све раднике. Пољопривредни радници који су као професија били најмногобројнији у Југославији нису били обухваћени овом уредбом. На њих се нису односиле ни конвенције Међународне организације рада које је Југославија као чланица ове организације примењивала на занатске и индустријске раднике. Такође, доношење Уредбе о минималним надницама није значило и побољшање положаја свих до тада социјално обезбеђених радника.

Наиме, поменута режимска организација ЈУГОРАС почела је постепено да потискује УРС-ове синдикате из радничких установа, а самим тим радници припадници ових организација лишавани су социјалне заштите. По налогу министра социјалне политике и народног здравља, почетком септембра 1936. извршено је цепање београдске Радничке коморе, формирањем посебне Радничке коморе у Скопљу за Вардарску и делове Моравске и Зетске бановине на чије је чело постављен представник ЈУГОРАС-а др Ђорђе Пешић. Да је ова мера била више политичке природе, а мање са циљем побољшања рада радничких установа види се по томе што су целокупно црногорско радништво као и радници Лесковца који су припали Радничкој комори у Скопљу уложили протест против ове вештачке поделе.[6]

Одмах по формирању Радничке коморе у Скопљу из евиденције коморе избрисане су све синдикалне организације из састава УРС-а чиме су остављене без правне основе и социјалне заштите. То је учињено и у Нишу, Параћину, Лесковцу и другим местима. Од незапослених радника се захтевало да се учлањују у ЈУГОРАС да би добијали помоћ или повлашћену вожњу при тражењу запослења. У службу ЈУГОРАС-а стављен је и целокупни апарат Инспекције рада. Од маја 1937. године ЈУГОРАС је отпочео акцију за преузимање београдске Радничке коморе и избацивање представника УРС-а из њених просторија. Влада је почела да поставља своје комесаре у радничке социјалне установе са правом вета, како

[5] С. Димитријевић, *н. д.*, 147.

[6] На скупштини Радничке коморе у Београду 18–19. X 1936. представник црногорског радништва Радош Ракочевић указао је на недостатке овакве поделе због чињенице што су везе Црне Горе са Скопљем много горе него са Београдом, пошто је пут преко Чакора због великих снегова затворен по неколико месеци, па самим тим и везе између Скопља и Црне Горе биле би прекинуте. (Историјски архив Београда, фонд Радничке коморе, књига записника скупштине Радничке коморе у Београду, бр. 91 и 93, у даљем тексту: ИАБ, фонд РК, књ. зп. бр.).

би сузбила њихову аутономију.[7] Уместо расписивања избора за нове чланове скупштине Коморе по истеку њиховог мандата министар социјалне политике и народног здравља добио је овлашћење владе да избор одгоди, а да упражњена места чланова Коморе попуњава именовањем. Због тога се од 1936. године непрекидно водила борба између УРС-ових синдиката и Министарства социјалне политике за поштовање аутономије и самоуправе Радничке коморе и других радничких институција.[8]

Нема сумње да је стању у радничким институцијама доприносио и министар социјалне политике и народног здравља Драгиша Цветковић. Он је истовремено био и председник ЈУГОРАС-а, синдикалне организације која је била у директној служби целокупне владине политике и подржавала спољнополитичку и привредну оријентацију везивања Југославије за Немачку коју је спроводила влада Милана Стојадиновића.

Како је приближавање рата постајало све очигледније, почињу се стварати залихе робе, појачава се извоз пољопривредних производа из Југославије у Европу, што доводи до повећања цена пољопривредних производа у земљи и пада реалне најамнине. То је за последицу имало пораст броја штрајкова и међукланских сукоба. Поред борбе за побољшање економског положаја радничке класе, са појачаном опасношћу од рата, УРС-ови синдикати се све више везују за политику Комунистике партије Југославије, постају њен ослонац у борби за окупљање демократских и антифашистичких снага, против спољне политике владе Цветковић–Мачек, против рата и фашизма, за јачање одбране земље и за савез са СССР-ом.[9]

Та активност је утицала да се број чланова УРС-ових организација повећавао упркос фаворизовању ЈУГОРАС-а, тако да су уочи рата УРС-ови синдикати бројали око 100.000 чланова. Једини начин да се спречи деловање УРС-ових синдиката био је да се забрани њихов рад, што је и учињено крајем децембра 1940. Као једина легална радничка синдикална организација у Србији остао је ЈУГОРАС који је несметано продужио деловање и током Другог светског рата.

Одмах по окупацији Србије немачки војноуправни командант издао је 12. маја 1941. наредбу којом је забранио рад свим радничким организацијама, осим ЈУГОРАС-а. Десет дана касније, Штаб војноуправног команданта Србије одлучио је да се сва радничка имовина преда ЈУГО-

[7] Министар за социјалну политику и народно здравље донео је решење 30. IX 1936. о именовању комесара инспектора Лазара Савкова за контролу рада у радничким социјалним установама. (ИАБ, фонд РК, књ. зп. бр. 93).

[8] ИАБ, фонд РК, књ. зп. бр. 93–94.

[9] Надежда Јовановић, *Синдикални йокреш у Србији 1935–1941,* Београд 1984, 303; ИАБ, фонд РК, књ. зп. бр. 91.

РАС-у. За новог комесара ЈУГОРАС-а постављен је др Ђорђе Пешић, а за његовог заменика др Лаза Прокић.[10]

Од тог времена ЈУГОРАС је сву своју активност усмерио на пропаганду и организовано укључивање радника Србије за потребе ратне привреде немачког Рајха. На истом послу видно су се истицали представници ЈУГОРАС-а, у Радничкој комори, Главном уреду за осигурање радника, Јавној берзи рада, Братимској благајни, Српској заједници рада (СРБОЗАР) и Министарству социјалне политике и народног здравља. Српска заједница рада, од фебруара 1942. када је формирана, налазила се на челу и координирала је рад свих ових радничких институција.[11]

Према званичној прокламацији СРБОЗАР је формиран с циљем „а) да уједини раднике и намештенике на националној основи у једну целину у општем интересу радника, народа и државе; б) да у сарадњи са националним властима и послодавцима обезбеди мир и складност у односима послодаваца и послопрималаца и да створи домаћинске односе у предузећима; ц) да се стара о унапређењу стручног и техничког образовања и уопште просвећености и о подизању културног нивоа радника и намештеника у духу општенародних смерница; д) обуставе рада (штрајкови) и искључење радника са рада (локаути) забрањују се и сматрају се нападом на јавни мир".[12]

Међутим, и поред прокламовања општих радничких интереса у Уредби о оснивању СРБОЗАР-а, главни задатак Српске заједнице рада био је да се што већи број радника мобилише за радове који су били од виталног интереса за привреду немачког Рајха, како у земљи, тако и у Немачкој.

Користећи трибину СРБОЗАР-а у пропагандне сврхе, сам Недић је дао најбољи одговор на питање шта је у ствари представљала ова организација. Обраћајући се радницима преко штампе и на зборовима позивао их је да на радним местима извршавају наредбе владе и немачких окупационих власти; да производе максимално како би дали свој удео у победи сила Осовине над антифашистичком коалицијом; да се боре против комунизма у Србији, да чувају „ред, мир и безбедност Србије".[13]

[10] У вези са овим у акту Милана Аћимовића од 27. V 1941. упућеног управнику града Београда Драгомиру Јовановићу стоји: „Изволите наредити да се именовани уведу у дужност и да им се преда имовина ЈУГОРАС-а, па о учињеном известите Министарство унутрашњих послова." Цитирано према Милан Борковић, *Контрареволуција у Србији,* књ. II, Београд 1979, 46.

[11] Припреме за оснивање Српске заједнице рада извршене су одмах после доласка Милана Недића на чело српске владе. Већ 1. IX 1941. у присуству представника немачког пропагандног одељења „Ц" за Србију др Швена одржана је у просторијама ЈУГОРАС-а претконференција на којој је одлучено да се формира Српска заједница рада. Уредба о оснивању Српске заједнице рада донета је 12. II 1942, а 20. II обнародована у *Службеним новинама,* бр. 15.

[12] М. Борковић, *н. д.,* 46.

[13] М. Борковић, *н. д.,* 54–55.

Ради што безбеднијег и лакшег прибављања радне снаге на територији окупиране Србије, донето је у току рата и неколико уредаба, које су углавном служиле окупатору да преко квислиншких органа власти обезбеди потребну радну снагу. Такве су биле: Уредба о увођењу националне службе рада за обнову Србије од 16. септембра 1941; Уредба о обавезном раду и ограничењу слободе запослења од 14. децембра 1941; Уредба о увођењу ратно-привредних мера Рајха за подручје Србије и друге. Ради остварења мера прописаних овим уредбама на окупираном подручју Србије свакодневно је вршен притисак на мушкарце да се пријављују на рад. Свако одбијање таквог позива повлачило је знатне новчане казне, затвор, па чак и слање у концентрационе логоре. Нарочито су драстично кажњавани „национално непоуздани" тј. они за које се сматрало да симпатишу и помажу комунистички покрет.

Према поменутој Уредби о обавезном раду сви држављани од 17. до 45. године старости морали су прихватити обавезан рад у одређеним предузећима или привредним гранама „без обзира да ли су у тренутку обнародовања наредбе запослени или незапослени или обављају слободан позив, или се налазе у неком другом позиву".[14]

Поред Јавне берзе рада која је прикупљала радну снагу са подручја Београда и ближе околине, формирани су и бирои за прикупљање радне снаге са подручја Баната, са седиштем у Бечкереку, а за подручје јужне и југоисточне Србије са седиштем у Нишу. У свим берзама рада поред службеника Недићеве владе, налазили су се и немачки службеници под чијом се директном контролом радило и који су првенствено настојали да обезбеде радну снагу за слање у Немачку. На истом послу ангажоване су и берзе рада у Крагујевцу, Шапцу и другим местима. Да би се обезбедило довољно радне снаге за руднике у последњим годинама рата интервенисано је од стране инспекције привреде Србије код Братимских благајни да се снизе критерији код оцењивања радне способности рударских радника, што је још један очигледан пример о сарадњи званичних органа српске владе са представницима окупационих власти и њиховој наводној бризи за раднике.

Досадашња историографска истраживања су показала да је захваљујући преданој сарадњи окупатора, Недићеве владе и њених органа у свакој од ратних година било ангажовано од 50.000 до 80.000 радника на разним привредним објектима у земљи и преко 100.000 радника у Немачкој, не рачунајући ратне заробљенике којих је било око 200.000.[15]

[14] *Исто*, 59–61.

[15] О броју запослених радника у Немачкој у току Другог светског рата истраживачи специјалисти који се баве овом проблематиком не слажу се. Тако Никола Живковић у својој књизи *Ратна штета коју је Немачка учинила Југославији у Другом светском рату* утврђује да је у току рата било ангажовано за рад у Немачкој са подручја целе Југославије око 300.000 радника, а Милан Борковић процењује да их је из Србије било око 100.000. (Никола Живковић, *Ратна штета коју је Немачка учинила Југославији*, Београд 1975, 171; М. Борковић, *н. д.*, 64).

О мерама којима је ова радна снага довођена у руднике и фабрике и о условима рада у земљи и Немачкој постоји обиље података на којима се не можемо задржавати јер превазилазе обим овог рада, већ упућујемо заинтересоване на незаобилазног Милана Борковића који је ову проблематику детаљно истражио, а на чије се резултате при обради ове теме првенствено ослањамо.

При врбовању радника, осим добровољности најчешће је примењивана сила, преко Берзе рада, општинских одбора, среских начелстава, управа бановина, затим крајскомандантура, фелдкомандантура, Специјалне полиције или жандармерије. У овом послу Немцима и квислиншким властима у Србији помагали су и бугарски окупатори.[16]

Како је целокупна привреда на територији окупиране Србије била подређена ратној привреди Немачке и под контролом Немаца, а нарочито рудници бакра, цинка, сви рудници угља, па и дрвна индустрија, то су примања и отпуштања радника, наднице, дужина радног времена и друго били регулисани специјалним уредбама, које су прописивали Немци. Услови живота и рада српских радника на принудном раду у Немачкој регулисани су на основу уговора Краљевине Југославије и Немачке од 1928. и уговора са Аустријом од 1931. године по којима су услови рада српских и немачких радника изједначени, али се тих клаузула послодавци нису придржавали.

Тешко је дати систематичан приказ реалног положаја радника не само у Немачкој, већ и у земљи у току ратних година, јер су се животни услови такорећи свакодневно мењали. Илустрације ради навешћемо само неке примере. У евиденцији коју је водио Комесаријат за цене и наднице види се да је у Београду у августу 1941. надница радничких помоћника износила свега 30 до 40 динара, док је цена килограма масти „на црној берзи" била 300 до 350 динара; кајмака 200 до 250 динара, сланине 250 до 300 динара итд. Наднице помоћника у руднику лигнита на пример у марту 1943. кретале су се од 50 до 70 динара док су цене животних намирница услед несташице и даље биле врло високе и нестабилне. Тако је и поред на први поглед позитивних законских одредаба о максимирању надница и цена животних намирница положај радника био врло неповољан, због општих ратних прилика, несташице намирница и др. Шиканирање, напоран рад, глад, болест и нечувена експлоатација биле су основне карактеристике положаја радничке класе у условима рата.[17]

[16] Бугари су на пример крајем марта 1943. на препад ухапсили око 500 мушкараца и предали их Немцима, да би их ови послали на принудни рад у Немачку. Бројни су и други примери сарадње Немаца и Бугара против српског становништва (Венцеслав Глишић, *Терор и злочини нацистичке Немачке у Србији 1941–1944,* Београд 1970, 179; Никола Живковић, *Ратна штета коју је Бугарска учинила Југославији 1941–1944,* Београд 1985, 31–63).

[17] М. Борковић, *н. д.,* 49–57, 60–65.

Социјална заштита радника у току рата углавном се сводила на обезбеђивање јавних кухиња за исхрану, преноћишта – обично барака за смештај радника и изградњу импровизованих купатила за одржавање најелементарнијих хигијенских потреба. Према подацима *Српског радника*, органа Српске заједнице рада, у току 1942. отворено је 111 радничких кухиња у предузећима и фабрикама у којима се хранило 46.000 радника. Исхрана је била непотпуна, месо је коришћено једном у 15 дана. Поред ових кухиња у многим предузећима постојале су комисије за снабдевање радника било у виду радничких конзума, било у виду деобе основних животних намирница по максимираним ценама, под условом да радници одраде свих 26 надница у месецу. Више у пропагандне сврхе него у циљу фактичке помоћи, формиран је фонд армијског генерала Милана Недића за пружање помоћи српској радничкој деци. Приликом стварања фонда у њему је било свега 400.000 динара а о каснијем његовом раду немамо података, што значи да је помоћ могла бити само симболична. Услед свега наведеног као последица глади, лоших хигијенских услова, тешког физичког рада које су примењивали Немци према српским радницима, радници су често напуштали посао и масовно бежали прикључујући се народноослободилачком покрету.[18]

Тако је поред искоришћавања и извлачења материјалних добара из Србије, вршена бездушна експлоатација радне снаге и уништавање њеног становништва. Многи су радници услед повреда на раду, болести и глади, бомбардовања, оставили живот на радилиштима Србије, а многи се нису вратили са принудног рада у Немачкој. Дакле, окупатори Југославије нису се ограничили само на војно уништавање противника, већ и на уништавање њеног цивилног становништва.

О карактеру и значају социјалне политике уочи и током Другог светског рата у Југославији и Србији најречитије говори чињеница што је уочи рата министар социјалне политике и народног здравља био Драгиша Цветковић, каснији председник владе која је потписала Тројни пакт са Немачком, а у току рата Танасије Динић, који је претходно вршио дужност министра унутрашњих послова у влади Милана Недића. На челу радничке синдикалне прорежимске организације ЈУГОРАС-а налазио се Драгиша Цветковић, а на челу Српске заједнице рада СРБОЗАР-а, лично Милан Недић.

[18] Према извештају делегата Министарства унутрашњих послова Недићеве владе, од 21. VI 1943, са борског радилишта у фебруару исте године побегло је 3.222 радника, у марту 1.433, у априлу 2.018, у мају 2.911, у јуну 1.437. Оријентације ради наводимо да је у просеку у Борском руднику радило око 30.000 радника. У вези са претходним извештајем, Министарству привреде и управама рудника био је достављен распис Министарства унутрашњих послова Србије у коме се захтевало да се предузму најстрожије санкције против свих радника који из било којих разлога буду напустили радна места (М. Борковић, *н. д.*, 56, 63, 71).

МИЛИЦА МИЛЕНКОВИЧ

СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В СЕРБИИ НА КАНУНЕ И В ТЕЧЕНИИ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

Резюме

Социальная политика в Сербии на кануне и в течении Второй мировой войны непосредственно зависила от економической и политической ситуации. Не смотря на то что правительство посредством Министерства социальной политики, регулировало ету область законным путем, ему было неопходимо хотя-бы и формально обеспечить поддершку рабочего класса своей политике. С етой целью оформило прорежимную профсоюзную организацию Югославский рабочий союз (ЮГОРАС). Ради обеспечения беспрепятственной деятельности ЮГОРАС правительство в конце 1940. г. запретило профсоюзи УРСС.

После оккупации Югославии в апреле 1941. г. были запрещены все рабочие профсоюзные организации, относившиеся неблагонаклоно к нацистской Германии. ЮГОРАС продолжал непрепятственно свою деятельность. С целью осуществления полного контроля над рабочим классом Сербии государство Милана Недича образовало Сербское объединение труда (СРБОЗАР), которое координировало деятельность всех рабочих институтов. Во главе СРБОЗАР стоял лично Милан Недич. В течении всей оккупации проводилась непрерывная пропаганда в пользу СРБОЗАР с тем, чтобы представить его как учреждение, заботившется, будто-бы об интересах рабочего класса Сербии. Однако, практически оно старалось обеспечить рабочую силу заводам, шахтам и прочим производственным объектам в стране и в Германии, работавшим для военных цельей германского Рейха. Также оно задавалось целью предотвратить всякое влияние коммунистов на трудящихся.