

SOCIJALNA POLITIKA U KRALJEVINI JUGOSLAVIJI: BILANS JEDNOG NEUSPEHA*

APSTRAKT: Članak se bavi razvojem socijalne politike u Kraljevini SHS/Jugoslaviji između dva rata. Ispituju se stanje u ovoj oblasti posle Prvog svetskog rata, kao i motivi političkih faktora u definisanju ciljeva socijalne politike, te oblici konkretnog delovanja, njihovi efekti i rezultati. Ističe se uloga stranaka i njihovih lidera, čije su odluke bile presudne kako za oblikovanje socijalne politike tako i za njen neuspeh.

Ključne reči: Socijalna politika, Kraljevina SHS/Jugoslavija, siromaštvo, političke partije

Posle Prvog svetskog rata, socijalna politika je na evropskom nivou postala tako bitan deo političkog života da je Karl Renner sa pravom tvrdio da se živelo u „doba naglog prelaza građanskog prava u socijalno pravo“.¹ Pitanje pomoći socijalno ugroženim segmentima stanovništva opsedalo je kako poražene u ratu tako i pobedničke države, pri čemu su lokalni uslovi značajno oblikovali vid u kojem se ovo pitanje postavljalo i način na koji je rešavano. Tako je u slučaju Kraljevine SHS/Jugoslavije presudno uticalo siromaštvo i zaostalost srpske, a kasnije i jugoslovenske države koje je – sa razornim iskustvom rata – delovalo na ukupan socijalni identitet društva i učinilo ovu temu predmetom političkih sporenja.² Problemi jugoslovenskog društva definisani su kao „socijalni neduzi“ koji se moraju lečiti. Za Slobodana Vidakovića ciljevi socijalne politike širili su se na smanjivanje skupoće življenja i podizanje potrošačke moći, neophodne za dostizanje kulturnog i privrednog rasta, uz napor da se saniraju uslovi života ispod higijenskog i socijalnog minimuma.³ Prebacivalo se predratnim političkim strankama

* Rad je deo projekta *Srpsko društvo u jugoslovenskoj državi u 20. veku – Između demokratije i diktature* (broj 177016) koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije.

¹ Karl Renner, *Socijalna funkcija pravnih instituta, Prilog kritici građanskog prava*, Beograd 1997, 22.

² Мари-Жанин Чалић, *Социјална историја Србије 1815–1941, Успорени напредак и индустријализација*, Београд 2004, 7.

³ Слободан Ж. Видаковић, *Наши социјални проблеми*, Београд 1932, 3, 11, 13, 15, 23–25, 28.

da nisu stvorile konkretne socijalne programe koji su bili neophodni za reforme sistema socijalne politike. Loše stanje bilo je posledica okupacije, te demografskog i ekonomskog kolapsa koji je doneo rat. Koliko je ono bilo teško može se naslutiti iz dramatičnih rečenica Živka Topalovića u govoru na zboru partijskih sekcija komunista 1918. godine: „Rat nas je razorio i načinio božjacima i prosjacima. Ali bar ono što se ima treba da bude pravilno podeljeno. Pravičnosti međutim apsolutno nema, niti ko podelu životnih namirnica uopšte reguliše. Nastupa grabež i daje (se) samo onom ko više plati.“⁴

Prvih posleratnih godina postojao je strah elita od socijalnih potresa. Kosta Stojanović, kao predsednik ekonomsko-finansijske i saobraćajne sekcije u srpskoj delegaciji na Mirovnoj konferenciji u Parizu, upozoravao je Nikolu Pašića da „nesrećno ekonomsko stanje ne može dugo trajati, a da ne izazove kobne političke i socijalne posledice“.⁵ Otud je i neposredan cilj socijalne politike bio bolji standard života koji je država trebalo da pruži svim stanovnicima, a ova namera bila je izražena formiranjem posebnog ministarstva za tu problematiku. Socijalna politika se isprva sprovodila kroz resor Ministarstva narodnog zdravlja koje je formirano ukazom od 3. novembra 1918, a zaživelo tek decembra 1920. Uprkos proklamovanoj važnosti njegovog polja delovanja, efikasnost rada ovog resora bila je podrivena partijskom politikom.⁶ Ipak, svest o važnosti socijalne politike odražavala se i u promeni njegovog imena, koje posle uvođenja šestojanuarske diktature kralja Aleksandra I Karađorđevića glasi Ministarstvo socijalne politike i narodnog zdravlja.⁷

Ministarstvo socijalne politike je pod svojim resorom obuhvatalo i staranje o siromašnima. Danas se pod siromaštvom u sociologiji podrazumevaju dve kategorije. Apsolutno siromaštvo definiše se kao nedostatak sredstava za preživljavanje (smeštaj, hrana, odeća), dok se relativno siromaštvo određuje upoređivanjem sa dominantnim društvenim standardom.⁸ U međuratnom periodu, međutim, ta distinkcija nije bila jasna. Govorilo se o socijalno slabim pojedincima koji su se delili na fizički i ekonomski slabije građane. Priznavalo se da je postojala „bliska uzajamnost“ ovih kategorija zbog neke vrste jednakosti između fizički slabijih i ekonomski slabijih. Ekonomski slabiji slojevi bili su, zbog materijalne

⁴ Богдан Луцић, *Зборник грађе за историју револуционарног радничког покрета у Београду 1918–1920*, Београд 1973, 376.

⁵ Архив Југославије (АЈ), ф. Делегација Краљевине СХС на Конференцији мира у Паризу 1919–1920, 46-IX/27-1159. Писмо Косте Стојановића – Николу Пашићу, средином 1919.

⁶ Историčари су закључили: „По српском обичају партијски интереси су и у овом сегменту били доминантни, тако да је међу министрима било и лаика, односно партијских људи који нису имали никакве везе са медицином, али је било и лекара.“ Момчило Павловић, *Здравствена служба у Краљевини СХС/Југославију 1919–1941*, у: *Историја медицине, фармације и народне медицине*, Београд – Зајечар 2007, 39.

⁷ О композицији извршне власти у Краљевини више у: Никола Жутић, *Министарски савет Краљевине Југославије*, *Историја 20. века*, 1998/1, 27–41. О успостављању здравствене заштите Владимир Петровић, *Од борбе против болести до борбе за очување расе*, *Историја 20. века* 2008/2, 444–448.

⁸ Entoni Gidens, *Sociologija*, Podgorica – Banja Luka 2001, 185–186.

oskudice, u opasnosti da postanu fizički slabiji zbog bolesti ili nemoći.⁹ Postojala je i publicistička podela na „oskudne“, „siromašne“ „uboge“ i „bedne“. Oskudni su živeli sa osnovnim sredstvima za preživljavanje, ali u nedostatku sredstava „...za druge lične i društvene potrebe kojih mora da se liši“, a iz tog stanja mogli su se izvući: „...svojom snagom, ne računajući na pomoć društva, ili države“. U težoj vrsti oskudice bili su siromašni kojima su nedostajala osnovna sredstva za život, a uzroci su se nalazili u nezaposlenosti ili nedovoljnom privređivanju porodice, bolesti i invalidnosti. Između siromašnih i bednih nalazili su se ubogi. Najniži sloj činili su bedni, sa ivice egzistencijalnog ponora, pod senkom gladi, bez stalnih prihoda, čiji su uslovi stanovanja bili takvi da su ih savremenici definisali kao ljude „...koji žive u trajnoj bedi“ i koji su primali socijalnu pomoć.¹⁰ Postavljalo se pitanje kako im efikasno pomoći.

Presek stanja u Kraljevini SHS 1918–1929

Stvaranje jugoslovenske države tokom 1918. godine pratile su velike socijalne tenzije. Koje su bile istinske razmere bede? Posleratna partijska istoriografija služila se podacima po kojima su cene hrane u Srbiji između 1914–1919. doživele neverovatan skok. Šećer je sa 1.100% većom cenom bio proizvod koji je zabeležio najveći rast u odnosu na predratno razdoblje. Mleko i mast bili su skuplji za 400%, hleb i pasulj 700%, govedina 500%, a cene obuće bile su veće za 500%, pa su predstavljale primer skupoće artikla široke potrošnje koji je bio deficitaran. U isto vreme, nadnice su rasle neravnomerno i nedovoljno za održavanje životnog standarda. Plata stolara bila je za samo 20% veća nego 1914. godine, dok su nadničari mogli da računaju sa 50% većim primanjima. Posao tipografa nudio je manju socijalnu tenziju kada se uporedi sa drugim zanimanjima, jer im je plata bila za 210% povišena u odnosu na predratni period.¹¹ Trebalo je pokrenuti život u uslovima gubitka 1,2 miliona ljudi samo u Srbiji (28% stanovništva), gde je uništeno 44% poljoprivrednog inventara, a poljoprivredna proizvodnja opala je za 70% u odnosu na predratno vreme. Privatni industrijalci izgubili su 57% mašina i 30% građevina, 50% železnica i zanatstva bilo je oštećeno, a najgore je prošla PTT služba sa potpuno demontiranim instalacijama. Ukupna ratna šteta naneta Srbiji iznosila je 6 milijardi zlatnih franaka.¹²

Strah od gladi na selu stvarao je naviku prekomerne štednje namirnica, tako da je hleb lošeg kvaliteta ostajao osnovni elemenat ishrane. Nepoznavanje

⁹ Милош Ђ. Поповић, *О социјалној политици, Општа разматрања*, Социјални препорођај, год. IV, бр. 6, јуни 1924, 293–306.

¹⁰ Исти, *Сиromaштина нашег града Београда*, Београдске општинске новине (БОН), бр. 6–7, јуни – јули 1939, 325–346.

¹¹ Сергије Димитријевић, *Стварање и развитаК Комунистичке партије Југославије у легалном периоду њеног постојања*, Група аутора, *Преглед историје Савеза комуниста Југославије*, Београд 1963, 38.

¹² Nikola Vučo, *Agrarna kriza u Jugoslaviji 1930–1934*, Beograd 1968, 2.

osnovnih higijenskih i zdravstvenih potreba omogućavalo je pojavu širokog spektra socijalnih bolesti – od zaraznih akutnih stanja, tuberkuloze, malarije, tifusa, hroničnih i veneričnih oboljenja, do alkoholizma. Velika smrtnost na selu uticala je na smanjenje izuzetno visoke stope nataliteta.¹³ Glad kao posledica Prvog svetskog rata, vesti o Oktobarskoj revoluciji, stvaranje „zelenog kadra“ od ljudi koji su hteli da izbegnu vojnu obavezu, nastanci i nestanci kratkotrajnih „republika“ – sve je to oblikovalo vreme pljačke i socijalno političkih nemira koji su trajali do kraja 1919. godine.¹⁴ Nestabilnost još neutvrđenih granica, kao i tihi rat koji se vodio na jugu zemlje, doprinosili su osećanju nebezbednosti.¹⁵ Uspešna komunistička agitacija među pauperizovanim stanovništvom dovela je do zavidnog izbornog uspeha Komunističke partije Jugoslavije, koja se na izborima za Konstituantu 1920. sa gotovo 200.000 glasova i 58 poslaničkih mesta etablira kao četvrta politička snaga u zemlji.¹⁶ Iako se po donošenju Ustava situacija stabilizovala, ovi alarmantni signali su bili odraz dubokih strukturnih problema.

Novom zajednicom dominiralo je, prema popisu stanovništva iz 1921. godine, seljaštvo sa 78,87% ljudi koji su se bavili poljoprivredom, mada je veći na poseda bila manja od 5 hektara. Od 26.580 naselja, 449 imalo je urbani status. Bilo je 12 miliona stanovnika, od čega 2.247.011 gradskih žitelja. Primer prestonice države ukazivao je na razmere stambene prenaseljenosti i siromaštva građana. Tokom 1921. dolazilo je 15, a 1930. godine 25 stanovnika po jednoj beogradskoj zgradi.¹⁷ Beograd kao prestonica i severozapad zemlje bile su jedine veće industrijske oaze, sa glavnim granama u prehrambenoj, odnosno drvnoj industriji i proizvodnji električne energije. Njeno učešće u nacionalnom dohotku svodilo se na 9,6% u prvim posleratnim godinama.¹⁸ Bila je ukupno 1.831 fabrika, od čega su samo 462 proizvodile sredstva za proizvodnju.¹⁹ Protokom godina, broj radnika u zanatima i industriji povećao se od 8% u 1921. na 10,73% svih radno sposobnih stanovnika u 1931. odnosno na 717.000 ljudi. Zakon o zaštiti radnika iz 1922. godine odredio je radno vreme u industriji i rudarstvu na 8, a u zanatstvu

¹³ Љубодраг Димић, *Село и град у Краљевини Југославији*, зборник радова Југословенска држава 1918–1998, Београд 1999, 291–303.

¹⁴ Више у: Neda Engelsfeld, *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca – Prvovremeno narodno predstavništvo*, Zagreb 1989, 64–69; Bogumil Hrabak, *Dezerterstvo, zeleni kadar i prevratna anarhija u jugoslovenskim zemljama 1914–1918*, Novi Sad 1990, 49–64, 218–327.

¹⁵ Dmtar Tasić, *Rat posle rata Vojska Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na Kosovu i Metohiji i u Makedoniji 1918–1920*, Beograd 2008.

¹⁶ Branislav Gligorijević, *Parlament i političke stranke u Jugoslaviji 1919–1929*, Beograd 1979.

¹⁷ Ранка Гашић, *Туберкулоза на подручју Београда и мере за њено сузбијање између два светска рата*, у: *Историја медицине, фармације и народне медицине*, Београд – Зајечар 2008, 51.

¹⁸ Момчило Исић, *Селаштво у Србији 1918–1925*, Београд 1995, 42, 69; Ivan M. Vesic, *Finansijska politika Kraljevine SHS 1918–1923*, Beograd 2003, 17–18; Др М. Стојадиновић, *Постанак, развитак и значај градова*, Нова Европа, књ. XII, бр. 1, 1. јули 1925, 18; Јован Ердељановић, *Др. Јозеф Рус, Главни статистички подаци о Држави Срба, Хрвата и Словенаца*, Српски књижевни гласник, књ. I, бр. 7, 1. децембар 1920, 558.

¹⁹ N. Vučo, *n. d.*, 12.

na 9 časova dnevno. Porodiljsko odsustvo za radnice trajalo je 4 meseca, a za to vreme primale su „potporu“ u visini 3/5 od nadnice. Zaposlenih žena bilo je srazmerno malo. U Beogradu je tokom 1929. godine u 6.298 preduzeća radilo 7.428 žena. Postojala su i radnička skloništa za žene sa ishranom i prenoćištem. Sklonište je bilo i pribežište porodiljama, a često su im nalazili posao preko Berze rada.

Druge odredbe radničkog zakonodavstva bile su humane za vreme u kome su nastale. Hranarina, kao oblik socijalnog davanja bolesnicima na bolovanju, mogla je da traje 52 nedelje i iznosila je 66% dnevne zarade. Poslodavci i vlasnici kapitala pružili su uspešan otpor svođenju radnog vremena na 8 časova, pozivajući se na nerazvijenost industrije koja zbog toga nije mogla da usvaja svetske socijalne standarde. Došlo se do maksimuma od 10 časova, koji se nije smeo preći. Doprinosi osiguranja nisu redovno uplaćivani, a komore trgovaca i industrijalaca težile su ograničavanju potpunog osiguranja, žaleći se na visoke iznose doprinosa. Tenzije društvenih sukoba videle su se iz brojnih štrajkova i radničkih akcija. U kratkom periodu 1921–1926. godine nezavisni sindikati zabeležili su da je u 3.239 jugoslovenskih preduzeća akcijama i štrajkovima pokušalo da se za svoja prava izbori 177.000 radnika. Preko polovine (56,30%) štrajkova u Srbiji između 1919–1928. godine imalo je povod u niskim nadnicama. Prosečna osigurana nadnica kretala se od 17,28 dinara 1920. godine do 23,64 dinara 1938. godine. Nasuprot mitu komunista o političkoj svesti avangardnog proletarijata, samo se 138 štrajkova u državi završilo uspešno za radnike. Njihov život nije bio lak, što se može zaključiti iz procenta dominantnog razloga smrtnosti. Od 474.610 osiguranih radnika 1926. godine umrlo je 3.005 ljudi što je 6,5 promila. Više od 1/3 svih smrtnih slučajeva radnika bilo je prouzrokovana tuberkulozom. Ozlede na radu prouzrokovale su 7,09% smrtnosti, a 4,1% svih smrtnih slučajeva prouzrokovano je ubistvima i samoubistvima.²⁰

Još jedan veliki i zanemaren socijalni problem predstavljali su ratni invalidi čiji stvaran broj nikada nije utvrđen. Država je decenijama vodila restriktivnu politiku prema njima, pokušavajući da oštrom politikom invalidskih komisija i usporenim radom invalidskih sudova smanji budžet za socijalna davanja.²¹ Ministarstvo socijalne politike je početkom 1926. godine iznelo podatke da je 262.304 ljudi primalo invalidske penzije, od čega 62.460 veterana iz minulih ratova. Procene budućih korisnika morale su da uzimaju u obzir porodice osoba sa invaliditetom, poginulih i umrlih ratnika i onih koji su čekali na rešenja invalidskih sudo-

²⁰ Коста Николић, *Радници у грађанском друштву Краљевине СХС / Југославије (1921–1931)*, Годишњак за друштвену историју, година I, св. 1, Београд 1994, 67–76; Goran Nikolić, *Kurs dinara i devizna politika Kraljevine Jugoslavije 1918–1941*, Beograd 2003, 58; Milica Milenković, *Žene radnice u privredi Srbije 1918–1929. godine*, zbornik radova Srbija u modernizacijskim procesima 19. i 20. veka, knj. 2, *Položaj žene kao merilo modernizacije*, Beograd 1998, 218–225; Željko Hahn, *Bolovanje i pomor članova Središnjeg ureda za osiguranje radnika godine 1926. s naročitim obzirom na tuberkulozu*, *Središnji ured za osiguranje radnika u Zagrebu 1922–1926*, Zagreb 1928, 80–101.

²¹ O tome više: Ljubomir Petrović, *Nevidljivi geto, Invalidi u Kraljevini Jugoslaviji 1918–1941*, Beograd 2007.

va. Govorilo se da će na državnom socijalnom budžetu biti oko 1.090.293 osobe koje su imale potrebu za socijalnim primanjima u vidu invalidskih penzija.²² Invalidima se kao „privredno slabijim“ članovima društva obećavala „naročita zaštita i pomoć u znak priznanja“, ali je već iz konteksta jasno da se to odnosilo samo na invalide rata.

Da bi sprečila dalja socijalna zaoštravanja u društvu koje je tek trebalo da postane funkcionalna celina, politička elita učinila je iskorak izvan srpskog ustavnog iskustva. Država je, ustavnim odredbama iz 1921. godine, dobila „pravo i dužnost“ da „u duhu pravde“ interveniše u „privrednim odnosima“ među stanovništvom u socijalnom cilju koji je definisan kao „otklanjanje društvenih suptrotnosti“. Ublažavanju socijalnih tenzija podređivala se čak i neprikosnovena sloboda sklapanja privrednih ugovora, koji su mogli važiti samo ako se ne protive „društvenim interesima“. Pomoć u školovanju siromašnih, državna protekcija radne snage, a posebno naglašavana zaštita „nedoraslih“ radnika i žena od rada koji bi ugrožavao njihovo zdravlje, pokazivali su široku sklonost poslanika Ustavotvorne skupštine prema socijalnoj empatiji, ali samo na rečima. Bezbednost svih radničkih grupa, pa čak i intelektualaca shvaćenih kao posebna kategorija „umnih radnika“ sa posedništvom „umnih proizvoda“ bila je imperativno određena. Ustavom je garantovano pravo sindikalnog udruživanja i uveden je princip pregovaranja za povoljnije radne uslove od postojećih. Između normi i stvarnosti postojao je ogroman ponor koji su osećali socijalno ugroženi slojevi. Principi socijalnog osiguranja za poljoprivrednike, a takođe u slučajevima nesreća na radu, iznemoglosti, bolesti i smrti bili su deo Ustava, iako nikada nisu bili do kraja sprovedeni. Odbačeni su predlozi sa leveice da minimalne nadnice i radno vreme od 8 časova postanu deo Vidovdanskog ustava. Zaštita okućnice, na papiru, sprečavala je stvaranje sloja seljaštva bez zemlje, ali je i usporavala napredak privrede i ekonomije. Zelenaštvo, odnosno „lihvarstvo“, bilo je zabranjeno, ali je u praksi opstajalo i širilo se.²³ Uprkos nastojanjima, za deset godina parlamentarne monarhije Kraljevina SHS nije uspela da reši ove goruće probleme, što je izazivalo veliko nezadovoljstvo čitavog političkog spektra, ali i u narodu i kritičkoj inteligenciji, koja je za neuspeh krivila političke partije.

Presek stanja u Kraljevini Jugoslaviji: 1929–1941

Uvođenje diktature od 6. januara 1929. bilo je praćeno brojnim obećanjima. Novi režim je tvrdio da će povratiti ne samo poljuljano osećanje sigurnosti već i da će otkloniti sve prepreke na putu jačanja države i društva, te poboljšanja uslova života stanovnika Jugoslavije. Napuštanje parlamentarne prakse, raspuštanje političkih partija i prelazak na vladavinu dekretima pružali su iluziju

²² Драг. О. Николић, *Историјат Инвалидског питања од Ослобођења 1918. год., на надаље*, Социјални препорођај, год. VI, бр. 1–2, јануар – фебруар 1926, 784–798.

²³ Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, Београд 1995, 524–536.

odlučnosti, ali se nisu pokazali mnogo efikasnijim u sprovođenju socijalne politike. Armija od skoro 300.000 činovnika (287.870 po podacima iz 1931. godine) bila je pod pritiskom političke podobnosti, sklona neradu, sa snažnim ubeđenjem drugih slojeva društva o lukrativnosti njihovog zanimanja. Zakon je poznao instituciju stalnosti njihovog poziva, što nije zaživelo u praksi. Samo je 20.000 njih imalo dobra primanja, a plate su varirale zavisno od obrazovanja i položaja pojedinaca u sistemu razreda. Mnogi od njih bili su i sami na ivici socijalne bede, ako je suditi po uslovima u kojima su stanovali.²⁴

Socijalna stvarnost životnog standarda suočavala je Beograđane sa limitiranom ishranom, a za neke grupe nižeg statusa može se reći da su bile na ivici gladi. Troškovi života iz tog vremena svedoče da je tržišna vrednost 4.000 kalorija iznosila 12 dinara dnevno u proseku po osobi. Za idealnu ishranu na mesečnom nivou porodica od 5 članova u Beogradu morala je odvojiti minimum 60 dinara dnevno, odnosno 1.800 dinara mesečno. Ako se toj sumi za idealnu ishranu dodaju troškovi za kiriju od 800 dinara, odeću i obuću od 400, ogrev i svetlo, koji su koštali 200 dinara u proseku, dobija se iznos od 3.200 dinara. Dodatni troškovi za zdravstvene usluge, školu, prevoz i minimalan luksuz kupovine duvana, pića i knjiga povećavali su troškove života na sumu od 3.500 dinara. Manje od 20% gradskih porodica imalo je dovoljan budžet za takav standard. Bilo je oko 59.700 porodica, od čega 9.500 sa bednim prihodima manjim od 1.000 dinara mesečno. Najveća grupa, oko 20.000 porodica, imala je prosek zarada u rasponu između 1.000–1.800 dinara. Nešto manji broj, 13.200 porodica, imala je prosečni prihod 1.800–2.500 dinara, još uvek nije mogla normalno da živi pošto joj je nedostajalo 700 dinara mesečno za standardni budžet. Nešto niži deficit zadesio je 8.400 porodica sa primanjima 2.500–3.000 dinara u proseku. Optimum životnog i zdravstvenog standarda imalo je samo 8.600 porodica sa prihodima iznad 4.000 dinara.²⁵

Zdravstvena i stambena politika nisu mogle dovoljno da utiču na način života. Od 22.000 domova u Beogradu samo 5.000 imalo je adekvatan higijenski i komforni standard. Oko 11.000 kuća bilo je sa nedostacima, a 6.000 jedinica za stanovanje bilo je neupotrebljivo za normalan život.²⁶ Beogradski novinari pisali su: „Higijenske navike su strašne, kako kod neobrazovanih i siromašnih, tako i kod imućnih, ne vodi se računa o javnoj higijeni uopšte, a kod siromašnijih slojeva ni o ličnoj.“²⁷

²⁴ Milosav Janičijević, *Stvaralačka inteligencija međuratne Jugoslavije*, Beograd 1984, 33; Ивана Добривојевић, *Под будним оком државе, Државни чиновници у Краљевини Југославији*, Милан Ристовић (прир.) Приватни живот код Срба у двадесетом веку, Београд 2007, 479–504.

²⁵ С. Ж. Видаковић, *н. д.*, 157–158, 160–162.

²⁶ *Исто*, 286, 111–112, 115, 138.

²⁷ Тодор Крстановић, *Још нешто о београдској чистоћи и Београђанима*, БОН, бр. 17, 1931, 1144–1146. Navedeno prema: Р. Гашић, *н. Д.*, 49. Videti i Сретен Вујовић, *Градско становање и приватност у Србији током 20. века*, Милан Ристовић (прир.) Приватни живот код Срба у двадесетом веку, 286–291.

Struktura primanja u 1933. godini ukazivala je da je 80% stanovnika živelo je od plata, nadnica i penzija, ili su pripadali izdržavanim slojevima društva. Manjinu od 10% činili su oni koji su samostalno privređivali, dok je samo 4% uživalo u prednostima rentijerstva i slobodnih profesija. Oko 85% građana živelo je sa mesečnim prihodima nižim od 2.000 dinara u vremenima kada je, prema podacima Radničke komore, za život četvoročlane porodice trebalo izdvojiti 1.400 dinara, bez kirije. Radničke plate iznosile su 900 dinara. Plaćanje zakupa stanova bilo je težak zadatak i za slojeve iznad tog nivoa. Ljudima sa primanjima od 1.000 dinara mesečno ostajalo je samo 600 dinara za osvetljenje, grejanje, hranu, odeću i obuću.²⁸

Na tlu Jugoslavije stanovalo se u uslovima loše građe, još goreg osvetljenja i bez osećaja za higijenske potrebe ljudi. Vršena su istraživanja koja su pokazala da se stopa smrtnosti od pojedinih bolesti razlikovala kod bogatog i siromašnog čoveka do odnosa 1 : 2,5 na štetu siromašnih. Povod raširenim socijalnim bolestima nalazio se u izraženim socijalnim razlikama. Oko 10% stanovništva bolovalo je od tuberkuloze, a isti procenat odlazio je na bolesti od malarije.²⁹ Sa njima se borila čitava mreža institucija u kojoj je tokom 1933–1934. godine bilo 10 higijenskih zavoda, 50 domova zdravlja sa više stotina odeljenja i 298 drugih socijalno-medicinskih ustanova. Oskudevalo se u medicinskom kadru. Jugoslavija je tokom 1937. godine imala samo 996 lekara u državnoj zdravstvenoj službi i 165 bolnica, od čega je 112 imalo do 100 postelja i bile su male za ispunjavanje zdravstvenih potreba stanovništva.³⁰

Sa delimičnom obnovom parlamentarnog života tokom Namesništva, situacija se u ovoj oblasti nije bitno menjala. Malo novca se trošilo za zdravstvene i socijalne potrebe. Ukupni izdaci vlasti za socijalnu i zdravstvenu politiku na svim nivoima – od državnih do gradskih struktura – tokom 1935/36. godine iznosili su 510 miliona dinara, što je bila zanemarljiva suma u poređenju sa drugim budžetskim stavkama, poput podmirivanja potreba vojske. Čak i ako se toj sumi priključe troškovi socijalnog osiguranja za bolovanja i porodijsko odsustvo radnika i radnica dobija se iznos od 836 miliona dinara, ili 55 dinara po stanovniku, što je bila minorna suma u poređenju sa Britancima koji su samo za zdravstvene potrebe u okviru socijalne politike izdvajali 2.500 dinara po osobi.³¹

U takvim uslovima programi političkih stranaka u oblasti socijalnih pitanja bili su više izrazi stranačkog identiteta i spiskovi lepih želja za privlačenje biračkog tela nego odrazi pokušaja da se socijalna politika kvalitativno promeni. Štaviše, otvarao se paradoks koji je vremenom postajao sve teže snošljiv – dok su politički činiooci, kako političke partije tako i Kruna, bazirali svoj legitimitet na isticanju svesrdne brige „za našeg čoveka“, a posebno za „našeg seljaka“, sticao

²⁸ Богдан Крекић, *Стамбено питање као јавна брига*, БОН, бр. 7–8, јули – август 1933, 456–465.

²⁹ Dušan Lakićević, *Uvod u socijalnu politiku*, Beograd 1987, 317.

³⁰ Podaci prema: М. Павловић, *н. д.*, 43–44.

³¹ Andrija Štampar, *Zdravlje i društvo*, Zagreb 1940, 158.

se utisak da je predmet njihove pažnje u potpunosti prepušten samom sebi. Revoltom na ovaj paradoks se može pripisati i jačanje uticaja antisistemskih političkih opcija, kako desničarskih tako i levičarskih, koje najčešće nisu bili voljne ili u stanju da provere svoju snagu na izborima, ali su i masama i inteligenciji predstavljale sve uverljiviju alternativu koja je nudila promenu neizdrživog stanja.

Programi stranaka i praksa u oblasti socijalne politike

Stavovi partija i lidera o socijalnoj politici u Kraljevini značajno su se razlikovali, ali i menjali tokom ovog perioda. Sprovođenje konsekventne socijalne politike predstavljalo je novum koji nije lako zaživeo. Svest političara o potrebi trajnije i efikasnije socijalne politike nije postojala, što je otežavalo prevođenje Ustavom zaštićenih socijalnih prava u zakone i podzakonska akta, a kamo li u stvarnost. Ovaj zazor nije postojao samo kog pristalica stroge liberalne paradigme već i kod političara poput Nikole Pašića, koji je u jednom trenutku 1923. godine razmišljao i o ukidanju Ministarstva i premeštanju njegovih delova u druga ministarstva.³² Iako do ovoga nije došlo, socijalna politika je vođena isprekidano, ostajući taocem partijske kombinatorike i ograničena oskudnim sredstvima. Pomak prema imperativu proaktivne socijalne politike uslediće tek krajem 1920-ih godina, kao deo svetskog trenda – odgovora na tešku ekonomsku krizu. U sličnom duhu razvijaće se i ideologija šestojanuarske diktature, pa je i obnova parlamentarnog života tokom Namesništva bila obeležena potrebom za doslednijom i potpunijom socijalnom politikom, ali i nemogućnošću da se ona sprovede na vidljiv način.

Političke stranke su u pogledu metoda sprovođenja socijalne politike do kraja međuratnog perioda ispoljavale značajne razlike. Levo krilo Saveza zemljoradnika, predvođeno Dragoljubom Jovanovićem, smatralo je da će rad sa srednjim slojem seljaštva dovesti do smanjivanja zaostalosti i neprosvećenosti seoskih sredina. „Seljački socijalizam“ na zadružnim osnovama bio je njihov politički ideal. Zalagali su se za obavezno opšte osiguranje stanovništva i zdravstvenu zaštitu svih društvenih slojeva, ravnopravnost muškaraca i žena, kao i jednakost bračnih i vanbračnih potomaka pred zakonom. Verovanje Dragoljuba Jovanovića u socijalni progres, socijalnu pravdu i društvenu svojinu – preuzeto od francuskih socijalista – dopunjeno je idejom o klasnom prijateljstvu radnika sa seljacima. Pisao je o „telesnoj“ i „nervnoj“ iscrpljenosti seljaštva u ratovima, alkoholizmu kao „nacionalnoj bolesti“ Jugoslavije, „pustošenju“ endemskih bolesti na selu, poput sifilisa i Beogradu kao „najtuberkuloznijoj varoši na svetu“. Nedovoljna higijena stanovništva i njegova procena da je u zemlji vladao 20

³² Душан Пелеш, *Циљеви и путеви социјалне политике у Краљевини Југославији, Југословенски државни алманах*, део I, Југословенски социјални алманах, Београд 1930, 18.

puta veći mortalitet nego u Engleskoj, bili su glavni razlozi za stranačko naglašavanje socijalnih pitanja.³³ Tokom 1932. godine Jugoslavija je imala 4.644 lekara od čega je u gradovima bilo 3.850, a po selima samo 794 što je bilo manje nego u Beogradu gde je živelo 812 lekara. Oni lekari koji su navodno živeli na selu boravili su po gradovima, a na svoja radna mesta odlazili su retko, jednom u dve nedelje, pod uslovom da je selo imalo ambulantu.³⁴

Programom i Statutom Jugoslovenske radikalne zajednice, na čijem je čelu bio Milan Stojadinović, nudilo se rešenje otvorenih pitanja socijalnog zakonodavstva, regulisanje nerešenih pitanja osiguranja za iznemoglost, starost i nezaposlenost, a nastavljalo se sa kontinuitetom širenja mreže preventivnog zdravstvenog sistema. Stranka je proglasila radnike za „nosiocce našega pokreta“ u pokušaju da čistom demagogijom dobije više poverenja među njima. Osnivani su posebni odbori radnika po strukama, uz obećanje konačnog rešavanja otvorenih tema socijalnog zakonodavstva, a komunisti su proglašeni za najveću opasnost koje se nadvijala nad radnike. Miha Krek i Dragiša Cvetković govorili su o stvaranju niza institucija zadružnog, „potpornog“, staleškog i ekonomskog profila koje bi omogućile radnicima da dožive „ekonomski napredak“, pa čak i „duhovno usavršavanje“. Obećavali su se radni ugovori sa „silom zakona“ za rešavanje pitanja minimalnih nadnica. Stvaranje Jugoslovenskog radničkog saveza 1936. godine bio je pokušaj umirivanja radnika, a od njih se tražilo da umesto inostranih ideologija prihvate ideju radničkog pokreta nacionalnog predznaka, okrenutog specifičnostima jugoslovenskog privrednog, običajnog i ekonomskog iskustva. Koliko je to bilo daleko od stvarnosti, svedoči i nastojanje stranke da već 1938. godine prestane sa finansiranjem podobne socijalne ustanove.³⁵

Stranački sukobi i borba rečima sa skupštinskih govornica bili su često važniji od socijalne teme o kojoj se raspravljalo, što je bilo posebno primetno na početku i na kraju međuratnog perioda. Komunisti su 1918. smatrali da: „...u političkoj borbi treba iskorišćavati sve ustanove u buržoaskoj državi, kako opštinu i parlamenat (sic! – prim. aut.) tako i ostala predstavnička tela...Naš glavni zadatak treba da nam bude: bespoštedna kritika buržoaske vladavine i agitacija za naše ideje.“³⁶ U socijalnim problemima nalazili su sredstvo za privlačenje novih članova i simpatizera. Tokom decembra 1918. njihovi odbornici u Beogradskoj opštini tražili su da opštinske vlasti prodaju, bez zarade, hranu stanovništvu razorene prestonice, a da po sniženoj ceni ili besplatno dele „sirotinji“ i „nedovoljno situiranim“ osobama ulje, drva, mast, hleb, meso, mleko, kupus, pasulj, krompir,

³³ Надежда Јовановић, *Земљорадничка левица у Србији 1927–1939*, Београд 1994, 36–37; Драгољуб Јовановић, *Селјак – свој човек*, Београд 1997, 227–232.

³⁴ *Izlaganje poslanika Đure Ostojića pred Narodnom skupštinom*, Radnička zaštita, god. XIV, br. V, 7. maj 1932, 206–209.

³⁵ Драган Тешић, *Југословенска радикална заједница у Србији 1935–1939*, Београд 1997, 41, 318–333.

³⁶ Б. Луцић, *н. д.*, 413.

pirinač, šećer, suve šljive, pekmez, ribu, sapun, odeću i obuću. Cenu proizvoda patili bi, po njihovoj zamisli, „ratni bogataši“.³⁷

Tokom četvrte decenije 20. veka, socijalne tenzije pokušavale su se smanjiti zakonodavnim merama državnih vlasti. Niske cene poljoprivrednih proizvoda i selo, prezaduženo sa 6.982.694.166 dinara, iznedrili su *Zakon o zaštiti zemljoradnika* iz 1932. godine. Njime se nedosledno rešavalo ekonomsko propadanje sela. Važio je za dugovanja koja su bila manja od 25.000 dinara, prebacujući ih od drugih kreditnih institucija na Privilegovanu agrarnu banku, smanjujući za 50% pojedinačne dugove.³⁸ Za razliku od administrativno-pravnih eksperimenata građanskih stranaka, komunisti su u četvrtoj deceniji 20. veka imali percepciju političke upotrebe „poljoprivrednog proletarijata“, sastavljenog od „siromašnog“ i „srednjeg“ seljaštva u revolucionarne svrhe. Za „nečuvenu eksploataciju“ i „pljačku“ sela krivili su se veleposednici, karteli, banke i kulaci. Govorilo se o „bezočnom grabežu“, ali seljacima se preporučivalo da prepuste radničkoj klasi rukovodstvo u borbama, koje su trebale da krenu: „...od najprećih seljačkih zahtjeva u pojedinim selima ... dosljedno od manjeg sukoba ka većem... do oružanog ustanka masa“.³⁹

Demokratska stranka je pokušavala da umanjí socijalne tenzije. U opoziciji vladajućem režimu Milana Stojadinovića nastojala je da kroz *Deset zapovesti* Ljubomira Davidovića, odevenih u omot nalik religioznim postavkama, odgovori potrebama biračkog tela. Ali, sam pokušaj otkrivao je demagoške elemente u socijalnim namerama. Zavođenje „narodne vlasti“ nad kapitalom zvučalo je kao prazna parola. Implicitno priznanje da „narodna privreda“ tek treba da se „...izgradi prirodno...od seljakove proizvodnje do industrije...“ dovoljno govori o nemoći socijalnih odredbi programa građanskih stranaka da promene stvarnost. Druge zapovesti bile su značajnije po mogućim posledicama na socijalni život. Govorilo se o „pravu“ seljaka bez zemlje da dobije „bar onoliko“ imanje koliko im je bilo neophodno za ishranu porodica. Radnicima se obećavala „pristojna zarada“ i „pristojni odmor“, smanjivanje radne nedelje, a pominjala se i potreba udobnosti života radnika „...u društvu koje počiva na njegovom radu.“⁴⁰ U srpskoj historiografiji smatra se da su *Deset zapovesti* samo nastavak kontinuiranih programskih težnji demokrata za opštom društvenom solidarnošću i zaštitom socijalno ugroženih društvenih grupa u koje su spadali siromašni seljaci, radnici, sitni trgovci, male zanatlije, pa čak i intelektualci „bez stalnog zaposlenja“.⁴¹ Demokratska stranka je nastojala da uvaží realnost socijalnog pitanja i njegov zna-

³⁷ Исто, 370.

³⁸ О томе више: Борис Кршев, *Проблем земљорадничких дугова у Краљевини Југославији*, Годишњак за друштвену историју, година III, св. 3, Београд 1996, 182–195.

³⁹ *О задацима рада међу сељацима и национално угњетеним масама, Резолуција IV земаљске конференције КПЈ*, Благоје Паровић, *Изабрани списи*, књ.3, Београд 1978, 61.

⁴⁰ Љуб. М. Давидовић, *Десет заповести*, (Речене на једном збору у Шату), Споменица Љубомира М. Давидовића, 139–140.

⁴¹ Мира Радојевић, *Удружена опозиција 1935–1939*, Београд 1994, 213.

čaj za zaoštavanje klasnog antagonizma, i nastojala je da otkloni kako uzroke siromaštva, tako i da sanira njegove najopakije posledice. Ovih se načela držala i Udružena opozicija, nastojeći da upravo na ovom terenu ospori sposobnost režima da se uhvati u koštac sa problemima socijalne politike. Međutim, u uzavreloj političkoj atmosferi Kraljevine Jugoslavije, socijalna politika nikada nije zauzela pripadajuće mesto na političkoj agendi. Ona je od početka do kraja bila opterećena državotvornim zanosom i agonijom, ali i spoljnopolitičkim prestrojavanjima: u takvom procepu nije uspjela da na dnevni red ozbiljno stavi unapređenje života svojih građana.

Kada se sumiraju pokušaji jugoslovenske međuratne države da izađe na kraj sa društvenim nedaćama kroz formulisanje socijalne politike, mora se imati u vidu da je i u ovoj, kao i u mnogim drugim oblastima, „zakon išao drumom, a ljudi šumom“. Socijalne norme Vidovdanskog ustava iz 1921. i Oktroisanog ustava iz 1931. godine obavezivale su državu na staranje za podizanje nivoa higijenskih i socijalnih prilika koje su uticale na zdravstvenu sliku društva. Govorilo se i pisalo o zaštiti majki i male dece, o čuvanju zdravlja celog stanovništva, iskazana je potreba za suzbijanjem akutnih i hroničnih zaraznih bolesti, a lekarska pomoć, lekovi i druga sredstva za očuvanje zdravlja bili su besplatni. Napor državnih vlasti i pojedinaca da to i ostvare nije urodio plodom. To se videlo i iz izjava poslanika u Narodnoj skupštini da je jugoslovensko socijalno zakonodavstvo spadalo u izuzetno moderne pravne propise – koji su se mogli porediti sa normama Francuske ili Sjedinjenih Američkih Država – dok je stvarnost, po njihovom priznanju, bila daleko ispod normativnih standarda.⁴²

*

Pred sam Drugi svetski rat, nekrolog socijalnoj politici Jugoslavije izrekli su sami stvaraoci državne politike. „*Bože, Bože! Dokle će to? Hoćemo li kadgod uspeti da u ovoj zemlji svako ima bar koru hleba*“?⁴³ Prožete emocijama, rečenice Ljubomira Davidovića, izgovorene pred smrt popularnog „moralnog mača“ srpske političke scene 20. veka, dovoljno govore o neuspehu sistema vlasti da za 23 godine stvori podnošljivu socijalnu politiku po meri njenih stanovnika. Njegov politički naslednik Milan Grol, istaknuti javni radnik i kritičar epohe, zapisao je razmišljajući o demokratiji da su „neispunjenje dužnosti“ i „prekoračenje pra-

⁴² Слободан Јовановић, *Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, 534; Дискусија народног посланика Радивоја Нановића на 32. редовном састанку Народне скупштине од 10. марта 1938, *Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Југославије*, година VII, књ. III, Београд 1938, 891. – Postojao je kontrast između navođenja primera zdravstvene zapuštenosti njihovih birača i ograničenog razumevanja socijalne politike među poslanicima. Državna bolnica u Sarajevu podigla je baraku za leprozne iz koje se bežalo i na taj način širila bolest. Za poslanika Đuru Ostojića ovo nije bio zdravstveni i socijalni već ekonomski problem zbog negativne slike koju bi stranci stekli o jugoslovenskom turizmu.

⁴³ Бранислав Ивковић, *Последњи дани, Споменица Љубомира М. Давидовића*, Београд 2001, 244.

va“ bila „dva osnovna ogrešenja“ političke elite njegovog doba.⁴⁴ Primenjujući njegova zapažanja na oblast socijalne politike, može se reći da je neispunjavanje dužnosti prema ljudima koji su se nalazili u stanju akutnih socijalnih potreba bilo uobičajena praksa Kraljevine Jugoslavije, dok je prekoračenje prava stajalo na putu političkoj stabilizaciji i do samog kraja osujećivalo pokušaje unapređivanja društvenih prilika.

⁴⁴ Милан Грол, *Искушења демократије*, Београд 1991, 69.

Ljubomir Petrović

SOCIAL POLICY IN THE KINGDOM
OF YUGOSLAVIA: OVERVIEW OF A FAILURE

Summary

The article deals with the development of social policy in the interwar Yugoslav Kingdom. The situation in this field after the First World War is scrutinized, as well as the motivation of political parties in defining the goals, scope and effects of social policy. The role of these agencies is explored, as it proved to be instrumental both in shaping and in the ultimate failure of Yugoslav interwar social policy.