

UDK 368(497.4)"1890/1990"
351.84(497.4)"1890/1990"

Zavarovalništvo in socialno zavarovanje na Slovenskem 1890-1990

FRANCE KRESAL

dr., znanstveni svetnik, Inštitut za novejšo zgodovino, Kongresni trg 1, SI-1000 Ljubljana

IZVLEČEK

Zavarovalništvo je mlajša gospodarska dejavnost, ki se je v samostojno gospodarsko panogo razvilo šele v obdobju razvitega kapitalizma. Do 18. stoletja je zavarovalništvo poslovalo z veliko tveganja ali pa na osnovi vzajemne pomoči in človekoljubnosti. V 19. stoletju so ustanavljali velika zavarovalna podjetja, zavarovalništvo se je povezovalo, razvil se je pozavarovalni sistem. Večje slovenske zavarovalnice do druge svetovne vojne so bile samo tri: Slovenija (1872-85), Vzajemna (1900-45) in Slavija (1922-46). V socialističnem obdobju so bile pomembnejše: Doz (1946-61), Zavarovalna skupnost Slovenije s 14 regijskimi zavarovalnicami (1961-67), Zavarovalnica Sava (1967-76) in Zavarovalna skupnost Triglav (1976-90). Vse večje zavarovalnice so poleg elementarnih zavarovanj razvijale tudi sistem prostovoljnih življenjskih zavarovanj.

Obvezno socialno zavarovanje se je razvijalo vzporedno ob zavarovalništvu. V razmerah gospodarskega liberalizma so se razvila mezdna razmerja brez delavske zaščite in varstva pravic. Družba je socialne probleme odpravljala z dobrodelnostjo in kolektivno samopomočjo, ustanavljali so delavska bolniška in podporna društva. To obdobje je trajalo do 80-ih let 19. stoletja, ko je bilo leta 1888 uvedeno obvezno socialno zavarovanje delavcev. Vsi delavci pa niso imeli enakih pravic, ugodnosti in zaščite. Državni uslužbenci, delavci v rudarstvu in metalurgiji, pri državnih železnicah in nekaterih drugih državnih ustanovah so imeli pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, delavci v industriji in obrti pa le bolniško in nezgodno. Socialno zavarovanje je poslovalo po odredbah zakona o zavarovanju delavcev iz leta 1922 še vse do konca leta 1946, ko je bil sprejet novi zakon o zavarovanju delavcev in nameščencev. Ta zakon je uvedel enotno socialno zavarovanje za vse zaposlene. Leta 1959 je izšel zakon o zdravstvenem zavarovanju kmetov. Leta 1966 sta se združili skupnosti delavskega in kmečkega zavarovanja, že predtem pa leta 1954 tudi obrtniškega. Ko je bilo leta 1972 uvedeno starostno zavarovanje kmetov in leta 1984 še obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje kmetov v okviru iste zavarovalne skupnosti, je bilo socialno zavarovanje za skoraj vse državljane enotno. Število aktivnih zavarovancev je hitro naraščalo – od 126.000 leta 1946 na skoraj 880.000 leta 1988; v devetdesetih letih je to število padlo na pod 700.000.

ABSTRACT

INSURANCE INDUSTRY AND SOCIAL INSURANCE IN SLOVENIA IN 1890-1990

Insurance industry is a relatively young area of economic activity, which evolved into an independent branch of economy during the period of developed capitalism. In the 18th century, the insurance industry still performed its activities with great elements of risk or on the basis of mutual assistance and philanthropy. Big insurance companies were first founded in the 19th century, when insurance industry started an international network and a reinsurance system was created. Until the Second World War, there were only three large insurance companies in Slovenia: Slovenija (1872-85), Vzajemna (1900-45) and Slavija (1922-46). The most important insurance companies in the period of socialism were Doz (1946-61), Zavarovalna skupnost Slovenije with its 14 regional insurance companies (1961-67), Zavarovalnica Sava (1967-76) and Zavarovalna skupnost Triglav (1976-90). In addition to the basic insurances, all big insurance companies were building systems of voluntary life insurances.

Compulsory social insurance developed together with the insurance industry. In the period of economic liberalism, wage policy with no protection of the workers' rights was adhered to. The society dealt with these problems by means of charity and collective self-help. Medical and support societies for workers were established. This period lasted until the 1880's, when compulsory social security for workers was introduced in 1888. Not all workers enjoyed the same rights, benefits and protection. State employees, mining and metallurgy workers, those employed at state railways and some other state institutions were granted retirement income and health insurance, whereas the workers in industry or trade only had sickness and accident insurances. Social insurance was based on the provisions of the

Workers Insurance Act from 1922 until the end of 1946, when a new Workers and Employees Insurance Act was adopted. This Act provided uniform social insurance for all employees. The Farmers' Health Insurance Act was adopted in 1959. In 1966 the workers' and farmers' insurance companies merged, together with a tradesmen's insurance company, which existed already in 1954. When old age insurance for farmers was introduced in 1972 and compulsory pension and disability insurance followed in 1984 within the same insurance company, the social insurance became uniform for nearly all citizens. The number of active insured persons grew rapidly from 126,000 in 1946 to almost 888,000 in 1988; in the 1990's, however, the number dropped below 700,000.

Ko se danes ukvarjamo s problemi socialnega zavarovanja in lastninskega preoblikovanja zavarovalnic v poteku tranzicije, pogosto pozabljamo na razvojno pot zavarovalništva in njegove dimenzije v zgodovini. Več kot sto let razvoja slovenskega socialnega zavarovanja in tržnega zavarovalništva pomeni dolgo pot, ki je bila nekako na sredi prekinjena in začeta znova, a popolnoma drugače. Z doseženim nismo bili v celoti nikoli zadovoljni in tisto, kar smo pričakovali, se ni uresničevalo tako, kot bi radi. Tudi v družbenem razvoju je bilo veliko sprememb. Spreminjali so se državni okviri, spreminjali so se družbeni in politični odnosi. V tem obdobju sta bili dve svetovni vojni in osamosvojitvena vojna. Bila je velika svetovna gospodarska kriza leta 1929 in več krajših kriznih obdobj. Bilo je spreminjanje kapitalizma v socializem po drugi svetovni vojni, v samoupravljanje in družbeno dogovarjanje, v združevanje dela in sredstev; bilo je spreminjanje razrednih v brezrazredne družbene odnose, spreminjanje tržnega gospodarstva in svobodnega podjetništva v državni socializem in dogovorno ekonomijo, pa zopet nazaj v tržno gospodarstvo. Zato je pogled v zgodovino slovenskega zavarovalništva zelo pester. Popelje nas daleč nazaj v čas, ko se je zavarovalništvo šele oblikovalo, ko so nastajale prve zavarovalnice, ki so bile še majhne, okorele in so delovale nekatere samo kratek čas. Pokažeta se zapletenost in kompleksnost oblikovanja zavarovalniških sistemov v posameznih družbenih, ekonomskih in političnih razmerah. Sedanjost nam ob tem postane bolj razumljiva, zaradi zgodovinske dimenzije pa postanemo strpnejši do današnjih dilem in problemov. Sedanjost je včasih težko razumljiva, če jo ocenjujemo samo iz sedanjosti. Preradi hote ali nehoti pozabljamo, da je ta sedanjost tudi posledica preteklosti, take ali drugačne, kakršna je pač bila, ne pa take, kakršno bi si morda želeli. Ta članek naj bo moj prispevek zborniku razprav ob 70 letnici kolegice Marije Oblak-Čarni.

Razvoj v Evropi od 19. stoletja do druge svetovne vojne

Zavarovalništvo je mlajša gospodarska dejavnost, ki se je v samostojno gospodarsko panogo razvila šele v obdobju razvitega kapitalizma. Ob njem se je razvijalo netržno socialno zavarovanje, in sicer zaradi potrebe po zagotavljanju minimalne socialne varnosti ljudi v delovnem razmerju, ki

so si svojo življenjsko eksistenco zagotavljali samo z odvisnim delom in je ta sloj ljudi postajal velik ali celo večinski del prebivalstva.

Zavarovalništvo je bilo že od nekdaj posebna vrsta gospodarske dejavnosti, ki je nihala od pomoči in solidarnosti ob nesrečah, do različnih oblik vzajemne porazdelitve gospodarskega tveganja na čim širši krog ljudi ali gospodarskih subjektov. Tveganje zaradi elementarnih in drugih nezgod so prevzemale zavarovalnice za določeno premijo in na ta način delovale kot gospodarska podjetja. Zavarovanje premoženja in storitev je postalo gospodarska dejavnost, ki je ohranjala vrednost obstoječega premoženja, z učinkovitim gospodarjenjem akumuliranih premij pa ustvarjala tudi novo premoženje. Zavarovalnice so poslovale z velikimi vsotami denarja. Z zavarovalnimi premijami so zbrale velike rezervne sklade, te pa so vlagale v vrednostne papirje, bančne vloge, posojila in nepremičnine ter bile pomembne pri akumulaciji kapitala. Izplačevale so velike vsote škodnih primerov in rent življenjskega zavarovanja ter tako med ljudi plasirale sveže količine denarja, ki je šel takoj v obtok (obnova pogorišč iz požarnega zavarovanja, nadomestilo škode, plačevanje življenjskih stroškov iz rent življenjskega zavarovanja). Zavarovalne vsote so bile velike, število zavarovancev tudi. Vpliv zavarovalnic na gospodarsko življenje je bil velik, zavarovalnice pa pomemben gospodarski dejavnik. Zavarovanje je zajemalo raznovrsten obseg primerov, od zavarovanja premoženja, poslovnega tveganja in storitev, do različnih oblik življenjskega in socialnega zavarovanja. Ko je država v razvitem kapitalizmu uvajala različne oblike obveznega zavarovanja delavcev (nezgodno, bolniško, starostno), se je razvil sistem socialnega zavarovanja. Vzporedno z njim se je razvijal tudi sistem življenjskih zavarovanj, ki jih je izvajala skoraj vsaka večja zavarovalnica; temu prostovoljnemu zavarovalništvu pa je država določala samo zakonske okvire njegovega podjetniškega poslovanja na tržni osnovi in s podjetniško pobudo.

Organizacijske oblike podjetništva v zavarovalni stroki so bile različne in so se razvijale v določeno smer. Tudi predmet in vsebina zavarovanja sta vplivala na ta razvoj. V zgodnjem obdobju požarnega zavarovanja so prevladoval vzajemne zavarovalnice, v zavarovanju pomorske trgovine in ladijskega prometa so tveganja prevzemali posamezni podjetniki za visoko pre-

mijo. Do 18. stoletja je zavarovalništvo poslovalo z velikimi elementi tveganja ali na osnovi vzajemne pomoči in človekoljubnosti. V 19. stoletju se ustanavljajo velika zavarovalna podjetja, zavarovalništvo se mednarodno povezuje, razvije se pozavarovalni sistem. Zavarovalništvo postane dognana gospodarska panoga z eksaktnimi izračuni tveganja. Vse večje zavarovalnice so poleg elementarnih zavarovanj razvijale tudi sistem življenjskih zavarovanj.¹

Socialno zavarovanje se je razvijalo vzporedno s podjetniškim zavarovalništvom. Socialno zavarovanje je zavarovanje posebnega pomena, ker krije eksistenčni riziko socialno najšibkejšega sloja prebivalstva in je zato obvezno in neprofitno ter temelji na sklenjenem delovnem razmerju. Socialno zavarovanje izvajajo javno-pravne ustanove, ki so samoupravno organizirane ali državne; ne morejo pa biti gospodarske organizacije ali podjetja. V sistemu premoženjskega in življenjskega zavarovanja škodo izplačujejo zavarovalnice iz sredstev vplačanih premij, v socialnem zavarovanju pa iz sredstev vplačanih prispevkov. Zavarovalne premije v prostovoljnem zavarovanju so odvisne od velikosti rizika in pričakovanih škod, prispevki za socialno zavarovanje pa od višine osebnih prejemkov iz delovnega razmerja. V prostovoljnem zavarovanju se zavarovanec svobodno odloča o višini in obsegu zavarovanja po načelu več premije – več prejemkov ali ugodnosti v primeru nastale škode. V socialnem zavarovanju pa je določen minimum pravic, prejemkov in storitev. V socialnem zavarovanju je zavarovatelj vedno delodajalec – podjetje ali ustanova. Delodajalec ima status zavarovanca; koristnik zavarovanja je zavarovana oseba sama in njegova družina. Predmet zavarovanja so bolezen, nezmožnost za delo, invalidnost, brezposelnost, starost, onemoglost, smrt ipd. Prispevke za socialno zavarovanje plačujejo delodajalci v celoti (npr. za nezgodno zavarovanje) ali delodajalci in delojemalci skupaj v določenem deležu. Dolžnost delodajalca je prijaviti delavca v socialno zavarovanje takoj po sklenitvi delovnega razmerja in redno plačevati prispevke. Zavarovančeve pravice pa nastopijo s sklenitvijo delovnega razmerja avtomatično, ne glede ali je delodajalec izpolnil svojo dolžnost. Pravice in dolžnosti iz socialnega zavarovanja določa zakon o zavarovanju delavcev.²

Delavsko zavarovanje se je razvilo iz potrebe, da delavcu, ki nima imovine in živi samo od svojih zdravih rok, zagotovi življenjsko existenco v primeru bolezni, nezgode, onemoglosti in starosti, v kasnejši dobi tudi v primeru brez-

poselnosti, v primeru njegove smrti pa zagotovitev existence tistim članom njegove družine, ki jih je ta delavec moral preživljati. Vse vrste zavarovanja se niso razvile in uveljavljale hkrati. Najprej sta bili uvedeni nezgodno in bolniško zavarovanje, starostno pa precej pozneje, še pozneje in v manjšem obsegu se je razvilo zavarovanje za brezposelnost. Nekatere kategorije delavcev so si posamezna zavarovanja priborile prej, druge pozneje.

Posamezne države so uvajale socialno zavarovanje delavcev v različnih obdobjih in tudi v različnem obsegu. Prva je bila Nemčija, ki je uvedla obvezno socialno zavarovanje delavcev; leta 1883 je uvedla bolniško zavarovanje. To zavarovanje je najprej obsegalo le delavce v industriji, v naslednjih treh letih pa se je razširilo tudi na ostalo delavstvo. Leta 1884 je uvedla nezgodno zavarovanje, leta 1889 invalidsko in starostno, leta 1911 pa še zavarovanje za primer smrti (vdovske in otroške pokojnine). Po nemškem zgledu je bilo v Avstriji uvedeno nezgodno zavarovanje leta 1887, naslednje leto pa še bolniško. Pokojninsko zavarovanje so imele le posamezne kategorije delavcev (npr. rudarji, železničarji, nameščenci). Ogrska je uvedla bolniško in nezgodno zavarovanje leta 1891, Italija pa leta 1889. V Angliji je bilo nezgodno zavarovanje uvedeno leta 1897, leta 1908 pa je bil izdan zakon o državnih podporah v starosti in šele leta 1911 zakon o obveznem zavarovanju za primer bolezni, materinstva, invalidnosti in brezposelnosti. V Franciji je bilo nezgodno zavarovanje uvedeno leta 1898, bolniško, invalidsko in starostno pa leta 1911; namenjeno je bilo le materialno šibkejšim socialnim slojem, ker je bilo obvezno le za delavce in nameščence z nižjimi zaslužki. Delavci in nameščenci, katerih zaslužek je presegal določeno mejo, so imeli možnost zavarovati se prostovoljno, morali pa so v tem primeru prispevke za socialno zavarovanje plačevati v celoti sami. Leta 1912 je bilo obvezno bolniško zavarovanje uvedeno v Rusiji in Romuniji, leta 1913 pa na Norveškem. Na Švedskem je bil leta 1913 izdan zakon o socialnem zavarovanju, ki je uvedel splošno zavarovanje. Obvezno socialno zavarovanje je bilo razširjeno na vse državljane in ni temeljilo na sklenjenem delovnem razmerju.³

Do druge svetovne vojne so bili v razvitih državah že skoraj vsi industrijski delavci zavarovani za primer nezgode, tričetrt jih je bilo zavarovanih za bolezen, polovica za del nezmožnost in tretjina za brezposelnost. Ker je ta sloj predstavljal že veliko večino prebivalstva, naj bi bil logičen prehod socialnega zavarovanja v socialno preskrbo (socialno varnost), ki ne bi več temeljila na delovnem razmerju. Socialna

¹ Ivan Martelanc, *Razvojna nagibnost oblike zavarovalnega podjetja*. Ljubljana 1943, doktorska disertacija, str. 5-30.

² Vilko Androjna, Miha Butina, Lev Svetek, *Predpisi o pokojninskem zavarovanju s pripombami in sodno prakso*. Uradni list, Ljubljana 1965, str. 1-4.

³ France Kresal, *Pregled razvoja delavske zaščitne zakonodaje in ustanov delavske zaščite*. Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, VIII-IX, 1968-1969, št. 1-2, str. 237-245.

preskrba naj bi zagotavljala življenjsko eksistenco vsakemu državljanu, ki bi brez lastne krivde prišel v socialno stisko. Prehod socialnega zavarovanja v socialno preskrbo (ali v socialno varnost), ki ne bi temeljila na delovnem razmerju, je bil zelo težaven in finančno zahteven in ga je do druge svetovne vojne izvedlo samo nekaj držav in samo za nekatere skupine državljanov. Danska je uzakonila delno socialno preskrbo leta 1891, Francija 1905, Švedska 1913, Belgija 1920, Norveška 1923, Kanada 1929.⁴

Vsi avtoritarni režimi so uvajali enakost pri vključevanju vseh državljanov ali čim širših slojev prebivalstva ali vsaj čim večjih stanovskih skupin v enake strukture gospodarskega in socialnega življenja v državi. Po oktobrski revoluciji je bil v Sovjetski zvezi uveden enoten sistem socialne preskrbe, vendar ga je kmalu nadomestilo socialno zavarovanje na podlagi nove delavske zakonodaje iz leta 1922.⁵ Carta del lavoro iz leta 1927 je bila osnova italijanskega korporacijskega sistema, po katerem so bile poenotene pravice vseh zavarovancev v funkciji nacionalne koristi. Koristi zavarovancev in posameznih skupin državljanov so bile podrejene koristim vsega naroda in njegovega celotnega gospodarstva. Tudi socialno zavarovanje je bilo instrument za doseg političnih, gospodarskih in socialnih ciljev fašizma.⁶ Po nemškem zakonu o nacionalnem delu iz leta 1935 (Gesetz zum Ordnung der nationalen Arbeit) naj bi nova socialna ureditev temeljila na korporacijski osnovi in na načelih nacionalnega socializma. Narodno gospodarstvo in socialno zavarovanje je bilo v izključni službi narodne skupnosti. Svobodne izbire dela ni bilo več, namesto pravice do dela je bila uvedena delovna obveznost. Iz popolne in obvezne zaposlitve je sledil tudi prehod iz socialnega zavarovanja v minimalno socialno preskrbo vseh državljanov.⁷

V Angliji je bil med drugo svetovno vojno izdelan smo načrt za uvedbo socialne varnosti vseh državljanov. Enotno socialno zavarovanje do takrat ni bilo uzakonjeno in so to funkcijo sicer učinkovito opravljale različne pomožne blagajne in zavarovalnice. V glavnem sta bili dve skupini teh ustanov: v okviru Friendly Society za vse državljane in v okviru Trade Union za de-

lavce. Pravno osnovo sta določala dva zakona: Friendly Societies Act iz leta 1896 in Industrial assurance and Friendly Societies Act iz leta 1929. Vladno komisijo za načrt socialne preskrbe je vodil socialni politik in teoretik William Beveridge. Načrt je bil izdelan v okviru angleško-ameriškega dogovora za ureditev gospodarskega in socialnega življenja po drugi svetovni vojni na osnovah 5. člena Atlantske karte iz avgusta 1941.⁸ Atlantska karta je bila skupna izjava Churchilla in Roosevelta o pravični ureditvi sveta po drugi svetovni vojni z zmago protifašistične koalicije.⁹ Člen 5 Atlantske karte je predvideval čim tesnejše gospodarsko sodelovanje držav, da bi se izboljšali delovni pogoji, dvignila življenjska raven in da bi bila zagotovljena socialna zaščita za vse državljane. Beveridgeov načrt je bil v bistvu poskus, da bi s socialnim zavarovanjem oziroma s socialno preskrbo dosegli čim večjo enakost vseh državljanov. Za vse zavarovance bi veljala popolna enakost tako glede obveznosti plačevanja prispevkov kot prejemanje dajatev od zavarovalnega zavoda in uveljavljanje drugih pravic iz socialnega zavarovanja. Beveridgeov načrt v celoti ni bil uspešen.

Razvoj socialnega zavarovanja v Sloveniji

V gospodarskem liberalizmu so se razvila mezdna razmerja brez delavske zaščite in varstva pravic. Družba je posledice prevelikega izkoriščanja skušala omiliti z dobroteljnostjo in kolektivno samopomočjo, ustanavljali so delavska bolniška in podporna društva. To obdobje je trajalo do osemdesetih let 19. stoletja. S širjenjem neagrarnih gospodarskih dejavnosti je raslo tudi število ljudi, ki so z odvisnim delom ustvarjali svoj dohodek. To so bili delavci, ki dohodka niso ustvarjali s svojim premoženjem, ampak s fizičnim in umskim delom. Zato je bilo treba zdravje in življenje primerno zavarovati. Vendar je imel le ožji sloj zaposlenih ljudi z višjimi dohodki (višji uradniki, menedžerji) možnost zavarovanja svojega zdravja in življenja za primerno veliko premijo. Široki sloj delavstva tega ni zmožni in država je zanj uvedla socialno zavarovanje.¹⁰

Vsi delavci pa niso imeli enakih pravic, ugodnosti in zaščite. Državni uslužbenci, delavci v rudarstvu in metalurgiji, pri državnih železnicah in nekaterih drugih državnih ustanovah so imeli pokojninsko in zdravstveno zavarovanje, delavci v industriji in obrti pa le bolniško in

⁴ Ivan Martelanc, Razvojna nagibnost oblike zavarovalnega podjetja. Ljubljana 1943, doktorska disertacija, str. 115.

⁵ Sovjetsko radno pravo u redakciji N. G. Aleksandrova i D. M. Genkina, prevod s ruskega, Ministarstvo rada FNRR, Beograd 1948, str. 74-110 (Istorija sovjetskog radnog prava).

⁶ Stojan Bajič, Delovno pravo (Splošni del). Ljubljana 1936, str. 25, op.; Mirko G. Vratović, Korporativna država u Italiji. Socijalni arhiv 1940, Beograd 1940, str. 127, 138.

⁷ Stojan Bajič, Novo nemško delovno pravo. Slovenski pravnik, Ljubljana 1935, str. 280; Mario Krmpotić, Osnovni socialni zakoni nacionalsocializma i fašizma. Socijalni arhiv 1940, Beograd 1940, str. 302-316.

⁸ Ivan Martelanc, Razvojna nagibnost oblike zavarovalnega podjetja. Ljubljana 1943, doktorska disertacija, str. 115-117.

⁹ Metod Mikuz, Druga svetovna vojna. Ljubljana 1961, str. 78-80.

¹⁰ France Kresal, Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji od liberalizma do druge svetovne vojne. Ljubljana 1997, str. 11-47.

nezgodno. Rudarji so bili obvezno zavarovani od leta 1854, prav tako državni uslužbenci, železničarji od leta 1858, tovarniški in vsi ostali delavci šele od leta 1888. Nezgodno zavarovanje je bilo organizirano posebej in vse stroške nezgodnega zavarovanja so morali pokrivati podjetniki. Tovarniški delavci so bili nezgodno zavarovani pri delavskih nezgodnih zavarovalnicah; za Kranjsko in Primorsko je bil sedež v Trstu, za Koroško in Štajersko pa v Gradcu. Železničarji so bili nezgodno zavarovani pri železničarski nezgodni zavarovalnici na Dunaju. Rudarji so bili do leta 1914 nezgodno zavarovani pri svojih bratovskih skladnicah, potem pa do leta 1918 pri posebni nezgodni zavarovalnici za rudarje na Dunaju. Po statističnih podatkih nezgodnih zavarovalnic za leto 1905 je bilo na slovenskem delu Štajerske in Koroške 50.000 zavarovancev, na Kranjskem, Goriškem, v Istri in Trstu pa 45.000 slovenskih zavarovancev.¹¹

Nastanek Jugoslavije je zavrl razvoj socialnega zavarovanja in napredek mezdnih odnosov v modernejše oblike delovnih razmerij. Nova jugoslovanska delavska zakonodaja, ki je bila sprejeta v letih 1921 in 1922, je predvsem poenotila delavsko zaščito v vsej državi. Večjih in novih pravic delavcev iz delovnega razmerja pa ni prinesla. Tudi prejšnja neenakost doseženih pravic iz socialnega zavarovanja posameznih kategorij delavcev in nameščencev je še naprej ostala. Glavne pridobitve razvoja delovnih razmerij med obema vojnama so bile: uvedba 8-urnega delovnika, uvedba delavskih zaupnikov, podpiranje brezposlenih, uvedba delavske zbornice, stanovanjska zaščita, nato pa leta 1937 še začetek izvajanja pokojninskega zavarovanja vseh delavcev, ureditev določanja minimalnih mezd, poravnavanje in razsodništvo v mezdnih sporih.¹²

Socialno zavarovanje ni bilo enotno izvedeno z enakimi pravicami za vse zaposlene delavce, niti splošno. Rudarji so bili zavarovani v okviru krajevnih bratovskih skladnic pri rudarskih in metalurških podjetjih, ki so bile podrejene glavni bratovski skladnici s sedežem v Ljubljani. Ustanove za zavarovanje železničarjev so bili humanitarni in bolniški fondi državnega prometnega osebja pri direkcijah državnih železnic. Vse te ustanove so za svoje zavarovance izvajale bolniško, nezgodno in pokojninsko zavarovanje. Javni in zasebni nameščenci so bili bolniško in nezgodno zavarovani pri Trgovskem bolniškem in podpornem društvu, pokojninsko pa pri Pokojninskem zavodu za nameščence v Ljubljani. Državni uslužbenci so bili zavarovani pri dr-

žavnem zdravstvenem in pokojninskem skladu. Delavci v industriji, obrti in zaposleni drugod so imeli samo bolniško in nezgodno zavarovanje. Pokojninsko zavarovanje za te delavce je bilo uvedeno šele 1. septembra 1937. Za izvajanje zavarovanja je bil namesto prejšnje Zveze bolniških blagajn za Slovenijo ustanovljen Okrožni urad za zavarovanje delavcev v Ljubljani. Za vzdrževanje in delovanje delavskih zdravstvenih ustanov in za izplačevanje bolniških podpor so od 135.000 zavarovancev zbrali po 100 milijonov din obveznih prispevkov letno, za pokojninsko zavarovanje pa še dodatnih 100 milijonov din.¹³

Pod okupacijo med drugo svetovno vojno sta Nemčija in Madžarska podredili socialno zavarovanje na zasedenih ozemljih svojim ustanovam in ga izvajali po svojih predpisih. Po štetju zavarovancev z dne 20. junija 1941 je prišlo v okvir nemških socialnih ustanov 82.653 slovenskih zavarovancev, v okvir madžarskih pa 1923 zavarovancev. Italija je v okviru Ljubljanske pokrajine pustila v veljavi jugoslovanske predpise o socialnem zavarovanju in jih nadgradila s svojimi. Septembra 1941 so bile uvedene rodbinske doklade. Okrožni urad za zavarovanje delavcev v Ljubljani je postal oktobra 1941 samostojen nosilec vsega socialnega zavarovanja v Ljubljanski pokrajini in se je preimenoval v Zavod za socialno zavarovanje. V njegovem okviru je ostalo samo 27.827 slovenskih zavarovancev.¹⁴

Po osvoboditvi so se vsi uradi socialnega zavarovanja v Sloveniji združili v Federalni zavod socialnega zavarovanja v Ljubljani, ki ga je leta 1947 nasledila Uprava za socialno zavarovanje pri ministristvu za socialno skrbstvo v Ljubljani. Po zakonu o ustanovitvi zavodov za socialno zavarovanje iz leta 1952 je bil ustanovljen Zavod za socialno zavarovanje LRS. Leta 1971 se je Zavod za socialno zavarovanje razdelil in ustanovljeni sta bili Zdravstvena skupnost in Skupnost invalidskega in pokojninskega zavarovanja. Socialno zavarovanje je poslovalo po odredbah zakona o zavarovanju delavcev iz leta 1922 še vse do konca leta 1946, ko je bil sprejet nov zakon o zavarovanju delavcev in nameščencev. Ta zakon je združil in poenotil vsa zavarovanja. Ukinjene so bile vse dotedanje bolniške blagajne za posamezne stroke (nameščencev, železničarjev, rudarjev in državnih uslužbencev). Po letu 1954 so bili s pogodbami v socialno zavarovanje vključeni nekateri samostojni poklici in obrtniki.¹⁵ Leta 1959 je izšel zakon o

¹¹ Vekoslav Kisovec, *Delavsko zavarovanje proti nezgodam*. Gorica 1913, str. 9-25.

¹² France Kresal, *Pregled razvoja delavskozaščitne zakonodaje in ustanov delavske zaščite v Sloveniji med dvema vojnoma*. Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, VIII-IX, 1968-1969, št. 1-2, str. 103-190.

¹³ France Kresal, *Začetki in razvoj delavskega zavarovanja v Sloveniji med obema vojnoma*. Zgodovinski časopis, XXIV, 1970, št. 3-4, str. 209-245. Ponatis 1988.

¹⁴ Letno poročilo Zavoda za socialno zavarovanje Ljubljanske pokrajine za leto 1941. Ljubljana, 30. 11. 1942, str. 14-22.

¹⁵ Milan Valant, *Zgodovina socialnega zavarovanja v Sloveniji do leta 1945*. Ljubljana 1978, str. 53.

uvedbi zdravstvenega zavarovanja kmetov. Ko so se leta 1966 združili skupnosti delavskega in kmečkega zavarovanja, že pred tem pa tudi obrtniškega, lahko govorimo o prehodu socialnega zavarovanja v socialno varnost. Ko je bilo leta 1972 uvedeno starostno zavarovanje kmetov¹⁶ in leta 1984 še obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje kmetov v okviru iste zavarovalne skupnosti, je bilo socialno zavarovanje izenačeno za skoraj vse državljane. Število aktivnih zavarovancev je hitro naraščalo od 126.000 leta 1946 na skoraj 880.000 leta 1988; v devetdesetih letih je to število padlo na manj kot 700.000.¹⁷

Temeljni zakon o organizaciji in financiranju socialnega zavarovanja iz leta 1965 je dopuščal tudi prostovoljno pokojninsko in razširjeno zdravstveno zavarovanje za plačilo posebne premije, a so ga ustanove socialnega zavarovanja načelno odklanjale.¹⁸ Minimum pravic, ki jih sedaj zagotavlja enotno socialno zavarovanje, lahko zavarovanci povečujejo z dodatnim prostovoljnim zavarovanjem v okviru številnih zavarovalnic in pokojninskih skladov v sistemu prostovoljnih zavarovanj na tržni osnovi za plačilo zavarovalne premije. Te možnosti omogoča zavarovalništvo s številnimi zavarovalnicami, ki se je na Slovenskem začelo razvijati pred več kot 100 leti, bilo pred 50 leti prekinjeno in se zadnjih 10 let zopet uvaja.

Zavarovalništvo na Slovenskem do druge svetovne vojne

Slovensko zavarovalništvo je staro prek 100 let in samo zadnjih 10 let se je razvijalo v samostojni državi. Tržno gospodarstvo liberalnega kapitalizma je pri nas staro približno 150 let. Po meščanski revoluciji 1848 je bil odpravljen fevdalizem, z obrtnim zakonom iz leta 1859 je bila vpeljana popolna podjetniška svoboda. Neagrarne gospodarske panoge (zlasti industrija in rudarstvo) so se začele hitreje razvijati in ob koncu 19. stoletja so obsegale že tretjino slovenskega gospodarstva, med vojnoma skoraj polovico, po drugi svetovni vojni pa so industrija in terciarne dejavnosti tako napredovale, da kmetijstvo danes predstavlja manj kot 10% gospodarstva. Temu razvoju ustrezen je bil tudi predmet zavarovalstva, ki je bil prvotno samo delno požarno zavarovanje, med vojnoma pa se je povečal tako obseg premoženjskih zavarovanj kot delež življenjskih zavarovanj.

Slovensko zavarovalništvo se je najprej razvijalo v okviru avstrijskega potem pa jugoslovanskega. Ko je sredi 19. stoletja zavarovalniška ideja prišla iz zahodnih dežel v naše kraje, so začele delovati pri nas le tuje zavarovalnice s centralami na Dunaju, v Trstu, Gradcu, Budimpešti in Pragi. Pravne razmere pri poslovanju z zavarovalnimi pogodbami so bile dolgo časa neurejene. Zavarovalnice so poslovale po določilih splošnega trgovinskega zakona iz leta 1862 in določilih posebne novele iz leta 1896; posebne določbe o zavarovalni pogodbi so izšle šele 23. decembra 1917. Zavarovalnice so bile lahko delniške družbe ali pa vzajemne zavarovalnice. Za zavarovalnice je veljal koncesijski sistem, kar je pomenilo, da je zavarovalne posle lahko opravljalo le tisto podjetje, ki je dobilo posebno dovoljenje – koncesijo za opravljanje zavarovalniških poslov.¹⁹

Najbolj in najprej se je pri nas razvilo požarno zavarovanje. Škode te vrste so bile najpogostejše in katastrofalne tudi zaradi neustrezne gradnje stanovanjskih hiš in gospodarskih poslopij, ki so bila sredi 19. stoletja še pretežno lesena in s slamo krita. Številni so bili primeri, da so zgorele cele vasi ali večji deli mest.²⁰ Požarne škode so bile zelo velike, ker je bila slaba in neustrezna tudi protipožarna obramba in še slabša ozaveščenost o zavarovanju. V sedemdesetih in osemdesetih letih 19. stoletja se je razvila mreža gasilskih društev. Gasilska društva so se povezovala v deželne zveze; na Slovenskem so bile Zveza gasilskih društev za Koroško (1869), za Spodnjo Štajersko (1899), Deželna zveza gasilskih društev za Kranjsko (1888). Do prve svetovne vojne je bilo na Slovenskem 239 gasilskih društev z 8.365 člani. Protipožarna zavest se je močno izboljšala in ljudje so svoje premoženje tudi zavarovali. Leta 1852 je bila zavarovana le petina stanovanjskih hiš. Leta 1885 je bilo zavarovanih že 67% poslopij, leta 1890 pa skoraj tričetrt (73,7%). Večino zavarovalnih poslov so opravile tuje zavarovalnice. Število požarov je bilo še vedno veliko in tudi škoda je bila velika. Zavarovalnice so izplačale le od 34% do 47% nastale škode. Res pa je tudi, da so bili objekti zavarovani samo do 52% svoje vrednosti; to je ugotovil deželni odbor Kranjske po podatkih, ki jih je dobil pri statistični komisiji na Dunaju, ko je razpravljal o učinkovitejšem zavarovanju proti požaru, toči in boleznim živine.²¹

Iz slovenskih političnih in gospodarskih krogov je zato prišlo več predlogov in pobud za

¹⁶ Predpisi o starostnem zavarovanju kmetov in preživninskem varstvu kmetov. Skupnost starostnega zavarovanja kmetov v SR Sloveniji, Ljubljana 1982, str. 4-88.

¹⁷ Statistični letopis Republike Slovenije 1997. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana 1997, str. 105, 195.

¹⁸ Vilko Androjna, Miha Butina, Lev Svetek, Predpisi o pokojninskem zavarovanju s pripombami in sodno prakso. Uradni list, Ljubljana 1965, str. 11, 270-272.

¹⁹ Nina Zupančič Pušavec, Oblike organiziranosti gospodarstva na Slovenskem 1918-1941. Magistrska naloga, Ljubljana 2003, str. 110-112.

²⁰ Josip Mal, Zgodovina slovenskega naroda, najnovejša doba. Družba sv. Mohorja v Celju 1928, str. 500-501.

²¹ Martelanc Ivan, Vzajemna zavarovalnica v Ljubljani. Ljubljana 1933, str. 18.

ustanovitev lastne zavarovalnice, ki bi zbrani kapital investirala doma, da ne bi več odtekal na tuje. Prvi tak poskus je bil leta 1872, ko je bila ustanovljena zavarovalna banka "Slovenija". Kljub dokaj visoki delniški glavnici je zavarovalnica že po dveh letih propadla.²² Bilo je tudi več predlogov in pobud za ustanovitev novih oblik zavarovanja. Bili so predlogi za ustanovitev deželnih, okrajnih in mestnih zavarovalnic. Zavarovanje živine ter zavarovanje proti toči in drugim naravnim nesrečam naj bi bilo obvezno. Nove zavarovalnice naj ne bi iskale dobička in poslovale naj bi z nižjimi premijami. Vendar iz teh predlogov ni bilo nič. Šele leta 1900 so ustanovili "Vzajemno zavarovalnico v Ljubljani". Pobuda zanjo je prišla iz katoliških cerkvenih krogov in iz Slovenske ljudske stranke.

Po nastanku Jugoslavije so zavarovalnice v Sloveniji še naprej delovale v okviru avstrijske zakonodaje vse do leta 1931. Jugoslovanski pravni red za zavarovalništvo je bil v Sloveniji uveden šele leta 1931, ko je izšel novi jugoslovanski obrtni zakon. Ta je določal, da smejo zavarovalne posle opravljati na podlagi koncesije le delniške družbe in gospodarske zadrage. Že obstoječe vzajemne zavarovalnice pa so lahko še naprej delovale. Večina zavarovalnic v Sloveniji in v Jugoslaviji je bila v tujih rokah, le tretjina jih je bila v domači lasti. Uredba o nadzoru zavarovalniških podjetij iz leta 1936 je bila odgovor na številne zlorabe med gospodarsko krizo. Zavarovalnice so večkrat kršile svoje obveznosti do zavarovancev; bilo je več primerov nelikvidnosti, stečajev in neizplačevanja škodnih primerov. Propad nekaterih zavarovalnic (Adria, Zora, Feniks) je povzročil paniko med zavarovanci. Zlasti propad avstrijske zavarovalnice Feniks leta 1936 je povzročil veliko škode tudi v Sloveniji, ker je imela ta zavarovalnica veliko število zlasti življenjskih zavarovanj. Zaradi varnosti zavarovalnih naložb je bilo z uredbo določeno, da se morajo sredstva matematično izračunanih rezerv nalagati v državne vrednostne papirje (najmanj 25% sredstev), v hipotekarna posojila in nepremičnine (največ 50%), v denarne zavode pa največ 15%.²³

Bilo je tudi več predlogov in pobud za ustanovitev novih oblik zavarovanja. Zlasti po gospodarski krizi, ko so bile še sveže izkušnje negativnih pojavov v zavarovalstvu in ko zaradi denarnih stisk kmetje niso mogli zavarovati svojega premoženja in kmetijskih pridelkov, so bili izrečeni predlogi za ustanovitev banovinskih, okrajnih in mestnih zavarovalnic. Zavarovanje

živine, zavarovanje proti toči in drugim naravnim nesrečam naj bi bilo obvezno. Nove zavarovalnice naj ne bi iskale dobička in poslovale naj bi z nižjimi premijami. Vendar tudi tokrat iz teh predlogov ni bilo nič. Uvedba obveznega zavarovanja bi bila takrat za kmete prevelika denarna obremenitev in še naprej je bila edina možnost gospodarjenje s tveganjem.

V Sloveniji so delovale skoraj vse jugoslovanske zavarovalnice ter številne podružnice in zastopstva tujih zavarovalnic. V Sloveniji sta imeli svoj sedež samo dve zavarovalnici, in sicer Vzajemna zavarovalnica, ustanovljena v Ljubljani že leta 1900, in Slavija, ki se je iz podružnice češke Zavarovalne banke Slavija preoblikovala v samostojno zavarovalnico leta 1922, v obdobju nacionalizacij tujega premoženja.

Vzajemna zavarovalnica v Ljubljani je bila največja slovenska zavarovalnica. Prva svetovna vojna jo je zelo prizadela. Vojna inflacija je popolnoma razvrednotila vrednost rezervnih skladov, avstrijska vojaška rekvizicija je pobrala večino cerkvenih zvonov, ki so bili pomembnejši predmet zavarovanja. V okviru Jugoslavije je morala svojo zavarovalno mrežo graditi znova. Odpirala je nove podružnice v Beogradu, Zagrebu, Splitu in v Sarajevu. Postopoma je uvajala nove panoge zavarovanja; leta 1918 je uvedla življenjsko zavarovanje, 1926 zavarovanje stekla, 1930 zavarovanje proti vlomom, leta 1931 zavarovanje jamstva in avtomobilsko nezgodno in kasko zavarovanje. Najpomembnejše področje njenega poslovanja pa sta bili življenjsko in požarno zavarovanje. Število zavarovancev je raslo in leta 1938 jih je imela prek 110.000. Zanje je izdajala mesečnik Naša moč z naklado 120.000 izvodov. Bil je najpomembnejša periodična publikacija zavarovalništva.²⁴ Vzajemna zavarovalnica v Ljubljani je obstajala do konca druge svetovne vojne – zavarovalnica Triglav je njena naslednica.

Slavija, jugoslovanska zavarovalna banka, je bila ustanovljena 26. maja 1922 in je imela svoj sedež v Ljubljani. Ustanovili sta jo češka zavarovalna družba Slavija in Ljubljanska kreditna banka. Svoje podružnice je imela v Zagrebu, Sarajevu, Osijeku, Beogradu, Novem Sadu in v Splitu. Od praške zavarovalne banke Slavija je prevzela vse posle v Jugoslaviji in je izvajala vse veje zavarovanj.

Obe slovenski zavarovalnici²⁵ sta sodili med večje domače zavarovalnice in delovali sta na vsem jugoslovanskem prostoru. Svojo dejavnost sta razširili predvsem v življenjsko zavarovanje, ki je zavzemalo vedno večji obseg njunega poslovanja. Vendar je imel le ožji sloj zaposlenih z

²² Stane Granda, Poskus organiziranja slovenskega zavarovalništva v Ljubljani v drugi polovici 19. stoletja. V: Zgodovina Ljubljane, prispevki za monografijo. Kronika – Ljubljana 1984, str. 238-244.

²³ Franc Škufca, Sto let slovenskega zavarovalništva. V: Sedmi dnevi slovenskega zavarovalništva, Ljubljana 2000, str. 63-83.

²⁴ Ivan Martelanc, Vzajemna zavarovalnica v Ljubljani. Ljubljana 1933, str. 7-158.

²⁵ Ivan Martelanc, Zasebnopravno zavarovalstvo v Sloveniji. Spominski zbornik Slovenije, Ljubljana 1939, str. 464-468.

višjimi dohodki (višji uradniki) možnost zavarovati svoje zdravje in življenje za primerno veliko premijo. Za širši sloj ljudi z nižjimi dohodki je bilo pri Vzajemni uvedeno ljudsko življenjsko zavarovanje Karitas z nižjo premijo. Število življenjskih zavarovanj je nenehno raslo in v letih pred drugo svetovno vojno jih je bilo na primer že za dobro tretjino števila zavarovancev socialnega zavarovanja. To so bili predvsem ljudje, ki niso imeli obveznega pokojninskega zavarovanja (npr. samostojni obrtniki), ali pa je bilo to pre nizko (npr. višji nameščenci, ki so jim premije pogosto plačevali podjetniki). Zavarovalna vsota večine zavarovancev je bila v višini letne delavske plače (10.000 do 12.000 din). Premije so znašale 4,8% zavarovalne vsote, prispevki za pokojninsko zavarovanje delavcev pa 3% plače. Skupna zavarovalna vsota življenjskih zavarovanj slovenskih zavarovalnic je znašala okrog 543 milijonov din, letne premije pa okrog 25 milijonov din. Rent iz življenjskega zavarovanja je bilo izplačanih za okrog 10 milijonov din letno. Za primerjavo: Pokojninski zavod za nameščance je izplačal okrog 20 milijonov din pokojnin letno, pokojnine vseh železničarjev so znašale okrog 24 milijonov din letno in približno toliko tudi pokojnine rudarjev.

Zavarovalništvo v Sloveniji po drugi svetovni vojni

Med vojno sta Vzajemna in Slavija delovali le v Ljubljanski pokrajini; dve tretjini njunih portfeljev na Gorenjskem in Štajerskem sta prevzeli Graška vzajemna in Koroška deželna zavarovalnica. Nova Jugoslavija je s podržavljenjem nemškega premoženja in kasneje z nacionalizacijami vseh zasebnih zavarovalnic ustanovila Državni zavod za zavarovanje in pozavarovanje. Leta 1946 je bil preimenovan v Državni zavarovalni zavod (Doz). Zavarovalništvo je dobilo novo vsebino; njegov smoter je bilo "koristno služiti narodnemu gospodarstvu". Uvedeno je bilo obvezno zavarovanje vsega premoženja v državni in družbeni lasti; načelo prostovoljnega zavarovanja je veljalo samo še za zasebnike. Razmeroma velik kapital življenjskih zavarovanj je bil med vojno in v novih razmerah po njej popolnoma izničen. Novih zavarovanj je bilo malo in do leta 1961 so življenjska zavarovanja obsegala le slabih 14% vseh zavarovalnih premij. Ob velikem zaposlovanju in širjenju obveznega socialnega zavarovanja se je zanimanje za vse oblike življenjskih zavarovanj stalno manjšalo. Državni zavarovalni zavod pa ni razvijal tega sektorja in življenjska zavarovanja so skoraj povsem prenehala. Zaradi visoke ravni obveznega zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja tudi ni bilo več potrebe po večjem obsegu prostovoljnih življenjskih zavarovanj. Šele v obdobju tranzicije v devetdesetih letih, po prehodu v tržno

gospodarstvo, so se razmere spremenile in leta 1998 so življenjska zavarovanja obsegala 17%, premije dodatnega zdravstvenega zavarovanja pa 23,6% skupne vsote zavarovalniškega poslovanja v Sloveniji.²⁶

Centralistično državno vodenje zavarovalništva se je začelo rahljati z uvedbo družbenega upravljanja s samoupravljanjem delavcev po letu 1957. Leta 1961 je bila v okviru decentralizacije ustanovljena Zavarovalna skupnost Slovenije s številnimi občinskimi zavarovalnicami. Po gospodarski reformi iz leta 1965 je bil zavarovalništvu zopet priznan status gospodarske dejavnosti in zavarovalnice so postale gospodarski subjekti. Zakon o zavarovanju iz leta 1967 je določal, da je "zavarovanje gospodarska dejavnost, s katero se po načelu vzajemnosti zagotavlja gospodarska varnost premoženja in oseb pred nevarnostmi, ki jih ogrožajo". Delež zasebnega sektorja se je začel povečevati in v sedemdesetih in osemdesetih letih je obsegal že prek 43% skupne zavarovalne vsote. V zavarovalnih poslih je začelo prevladovati avtomobilsko zavarovanje. Vse slovenske zavarovalnice razen Zavarovalnice Maribor so se združile v Zavarovalnico Sava. Po uveljavitvi zakona o združenem delu je zakon o zavarovanju iz leta 1976 določal, da se "zavarovanje premoženja in oseb uresničuje z združevanjem sredstev po načelu vzajemnosti in solidarnosti". S samoupravnimi sporazumi so se oblikovale rizične skupnosti v okviru zavarovalne skupnosti. Zavarovalno skupnost so ustanovile organizacije združenega dela (podjetja), samoupravne interesne skupnosti (družbene dejavnosti) in družbenopolitične skupnosti (občine, republika). Vse so urejali samoupravni sporazumi: predmet in način poslovanja, premije, medsebojna razmerja ter organe vodenja, odločanja in odgovornosti. Zavarovalnici Sava in Maribor sta se leta 1977 združili v zavarovalno skupnost Triglav. V zavarovalni skupnosti je na osnovi samoupravnega sporazuma odločal zbor delegatov zavarovancev iz 5 rizičnih skupnosti in 16 območnih skupnosti s po 79 temeljnimi rizičnimi skupnostmi in komisijami; celotna delegatska piramida Zavarovalne skupnosti Triglav je štela okrog 8.300 delegatov. Ali je bil to vrh demokratičnega odločanja ali samo zavesa za uveljavljanje gospodarskega liberalizma vodstvenih struktur, je drugo vprašanje. Dejstvo je, da je v obdobju 1977 do 1990 Zavarovalna skupnost Triglav postala ena od treh največjih jugoslovanskih zavarovalnic in da je obvladovala 95% slovenskega trga.

²⁶ Franc Škufca, Zavarovalstvo. V: Enciklopedija Slovenije, zv. 15, Ljubljana 2001, str. 81-83.