

1.01
Prejeto 22. 2. 2006

UDK 331.56(497.4)"185/1941"

Barbara Kresal*

Brezposelnost in zaposlovanje na Slovenskem do druge svetovne vojne

IZVLEČEK

Avtorica obravnava pravne vidike zaposlovanja in brezposelnosti na slovenskem ozemlju od sredine 19. stoletja do začetka 2. svetovne vojne. V prispevku so prikazane glavne značilnosti brezposelnosti na slovenskem ozemlju in njeno gibanje, vzroki zanjo in pristopi k reševanju brezposelnosti v različnih obdobjih, predstavljena je ureditev zaposlovanja in glavne značilnosti trga dela na Slovenskem do druge svetovne vojne. Obsežnejša brezposelnost se je pri nas - kot v drugih evropskih državah - prvič pojavila po koncu prve svetovne vojne. Država se je zato začela aktivneje ukvarjati s tem vprašanjem. Sprejeti so bili pomembni predpisi, ki so pomenili osnovo za razvoj pravne ureditve skrbi za brezposelne in sistema zaposlovanja; že konec leta 1918 je bila v Sloveniji ustanovljena Državna posredovalnica za delo.

Ključne besede: brezposelnost, zaposlovanje, borze dela, Državna posredovalnica za delo, podpore za brezposelne, socialno zavarovanje, delavska stanovanja

ABSTRACT

UNEMPLOYMENT AND EMPLOYMENT POLICY IN SLOVENIA BEFORE THE SECOND WORLD WAR

In the paper, the author deals with unemployment and the legal aspects of the employment policy in Slovenia between mid nineteenth century and the beginning of the Second World War. The main traits, trends and causes of unemployment on the Slovene territory are examined, as well as the approaches to deal with it in various periods. An employment policy and the main traits of the labour market in Slovenia before the Second World War are shown as well. In Slovenia - as in other European countries - the first widespread unemployment occurred after the First World War. In response, the government started to address this problem more actively by passing relevant legislation. This provided a legal basis for the development of care for the unemployed and an employment system. At the end of 1918, the National Employment Agency was founded.

Key words: unemployment, employment policy, labour exchange, National Employment Agency, unemployment benefit, social insurance, workers' apartments

* Dr. pravnih znanosti, docentka, Fakulteta za socialno delo Univerze v Ljubljani SI-1000 Ljubljana, Topniška 31, svetovalka na Ustavnem sodišču Republike Slovenije, SI-1000 Ljubljana, Beethovnova 10; e-mail: barbara.kresal@fsd.uni-lj.si

1. Uvod

O brezposelnosti¹ v sodobnem pomenu lahko govorimo v povezavi z razvojem množičnega odvisnega dela. Na slovenskem ozemlju gre za čas od druge polovice 19. stoletja dalje. To obdobje zaznamujejo liberalizem, uvedba pogodbene in obrtne svobode, industrializacija, ustanavljanje velikih tovarniških obratov, industrijski (namesto obrtniško-cehovski) način produkcije, ter s tem zvezano nastajanje velikih industrijskih, delavskih središč, kamor se je stekalo novonastajajoče delavstvo. Mejnik pomeni Obrtni red (Gewerbeordnung) iz leta 1859, ki je pri nas uvedel obrtno svobodo. Pogodbena svoboda je izhajala že iz Občega državlanskega zakonika - ODZ (Allgemeine Bürgerliches Gesetzbuch - ABGB) iz leta 1811.

Obrtni red² je vseboval tudi določbe o obrtnih pomožnih delavcih, a le nekaj maloštevilnih, saj se je razmerje med 'lastnikom obrta' (delodajalcem, službodavcem) in 'pomožnim obrtnim delavcem', tj. delovno oziroma takrat imenovano službeno, tudi mezдно razmerje obravnavalo kot navadno civilnopravno pogodbeno razmerje, za katerega je veljala avtonomija strank, pogodbená svoboda. Šesto poglavje Obrtnega reda je imelo naslov 'Obrtno pomožno osebje', par. § 73 je vseboval definicijo pomožnega delavca, Obrtni red je imel tudi posebno poglavje 'Za pomožne delavce v obrtih vršečih se po tovarniško' (par. § 96 in nasl.). V skladu s par. § 73 se je kot pomožne delavce štelo "...vse delovne osebe, ki se pri obrtnih podjetjih pravilno bavijo z delom, brez razlike starosti in spola, namreč pomočniki (trgovinski pomočniki, pomočniki, natakariji, kočijaži pri vozarskih obrtih idr.), tovarniški delavci, vajenci, one delavne osebe, ki se pri obrtu uporabljajo za pomožne službe nižje vrste ... Za višje službe praviloma z letno ali mesečno plačo nastavljene osebe, kakor delovodje, mehaniki, faktorji, knjigovodje, blagajniki, odpravniki, risarji, kemiki idr. se ne štejejo med pomožne delavce". "Razmere med samostojnimi obrtniki in njihovimi pomožnimi delavci se določijo med mejami, katere postavljajo zakoni, po svobodnem dogovoru. Kjer ni dogovora, odločujejo najprej v to izdani posebni predpisi, potem pa občni državlanski zakonik" (par. § 72 Obrtnega reda). Da se vsebina službenega, delovnega razmerja lahko oblikuje po volji pogodbenih strank, pa je dejansko pomenilo samo-voljo le ene, pogajalsko močnejše pogodbene stranke, to je delodajalca. Ta je narekoval pogoje zaposlitve in dela, višino plačila, delovni čas, itd. Delavec je bil zaradi ekonomske, eksistenčne odvisnosti od mezde, ki je zanj predstavljala osnovni in praviloma tudi edini vir sredstev za preživljanje sebe in svoje družine, prisiljen sprejeti ponujeno delo, pogosto tudi pod nevezdržno slabimi pogoji. Anton Kralj v komentarju Obrtnega reda leta 1903 takole opisuje obdobje začetnega liberalnega kapitalizma: "Po tem zakonu je bila vpeljana skoro popolna obrtna svoboda /.../ Toda ta svoboda ni pripeljala k zaželenemu cilju. /.../ Zato je bilo treba obrtno svobodo omejiti, zmanjšati konkurenco /.../ vse to nameravamo poznejši obrtni za-

1 Bubnov Škoberne definira brezposelnost kot družben pojav (v državi nimajo možnosti za zaposlitev vsi prebivalci v aktivni dobi, ki so zmožni za delo in iščejo zaposlitev) in kot individualno stanje (oseba, ki ni zaposlena v delovnem razmerju ali ni samozaposlena oseba ter je zmožna za delo in išče zaposlitev). Določen delež prebivalcev v aktivni dobi si ne more zaslužiti sredstev za življenje z delom ali ne more uresničiti svojih poklicnih želja. Brezposelnost je med najtežjimi socialnimi problemi sodobne družbe. (Bubnov Škoberne 1997, str. 15, 27, 255)

2 Določbe Obrtnega reda povzeman po objavi v: Kralj 1903.

koni iz l. 1883, 1885, 1895 in 1902, ki varujejo delavca pred brezmejnimi izkoriščanjem /.../³ Zaradi nevdržnih razmer in hudega izkoriščanja delavcev, ki se je nabiralo v socialne probleme in socialne konflikte, ob pritisku vedno močnejšega sindikalnega delovanja ter tudi vzporednem razvoju levih, socialno usmerjenih strank na političnem prizorišču je država posegla na to področje - razvijati se je začelo novo področje zakonodaje, to je delovno pravo in pravo socialne varnosti, takrat še kot skupna in enotna zakonodaja, imenovana tudi delavsko zaščitna zakonodaja, delavsko, delovno tudi socialno pravo. Ta zakonodaja je obsegala določbe o pravicah delavcev v času trajanja delovnega razmerja (začetke predstavljata predvsem prva in druga delna novela Obrtnega reda leta 1883 in 1885) in ureditev delavskih, obveznih socialnih zavarovanj, ki so zagotavljala delavcu kontinuiteto zaslužka oziroma njegovo nadomestilo ter s tem neko minimalno socialno, dohodkovno varnost tudi v obdobjih, ko zaradi različnih razlogov ni mogel sam s svojim delom pridobivati dohodka (npr. zaradi bolezni, poškodbe, starosti). Tako je bilo na slovenskem ozemlju npr. že leta 1887 uvedeno nezgodno zavarovanje in leta 1888 bolniško zavarovanje, leta 1889 je bilo spremenjeno rudarsko zavarovanje, tako da je bilo ločeno bolniško zavarovanje od pokojninskega; leta 1907 je bilo uvedeno pokojninsko zavarovanje za nameščence.⁴

Že Obrtni red je imel nekaj določb o posredovanju dela, zaposlovanju delavcev. Zanimivo je, da se je brezposelnost prvotno obravnavala bistveno drugače kot nekateri drugi socialni primeri, za katere so bila že kmalu oblikovana obvezna socialna zavarovanja (tako npr. za primer poškodbe ali bolezni). Primerljivo zavarovanje za primer brezposelnosti ni bilo uvedeno tako kmalu, pristop k reševanju brezposelnosti pa je bil sprva zelo restriktiven in represiven. Brezposelnost se je pogosto povezovala s postopaštvom, potepuštvom, z brezzdelneži in delomrzneži. Razlika med brezposelnostjo in drugimi socialnimi primeri je ta, da so brezposelne osebe zmožne za delo, medtem ko je npr. pri bolezni ali poškodbi bistveno prav to, da osebe niso zmožne za delo. Smatralo se je, da tisti, ki so zmožni za delo, lahko in morajo sami poskrbeti za svoje preživetje. Dokler ni bilo pojavov množične brezposelnosti, je prevladovalo stališče, da kdor je sposoben, želi in hoče delati, bo že našel delo. Krivda, odgovornost za brezposelnost se je tako prepustila v breme same brezposelne osebe.

Večje zanimanje države in posledično pomembnejši razvoj zakonodaje in državnega poseganja na področje brezposelnosti in zaposlovanja je zaznati šele v času med obema svetovnjima vojnoma. Razlog je predvsem v tem, da se je šele takrat pojavila bolj množična brezposelnost, ki je predstavljala za družbo resen socialni problem. Prvič se je to zgodilo takoj po koncu prve svetovne vojne in nato še v času hude svetovne gospodarske krize v tridesetih letih 20. stoletja. Ureditvi brezposelnosti in zaposlovanja v času med obema svetovnjima vojnoma bo zato v nadaljevanju posvečen pretežni del pozornosti.

³ Kralj 1903, str. 9.

⁴ Kresal, F. 1998, str. 23. Za natančen pregled delavske zaščitne zakonodaje in socialnih zavarovanj v Sloveniji do druge svetovne vojne glej Kresal, F. 1969, str. 103-190 in Kresal, F. 1970, str. 209-245.

2. Od uvedbe obrtne svobode do leta 1918

Obravnava ljudi, ki so ostali brez zaposlitve, je bila sprva precej restriktivna in celo represivna. Ilustrativen je primer začasne Uredbe o kmečkih poslih v Deželi Kranjski z dne 18. 3. 1858. Ta Uredba je določala obveznost predsednikov občin, da nadzorujejo posle (hlapce, dekle - op. B. K.) v občini, še posebej v času njihove brezposelnosti. Med drugim je bilo predsednikom občin naloženo, da poslom v času njihove brezposelnosti ukažejo, da se zaposlijo v svojem dosedanjem poklicu ali pa poiščejo kakšno drugo službo. Če posli takšne zaposlitve niso dobili, so bili dolžni opravljati delo pri občinskih ali drugih javnih delih, če so bili v svoji domicilni občini; za posle, ki so ostali brez dela v drugi občini, kjer niso imeli domicilne pravice, pa je bilo določeno, da se jih iz te občine izžene, če niso sprejeli nove zaposlitve ali ni bilo izgledov zanjo, oziroma je niso iskali. Podobni uredbi sta bili sprejeti tudi za Koroško (Uredba z dne 19. 3. 1874) in Štajersko (Uredba z dne 27. 6. 1895).⁵ Navedene Uredbe še ne upoštevajo in ne obravnavajo industrijskih delavcev in množičnega migrirajočega delavstva.

Tudi Zakon o javni pomoči siromakom za Štajersko iz leta 1896 odseva takšen restriktiven pristop. V skladu s par. § 5 do posebne občinske pomoči za siromake (ljudi, ki niso imeli dovolj svojih sredstev za nujno preživetje) niso bili upravičeni tisti, ki so bili brezposelni, a za delo sposobni. Občine so kljub takšnim predpisom tudi brezposelnim osebam pogosto nudile najnujnejšo pomoč, vendar so od njih zahtevale, da jim z delom nadoknadijo dano pomoč.⁶

Obrtni red 1859 je že v svojem prvotnem besedilu vseboval nekaj določb o posredovanju dela; s kasnejšimi novelami leta 1883 in 1885 so bile te določbe še spremenjene in dopolnjene (določbe para. § 114 in 116). Obvezna združenja, ki so se organizirala po posameznih dejavnostih v okviru občin ali za več občin skupaj (t.i. zadruge),⁷ so bila dolžna "skrbeti za to, da se ohrani pravilno razmerje med obrtnimi lastniki in njihovimi pomožnimi delavci, zlasti z ozirom na delovne zveze kakor tudi glede ustanavljanja in vzdrževanja zadružnih prenočišč in posredovalnic za službe" (par. § 114). Obrtni red je tudi zahteval, "naj bodo pri zadrugah na vpogled razgrnjeni zapisniki, v katere se vpisujejo pomožni delavci, ki iščejo službe, in obrtni lastniki, ki po takih povprašujejo. Pri tistih zadrugah, ki imajo lastna prenočišča za pomočnike, naj bodo ti zapisniki v dotičnih prostorih vsakomur razvidni na vpogled" (par. § 116). Perić navaja, da se je ureditev (par. § 116) dopolnila s posebnim zakonom leta 1907, ki je med drugim vpeljal obveznost, po kateri so morala večja združenja za vodenje službe posredovanja dela oblikovati poseben odbor, ki je bil paritetno sestavljen: v njem je moralo biti enako število

⁵ Perić 1939, str. I 73-74.

⁶ Prav tam.

⁷ Zadruge so združevale lastnike obrtov - delodajalce, ki so se v eni občini ali v več sosednjih občinah ukvarjali z enakimi ali podobnimi obrti, torej z enakimi oziroma podobnimi pridobitnimi dejavnostmi. Lastniki obrtov so bili člani zadruge, njihovi pomožni delavci pa so se šteli za pripadnike zadruge. Glede na opredeljeno vlogo in njihove funkcije so bile zadruge nekakšen naslednik nekdanjih cehovskih združenj, cehov (a spremenjene in prilagojene novi ureditvi, temelječi na obrtni svobodi, z bistveno drugačno vlogo in pomenom kot nekdanji cehi). Obrtni red je določal obvezno članstvo, iz te obveznosti pa izločil imetnike "obrtnih podjetij, ki se vršé po tovarniško" (para. § 107 in 108). V tistem času so poleg omenjenih zadrug kot stanovska združenja obstajale tudi zbornice (trgovinska, obrtna zbornica).

predstavnikov delodajalcev in predstavnikov delavcev, združenja pa so se lahko obveznosti organizirati lastno službo posredovanja dela razbremenila, če so bila vključena v kakšno zvezo združenj, ki je imela organizirano takšno službo, ali če so jo prenesla na kakšen javni urad za posredovanje dela; uveljavljeno je bilo pomembno pravilo, ki je prepovedovalo, da bi pomožnim delavcem zaračunavali kakršnekoli takse za opravljeno posredovanje dela.⁸ Posredovanje dela je torej moralo biti za pomožne delavce brezplačno.

Iz tega obdobja je treba omeniti še Zakon o pokojninskem zavarovanju nameščencev iz leta 1906, ki je za celotno Avstrijo in v tem okviru tudi pri nas uvedel pokojninsko zavarovanje za nameščence; izvajal ga je splošni pokojninski zavod za nameščence na Dunaju, ki je imel več podružnic, ljubljanski zavod je spadal pod graško podružnico.⁹ Zakon je v par. § 48 predvideval, da se s Statutom Pokojninskega zavoda ustanovi tudi poseben Sklad za podporo siromašnih brezposelnih nameščencev. Zakon je določal, da se sklad financira iz plačanih kazni, ki se izrekajo po tem zakonu.¹⁰ Po prvi svetovni vojni je v okviru Jugoslavije ljubljanski zavod postal samostojna institucija, ki je pokrivala območje Slovenije in Dalmacije, z Uredbo iz leta 1937 pa je bila s 1. 1. 1938 ureditev iz tega zakona razširjena na območje celotne Jugoslavije.

Leta 1910 je bila s Sklepom Ministrstva za promet na Dunaju uvedena posebna olajšava za brezposelne delavce, za katere je služba za posredovanje dela našla zaposlitev v drugem kraju: 50% popust pri prevozu z železnico v III. razredu za relacije prek 50 km.

V tem času so se na našem ozemlju oblikovale tudi prve posredovalnice za delo:

- a) javne posredovalnice za delo, ki so jih ustanovile pokrajine, okrožja, občine, trgovinske in obrtne zbornice, obvezna združenja delodajalcev;
- b) zasebne posredovalnice za delo, ki delujejo v javno korist, ki so jih kot neprofitne institucije ustanovile razne organizacije, npr. sindikati, prostovoljna društva, humanitarne organizacije, itd.;
- c) obrtne, profesionalne zasebne posredovalnice za delo.

3. Obdobje med dvema svetovnima vojnama (1918-1941)

Obdobje takoj po koncu prve svetovne vojne zaznamuje nekaj značilnosti, ki so spodbudile večjo skrb države za brezposelne. Številni demobilizirani vojaki, ki so se vračali domov, so predstavljali ogromno armado brezposelnih ljudi, saj mnoge med njimi stara zaposlitev ni čakala, nove pa niso dobili. Gospodarstvo je bilo razsuto, številne panoge so propadle, nove še niso oživele. Novega gospodarskega zagona še ni bilo. Vojno industrijo, ki je med vojno pomenila tudi pomemben vir novih zaposlitev, so ukinjali. Prav tako je pomembno omeniti, da se je v času vojne, ko so bili moški mobilizirani, zaposlilo veliko žensk in otrok. Na trgu dela se je zato naenkrat znašel velik presežek delavcev, ki so bili brez sredstev, nepreskrbljeni, kar je postal pereč socialni problem in nevarna 'socialna bomba'.

⁸ Perić 1939, str. I 74.

⁹ Kresal, F. 1998, str. 193, 195.

¹⁰ Perić 1939, str. I 74-75.

Poleg tega je bilo po prvi svetovni vojni v Evropi čutiti močan socialni naboj; delavsko gibanje, socialnodemokratske stranke, revolucionarno vrenje po vsej Evropi, uspešno izvedena revolucija v Rusiji. Navedeno se je izražalo tudi na mednarodnem političnem prizorišču. Tako je bila npr. po prvi svetovni vojni leta 1919 v okviru Versajskega mirovnega procesa ustanovljena tudi Mednarodna organizacija dela (MOD) s sedežem v Ženevi; v Ustavi MOD (del Versajske mirovne pogodbe, njeno XIII. poglavje) države pogodbenice med drugim poudarjajo, da "...delo *ni* blago", da "...trajni svetovni mir ni mogoč brez socialne pravičnosti", itd. To so zahteve po drugačni, bolj socialno občutljivi družbi. Svojo notranjo organizacijo MOD oblikuje po načelu tripartitnosti (v njenih organih sodelujejo ne le predstavniki države - vlade, ampak poleg njih tudi enako število predstavnikov delavcev in predstavnikov delodajalcev, kar je unikum v dotedanjih mednarodnih odnosih in še danes pomemben zgled socialnega partnerstva). Na prvi konferenci dela leta 1919 so sprejete tudi prve konvencije MOD s področja dela in socialne varnosti, tako med njimi tudi Konvencija MOD št. 2 o brezposelnosti.¹¹ Prav tako številne evropske države v svoje ustave zapišejo tudi temeljne socialne pravice.¹²

Na slovenskem ozemlju, kjer je razvoj potekal najprej v okviru Države SHS, se je država na nastalo situacijo hitro odzvala. Pristop k obravnavi množične brezposelnosti po prvi svetovni vojni je sledil takratnim poskusom reševanja brezposelnosti v drugih evropskih državah. Pri tem je bila zelo pomembna naša srednjeevropska tradicija in vpliv avstrijske ureditve. Narodna vlada za Slovenijo (ustanovljena 31. 10. 1918) je takoj oblikovala tudi Poverjeništvo za socialno skrbstvo, ki je imelo poseben Oddelek za brezposelnost. Ta je bil pristojen za posredovanje dela in skrb za brezposelne.

Fran Erjavec, prvi vodja Državne posredovalnice za delo v Sloveniji, je že takrat poudarjal, da sta posredovanje dela in skrb za brezposelne neločljivo povezana, da je učinkovito posredovanje dela bistven in neločljiv del skrbi za brezposelne. Poudarjal je, da naj se podpore v denarju zagotove šele takrat, ko ni dela, in da je najpomembnejše, da se za ljudi najde delo. "Če ima delavec posel in zaslužek, si že pomaga na ta ali oni način, medtem ko je vržen brezposelni z družino vred v največjo bedo in pomanjkanje. Prva naloga socialnega skrbstva bi morala biti tedaj ta, da kolikor mogoče prepreči vse večje pojave brezposelnosti, vse druge panoge socialnega skrbstva služijo potem v glavnem le izboljšanju delavčevega položaja."¹³ "Več kot jasno je namreč, da je promišljeno voden boj proti brezposelnosti ena glavnih nalog državne socialne politike, saj je ravno brezposelnost prav pogosto vir premnogim in najrazličnejšim drugim socialnim zlom, zlasti revščine in splošne demoralizacije ljudstva, ki jo danes tako bridko občuti vsa država."¹⁴

¹¹ Navedeno konvencijo je ratificirala tudi Jugoslavija in sicer leta 1927 (Službene novine Kraljevine SHS, št. 95/XXII, 30. 4. 1927; v slovenskem prevodu objavljena v Uradnem listu ljubljanske in mariborske oblasti, št. 58, 28. 5. 1927, IX, str. 365).

¹² Tudi Vidovdanska ustava, Ustava Kraljevine SHS z dne 28. 6. 1921 (Uradni list, št. III/87, 27. 7. 1921, str. 423-429), ima posebno poglavje z naslovom 'Socialna in ekonomska določila' (22. do 44. člen) in med njimi npr. določbe: "Delovna moč je pod zaščito države. Ženske in nedorasli se morajo posebno zaščititi poslov, škodljivih njih zdravju. Zakon odreja posebne ukrepe za varnost in zaščito delavcev ter predpisuje delovni čas v vseh podjetjih." (23. člen); "Zavarovanje delavcev zoper nesrečo, bolezen, za primer brezposelnosti, nesposobnosti za delo, starosti in smrti se uredi s posebnim zakonom." (31. člen), itd.

¹³ Erjavec 1921, str. 91.

¹⁴ Erjavec 1919, str. 273.

V skladu z navedenim razmišljanjem je Narodna vlada decembra 1918 sprejela dva predpisa, ki se dopolnjujeta, Naredbo z dne 20. 12. 1918 glede ustanovitve državne posredovalnice za delo¹⁵ in nato Naredbo z dne 23. 12. 1918 glede podpore nezaposlencem.¹⁶ Med dvema modeloma skrbi za brezposelne, ki se v tistem času oblikujeta v Evropi (delavsko socialno zavarovanje za brezposelnost, ki se financira iz prispevkov delavcev in delodajalcev in iz katerega brezposelni v času brezposelnosti prejema nadomestilo, ali sistem podpor za brezposelne, ki se zagotavljajo iz državne blagajne), se v Sloveniji odločijo za slednjega.

Decembra leta 1918 torej Narodna vlada ustanovi Državno posredovalnico za delo s sedežem v Ljubljani, kjer je tudi Osrednji urad. Ustanovljene so še podružnice v vseh pomembnejših središčih, v Ljubljani, v Mariboru in v Celju že leta 1918, leta 1919 tudi na Ptuj, naknadno leta 1920 še v Murski Soboti; kasneje se podružnica na Ptuj ukine, ustanovi pa se še v Kranju in za določen čas tudi Novem mestu.¹⁷ Organi Državne posredovalnice za delo in njenih krajevnih podružnic so organizirani po načelu tripartitnosti: sestavljajo jo predstavniki oblasti ter enako število predstavnikov delodajalcev in delavcev.

Ureditev Državne posredovalnice za delo je kombinacija angleškega in germanškega (avstrijsko-nemškega) sistema. Po angleškem zgledu je Državna posredovalnica za delo organizirana kot močno centralizirana državna služba, ki je enotna za celotno državno ozemlje. To naj bi zagotavljalo pregled nad celotnim trgom dela v Sloveniji in omogočilo učinkovito usklajevanje ponudbe in povpraševanja na trgu dela, tako da se "obrača delavce iz krajev, kjer ni dela, v kraje, kjer nedostaje delavcev" (par. § 14), kar je glavna naloga Osrednjega urada Državne posredovalnice za delo.

Številne določbe Naredbe želijo zagotoviti učinkovito in hitro službo posredovanja. Vse podružnice morajo Osrednjemu uradu dnevno, tedensko in mesečno poročati o stanju na trgu dela na njihovem območju. V krajih, kjer (še) ni bilo podružnic, so posredovanje dela uredili tako, da so bile na poštah uradih na voljo ustrezne tiskovine za delavce in delodajalce, ki so jih po pošti pošljali osrednjemu uradu. Naredba je določala, da so bili pošta in telegrami oproščeni plačila poštne in da jih je treba odpremiti s prvo pošto in takoj dostavljati, ter da je treba pri vseh uradih za posredovanje dela vzpostaviti tudi telefonsko zvezo. Pomembna je bila določba par. § 18 Naredbe, po kateri so morali delodajalci, ki so odpuščali več kot pet delavcev, to sporočiti ustrezni mestni podružnici oziroma Osrednjemu uradu posredovalnice za delo; Naredba je predpisovala hude denarne kazni za kršitev te obveznosti, celo zapor do dveh tednov (par. § 22). S tretjo novelo leta 1919 so

¹⁵ Uradni list Narodne vlade SHS v Ljubljani, št. XXVIII/217, 28. 12. 1918, str. 61-62. Naredba je bila nato v letu 1919 trikrat novelirana: Uradni list, 22. 2. 1919, št. LIII/371, str. 150; 18. 4. 1919, št. LXXVII/449, str. 251; 5. 9. 1919, št. 142/633, str. 516.

¹⁶ Uradni list Narodne vlade SHS v Ljubljani, št. XXVIII/218, 28. 12. 1918, str. 62-63 (k Naredbi je bila sprejeta še Izvršilna naredba, Uradni list, št. XXXI/242, 4. 1. 1919, str. 72). Naredba je bila nato večkrat spremenjena oziroma nadomeščena z spremenjeno novo naredbo z isto tematiko in naslovom: Uradni list, št. XXXII, 7. 1. 1919, str. 75; št. LVIII/416, 28. 3. 1919, str. 215; št. CXI/536, 25. 6. 1919, str. 387; št. 115/554, 4. 7. 1919, str. 404; št. 123/572, 26. 7. 1919, str. 434; št. 155/679, 3. 10. 1919, str. 569-570; št. 15/67, 31. 1. 1920, str. 63; št. 49/178, 20. 4. 1920, str. 219.

¹⁷ Leta 1939 deluje centrala v Ljubljani na Gosposvetski ulici 17 (nekdanji Delavski dom), Podružnica v Mariboru na Gregorčičevi ulici 37, v Celju na Vrazovem trgu 4, v Murski Soboti na Glavnem trgu 20 in v Kranju na Kosovski ulici 2 (Socialni arhiv, št. 1-2, januar-februar 1939, Beograd, 1939, str. II 28)

ureditev spremenili tako, da so morali posredovalnico za delo obveščati tisti delodajalci, ki so zaposlovali ali odpuščali več kot deset delavcev.

Po germanskem vzoru (kjer za razliko od angleškega sistema ni centralizirane službe posredovanja dela, ampak je organizirana po občinah, kar naj bi jo približalo ljudem) želi biti služba posredovanja dela v Sloveniji organizirana tako, da hkrati nudi čim bolj individualizirano posredovanje dela: obravnava posameznika osebno, upoštevanje vseh njegovih lastnosti, iskanje najustreznejše zaposlitve glede na sposobnosti, želje, interese.¹⁸

Z vzpostavitvijo Državne posredovalnice za delo je v Sloveniji regulacijo trga dela konec leta 1918 v celoti prevzela država. Službo posredovanja dela financira država (par. § 21 Naredbe). "Samo država ima dovolj moralne, legislativne in finančne moči, da more uspešno, smoterno in velikopotezno voditi in izvrševati gotove socialno-politične naloge", poudarja Erjavec v zvezi z ureditvijo posredovanja dela takoj po prvi svetovni vojni leta 1919.¹⁹ Iz poročil je razvidno, da je med iskalci dela v tistem obdobju približno dvakrat toliko moških kot žensk, da so brezposelni predvsem nekvalificirani delavci, medtem ko je pomanjkanje delavcev predvsem v gradbeni dejavnosti in med kvalificiranimi poklici.²⁰ Pri posredovanju dela je slovenska posredovalnica precej uspešna in je bila kasneje v Jugoslaviji vzor in iniciator za urejanje tega področja v drugih delih Jugoslavije.²¹

Poleg organiziranja posredovanja dela je bila izrednega pomena druga naredba iz decembra leta 1918, ki je vzpostavila in uredila sistem denarnih dajatev za brezposelne ter tako reševala življenjsko eksistenco brezposelnih delavcev.²² Naredba o podpori brezposelnih je zagotavljala dajatve za sledeč krog upravičencev:

- za brezposelne delavce in nameščence, ki so bili zavezani za zavarovanje za primer bolezni oziroma za pokojninsko zavarovanje;

- za brezposelne nekdanje delavce in nameščence ter brezposelne (za delo zmožne) vojne invalide, ki so odpuščeni iz vojske, ki so bili pred pozivom v vojsko zavezani za bolniško ali za pokojninsko zavarovanje (par. § 1).

Naredba je bila sprva mišljena kot začasna in kratkotrajna rešitev, ki naj bi zagotavljala denarne podpore za brezposelne iz državne blagajne tri mesece. V prvotnem besedilu je bilo določeno, da pomoč dobivajo upravičenci za vsak dan dokazane brezposelnosti od 1. januarja do 1. marca 1919 (par. § 3). Vendar je bilo s kasnejšimi novelami te naredbe oziroma novimi naredbami izplačevanje podpor nato večkrat podaljšano, najprej do 30. junija 1919, nato do 30. septembra 1919, nato je bila sprejeta nova naredba, ki je podaljšala izplačevanje podpor še do 31. januarja 1920, nato do 31. marca 1920 in do 30. 4. 1920, po aprilu 1920 pa je bilo prepuščeno Poverjeništvu za socialno skrbstvo, da od primera do primera, po panogah, po krajih, ipd. določi, komu in koliko časa pripada pomoč, upoštevajoč

¹⁸ Erjavec 1919, str. 269-271.

¹⁹ Prav tam, str. 271.

²⁰ Erjavec 1922, str. 28-29.

²¹ Uspešnost se je npr. izkazovala s številom posredovanj, ki je bilo leta 1920 v Ljubljani 28.518 (za primerjavo v Zagrebu 3692, v Sarajevu 1329, v Beogradu 5371), in z razmerjem med številom prijav delodajalcev, ki iščejo delavce, in prijav delavcev, ki iščejo delo, ki je bilo leta 1920 v Ljubljani 1:1,2 (za primerjavo v Zagrebu 1:6,9; v Beogradu 1:3,9 in v Sarajevu 1:2,5). Erjavec ob neuspehu drugih posredovalnic po Jugoslaviji ugotavlja, da "tamošnje posredovalnice niso vedele in znale najti svojim brezposelnim delavcem dovolj delodajalcev, vključno temu, da je ena najglavnejših, čeprav najtežjih nalog posredovalnice baš ta" (Erjavec 1921, str. 92).

²² Kresal, F. 1998, str. 249.

pri tem konkretno stanje na trgu dela. Od 30. junija 1919 je bilo izplačevanje podpor za brezposelne ustavljeno za določene skupine, tako npr. za rudarje, zidarje, tesarje, gozdne delavce, ki so se morali prijaviti zaradi zaposlitve, vendar je bilo za rudarje kmalu z novelo z dne 22. julija 1919 nato spet uvedeno.²³

Zdi se, da so v Sloveniji takoj po prvi svetovni vojni resno razmišljali tudi o uvedbi obveznega delavskega socialnega zavarovanja za brezposelne, saj prvotno besedilo Naredbe o podpori brezposelnim, ki predvidi izplačevanje podpor iz državne blagajne le za tri mesece do 31. marca 1919, napove, da bo od 31. marca 1919 dalje uvedeno socialno zavarovanje za brezposelnost (par. § 15). Razlogi, zakaj ni bilo že takoj uvedeno zavarovanje za brezposelnost (zavarovanje za brezposelnost ni bilo uvedeno niti marca leta 1919, ampak šele dosti kasneje, leta 1938), so številni. Med njimi je prav gotovo ta, da je bilo treba leta 1918-19 reagirati hitro in da bi v času velike brezposelnosti takoj po vojni že ob uvedbi zavarovanja bili izdatki za pravice iz tega zavarovanja izredno veliki, neobvladljivi, in jih ne bi bilo mogoče pokrivati iz zbranih prispevkov, prav tako bi se izpostavilo vprašanje pomoči tistim, ki so se vrnili iz vojske in ostali brezposelni, ker jih ni čakala njihova prejšnja zaposlitev, na novo pa se sploh še ne bi zaposlili po uvedbi zavarovanja. Iz takratne literature je razbrati kot razlog tudi to, da niti teorija ni razčistila vseh vprašanj, da ni jasno na kakšnih načelih naj bi temeljilo takšno zavarovanje, poleg tega pa da so tudi številne tehnične ovire, da ni jasno, ali bi bilo treba upoštevati tudi prejemke v zaposlitvi izpred vojne, itd.²⁴ V Evropi je bilo le v Angliji že uvedeno obvezno delavsko socialno zavarovanje za brezposelnost, a to je bilo uvedeno že pred prvo svetovno vojno.

Naredba je uvedla sistem državnih, socialnih pomoči za brezposelne. Financirala se je izključno iz državnega proračuna, višina dajatev je bila predpisana v fiksni višini, a so se pri dodeljevanju upoštevali tudi lastni dohodki upravičenca, tako da se je podpora za njihov znesek zmanjšala, poleg tega pa je Naredba določala, da "...je takim nezaposlencem, ako so zadostno preskrbljeni, sploh odbiti podporo" (par. § 5). Brezposelni je moral s posebnim potrdilom izkazati, da nima dela (naredba je natančno predpisovala postopek pridobitve potrdila pri pristojni občinski oblasti). Ves čas prejemanja pomoči se je moral brezposelni osebno javljati na posredovalnici za delo enkrat na teden (par. § 11). Par. § 13 je določal, da se pomoč preneha izplačevati, če oseba dobi delo ali če odkloni delo, ki ji je ponujeno. Veliko o takratnem času pove določba par. § 4 Naredbe, ki ureja višino podpore - ta je bila določena različno za mladino, za ženske in za moške. Mladi do 18 leta starosti so bili upravičeni do podpore v višini 1,20 krome na dan, ženske po 2 kroni na dan in moški po 2,50 krome na dan; za nepreskrbljene odvisne družinske člane je pripadal poleg tega še družinski dodatek po 1 krono na dan.²⁵ Kot družinske člane so šteli ženo ter lastne zakonske in nezakonske otroke, pastorke, posvojene otroke in posinovljence ter pohčerenke do 14 leta starosti. S kasnejšo Naredbo iz marca 1919 je bila višina pomoči spremenjena, povečala se je na 5 kron dnevno ter bila poenotena za ženske in za moške, za mlade se je povišala na 2 kroni dnevno;

²³ Radnička zaščita, št. 7-8/1919, str. 169; Perić 1939, str. I 80-81.

²⁴ Mudrinič 1919a, str. 129; Mudrinič 1919b, str. 166.

²⁵ Pred 1. svetovno vojno so znašale najpogostejše mezde tovarniških delavcev 2 do 3 krome na dan, nato so med vojno inflacijsko narasle in leta 1919 znašale okrog 15 do 22,5 kron na dan. Zaradi inflacije so se mezde vsako leto do leta 1922 podvojile. Cene življenjskih potrebščin so se v tem času potrojile. (Kresal, F. 1995, str. 13)

med družinske člane so uvrstili tudi stare starše.²⁶ Še posebej za današnji čas zanimiva je zahteva, da se zadeve rešuje hitro: vlogo je bilo treba rešiti v treh dneh, pritožbo v enem tednu (para. § 9 in 14)!

Na podlagi enoletnih izkušenj je Deželna vlada za Slovenijo leta 1919 sprejela novo Naredbo z dne 30. 9. 1919 o podporah nezaposlencem.²⁷ Sistem je ostajal ves čas na enakih načelih, le nadgrajeval se je. Tako je v primerjavi s prejšnjo ureditvijo nova naredba določila strožje pogoje za pridobitev podpor, predpisala strožji režim upoštevanja lastnih sredstev, uvedla strožji nadzor nad dodeljevanjem in izplačevanjem podpor. Za pridobitev podpore za brezposelne sta na novo predpisana dva pogoja: da je vsaj 3 mesece bival v kraju, kjer prosi za podporo; da je bil pred nastopom brezposelnosti najmanj že dve leti zaposlen in da od zadnje službe oziroma odpustitve iz vojske ni preteklo več kot en mesec.

Precej bolj natančno in obsežno je bilo urejeno, katera lastna sredstva in kako vplivajo na pridobitev in odobreno višino podpore. Od podpore je bilo treba "...odračunati vse morebitne dohodke iz kakega posestva, denarnih prihrankov, zaslužka, pokojnine, rente, itd., oziroma je takim nezaposlencem, ako so zadostno preskrbljeni, zlasti če lahko zanje skrbe starši, sploh odbiti podporo" (par. § 7). Nadalje je bilo določeno, da: če ima brezposelni hišo, v kateri stanuje le on, ali dva oralna polja,²⁸ potem se podpora zmanjša za eno tretjino; vsaka nadaljnja dva oralna polja podporo zmanjšata za nadaljnjo tretjino; če ima skupaj šest oralov polja, potem ni upravičen do podpore (štelo se je, da se s tem lahko sam preživlja).

Strožji nadzor so skušali zagotoviti z naslednjimi novimi pravili:

- po novem je bila mogoča le osebna prijava (par. § 10);
- brezposelni na območju okrog mest, kjer so bile posredovalnice za delo (10 km okrog Ljubljane, Maribora, Celja, Ptuja), so se morali prijaviti v teh mestih, občinam na tem območju pa je bilo odslej prepovedano izdajati potrdila o brezposelnosti (par. § 10);
- brezposelni, ki so prejeli podporo, so se morali osebno javljati vsako sredo in soboto (par. § 16);
- brezposelni so morali osebno prihajati po podporo, razen v primeru dokazane bolezni ali druge resne ovire (par. § 14);
- brezposelne so lahko pozvali na delo v korist občine za tri ure na dan, če pa je odklonil, je izgubil podporo; prav tako je oseba izgubila podporo, če je odklonila ponujeno delo, če je bilo plačilo primerno, tj. ni bilo nižje od povprečnega plačila v tistem kraju; seveda je podpora prenehala, če je brezposelni dobil novo zaposlitev (zanimiva pa je bila določba, da se kvalificiranih delavcev in nameščencev ne sme prisiljevati v težaško delo) (par. § 18);
- vzpostavljen je bil centraliziran sistem mesečnega poročanja Poverjeništvu za socialno skrbstvo (par. § 15).

Naredba je ohranila višino podpore za mlade 2 kroni na dan in za odrasle po 5 kron na dan (enako za moške in za ženske) ter družinski dodatek 1 krono na dan za vsakega nepreskrbljenega odvisnega družinskega člana. V tej zvezi je potrebno omeniti, da je prvotna ureditev med družinske člane, za katere se lahko pridobi

²⁶ Perić 1939, str. I 80.

²⁷ Uradni list, št. 155/679, 3. 10. 1919, str. 569-570.

²⁸ 2 oralna zemlje ustreza 1 hektarju. En oral (pol hektarja) naj bi se zoralo v enem dopoldnevu. V tistem času je 1 ha (dva oral) zemlje pomenilo bajtarsko posest. Medtem ko je 3 ha (šest oralov) že pomenilo, da je oseba kmet, ki se lahko samostojno preživi.

dodatek, uvrstila le ženo, nova naredba pa je mednje vključila tudi moža, vendar le pod pogojem, da je bil za delo nesposoben (par. § 6).

Nekaj večjih sprememb je prinesla tudi nova Naredba z dne 6. aprila 1920 o podporah nezaposlencem.²⁹ Bistvena novost je ta, da se omejuje trajanje prejemanja podpore za brezposelnost in sicer na največ štiri tedne v krajih, kjer ni velike brezposelnosti, drugje pa na največ dva meseca. Družinski dodatek je povišan na 2 kroni na dan. Ta naredba je tudi zadnja iz serije številnih novel oziroma novih naredb, ki so vedno znova podaljševale sistem podpor za brezposelne, vzpostavljen s strani Narodne vlade SHS konec leta 1918; predpisuje namreč, da se podpore po tem sistemu izplačujejo le še do 30. 4. 1920, nato je Poverjeništvu za socialno skrbstvo prepuščeno, da od primera do primera glede na stanje na trgu dela na različnih območjih odloča o tem, komu in kje in za koliko časa pripadajo podpore.

Iz začetnega obdobja takoj po prvi svetovni vojni je poleg ureditve službe posredovanja dela in ureditve podpor za brezposelne treba omeniti še ureditev povračila potnih stroškov za brezposelne. Naredba Deželne vlade za Slovenijo z dne 14. 2. 1919 glede povračila potnih stroškov od sedeža državne posredovalnice za delo do kraja dela³⁰ je urejala pravico do posebne dajatve za brezposelne iskalce zaposlitve. Brezposelnim, ki so dobili delo v drugem kraju (v okviru države), je posredovalnica za delo poplačala stroške prevoza z železnico iz kraja posredovalnice do kraja dela. Te dajatve so se prav tako kot podpore za brezposelne v tistem obdobju v celoti financirale iz državnega proračuna.

Po sprejemu Vidovdanske ustave 28. 6. 1921 je bila v začetku dvajsetih let sprejeta prva poenotena jugoslovanska zakonodaja na socialnem področju, ki je prinesla enotno ureditev tudi na področju skrbi za brezposelne. Ta ureditev pomeni kontinuiteto prejšnje ureditve zaposlovanja in skrbi za brezposelne v Sloveniji, saj izhaja v glavnem iz enakih načel in ima v glavnem enake bistvene značilnosti. Leta 1921 je bil sprejet Zakon o zavarovanju delavcev,³¹ ki je urejal bolniško in nezgodno ter pokojninsko zavarovanje, katerega izvajanje se odloži in se odlaga vse do leta 1938, medtem ko je zavarovanje za brezposelnost ta zakon le napovedal.³² Leta 1922 sprejeti Zakon o zaščiti delavcev³³ je prinesel novo ureditev službe posredovanja dela oziroma borze dela, kot jih sam poimenuje, ter v tem okviru tudi ureditev skrbi za brezposelne (četrti oddelek, para. § 70 do 107a). Perić ugotavlja, da to področje ni bilo urejeno kot posebna veja delavskega socialnega zavarovanja, glede na napoved iz Zakona o zavarovanju delavcev, in kritizira, da je Zakon o zaščiti delavcev prejudiciral to vprašanje.³⁴

Zakon o zaščiti delavcev je uvedel državne borze dela; slovenske posredovalnice za delo so se preoblikovale v borze dela.³⁵ Zakon je predpisal naslednjo organizacijo:

²⁹ Uradni list, št. 49/178, 20. 4. 1920, str. 219.

³⁰ Uradni list, št. LIII/369, 22. 2. 1919, str. 149.

³¹ Službene novine Kraljevine SHS, št. XIX/117, 30. 5. 1922; Uradni list Pokrajinske uprave za Slovenijo, 13. 6. 1922, str. 401-416.

³² Kresal, F. 1998, str. 166. Spomnimo, da je Vidovdanska ustava v 31. členu izrecno napotovala tudi na zakonsko ureditev zavarovanja za primer brezposelnosti.

³³ Službene novine Kraljevine SHS, št. XXI/128, 14. 6. 1922; Uradni list Pokrajinske uprave za Slovenijo, št. 74/211, 13. 7. 1922.

³⁴ Perić 1935, str. 49-50.

³⁵ Kresal, F. 1998, str. 250.

- Osrednja borza dela s sedežem v Beogradu in
- krajevne borze dela v vseh "gospodarsko krepkeje razvitih krajih" (par. § 70);
- v krajih, kjer ni krajevnih borz dela, se lahko ustanovijo njihova zastopništva, podružnice krajevnih borz dela (par. § 93a);
- več krajevnih borz dela na določenem območju lahko eno od njih pooblasti, da opravlja vlogo oblastne borze dela (tako je Državna posredovalnica za delo v Ljubljani postala pokrajinska borza dela za Slovenijo).

Državne borze dela so bile pomožni organi ministrstva za socialno politiko. Vodil jih je tajnik; upravni odbor, pomožni organ tajnika, pa je bil sestavljen paritetno, tako da je bila polovica članov predstavnikov delavcev, polovica pa predstavnikov delodajalcev. Vse stroške v zvezi z delovanjem borz dela je nosila država (par. § 74). Posredovanje dela in skrb za brezposelne po tem zakonu sta se torej financirala iz državnega proračuna in bila organizirana kot državna služba. Omeniti je še določbo, po kateri so morale prostore za delovanje borz dela zagotoviti občine in sicer tako za pisarne kot tudi za zavetišča in kuhinje (par. § 93b).

Zakon vsebuje tudi določbe o podporah in ugodnostih brezposelnim delavcem. Predvidene so: denarne podpore, hrana in prenočišče, druge podpore (kot npr. v obleki, v obutvi, v drugih življenjskih potrebščinah).

Borze dela zagotavljajo podpore tistim brezposelnim delavcem, ki se prijavijo za delo pri njih, pa ga ne morejo dobiti. Pomembno je opozoriti na določbo zakona, po kateri vse navedene podpore in ugodnosti veže na proračunske možnosti: krajevne borze dela torej zagotavljajo navedene dajatve le v mejah proračunske možnosti (par. § 99)! Za podrobnejšo ureditev je zakon predvideval sprejem ustreznega pravilnika.

Poleg navedenih podpor je zakon urejal še eno pravico: 50% popust za prevoz na državnih prevoznih sredstvih, če brezposelni delavec potuje zaradi zaposlitve, službe v drugem kraju, ker borza dela ni mogla najti dela zanj v svojem kraju (potnina) (par. § 101).

V skladu z zakonom so borze dela izvajale naloge službe posredovanja dela (sprejemanje prijav delavcev, ki iščejo delo, in prijav delodajalcev, ki iščejo delavce, ter posredovanje med delavci in delodajalci na podlagi teh prijav) in sploh skrbele za trg dela in odpravljanje/zmanjševanje brezposelnosti (pregled vseh obratov in podjetij na območju, pregled o gibanju trga dela, poročanje, preučevanje vzrokov za brezposelnost in dajanje predlogov za njihovo odpravo), ob tem pa je bila njihova naloga tudi skrb za brezposelne delavce (dajanje podpor, vključno s prenočiščem, zavetiščem, hrano, itd., zagotavljanje potnine). Večja je bila uspešnost borz dela pri posredovanju dela, tem manj pomembna in manjša je bila njihova vloga in pomen pri neposrednem materialnem podpiranju brezposelnih.³⁶ Zakon je določal, da morajo delodajalci, ki naenkrat odpustijo več kot pet delavcev, to še isti dan sporočiti borzi dela (par. § 102); navedeno naj borzi dela olajša opravljanje njenih funkcij. Zakon je določal še, da delodajalci ne smejo zaposlovati delavcev iz tujine brez dovoljenja ministrstva (to pa ga izda šele potem, ko o tem pridobi mnenje pristojne borze dela in delavske zbornice). Prav tako tudi posredovanje zaposlovanja v tujino ni smel izvajati kdorkoli, ampak je bilo treba pridobiti posebno dovoljenje ministrstva za socialno politiko (par. § 103). Borze dela niso smele

³⁶ Kresal, F. 1998, str. 251.

posredovati za tiste delodajalce, kjer je potekala stavka (par. § 73). Zanimivo za današnji čas je bilo urejeno tudi vprašanje, kdo lahko opravlja posredovanje dela: uveljavljen je bil monopol državnih borz dela.³⁷ Zakon je določal, da se na območjih, kjer so ustanovljene državne borze dela, ne sme več izdajati dovoljenja za profesionalne, obrtne borze dela (ki so delale za profit), že obstoječe obrtne borze dela pa bi se morale zapreti v roku enega leta, razen na območjih, kjer ne bi bilo državnih borz dela, kjer bi zasebne, obrtne borze lahko poslovale, če bi pridobile posebno dovoljenje ministrstva za socialno politiko, vendar le dokler se tudi tam ne bi ustanovila državna borza dela (par. § 105). Ureditev je bila torej glede tega vprašanja zelo stroga in ni dopuščala - razen izjemoma - zasebnih obrtnih posredovalnic dela. Državne borze dela pa so morale opravljati svoje naloge za uporabnike brezplačno (par. § 72). Poleg državnih borz dela so lahko obstajale še borze dela, ki so jih ustanovile občine, javne institucije, podporne in dobrodelne organizacije ter razredne organizacije, vključno s sindikati (par. § 106), to so bile t.i. privilegirane borze dela.³⁸

Na osnovi 110. člena Finančnega zakona za proračunsko leto 1922/23³⁹ je bilo od 1. januarja 1923 dalje tudi za področje skrbi za brezposelne, ki so ga izvajale borze dela (podpore, zavetišča itd.), uvedeno financiranje iz prispevkov. Čeprav so borze dela ostajale v okviru državne službe in je bila skrb za brezposelne ni oblikovana kot socialno zavarovanje, je država financiranje borz dela prelagala na ramena samih delavcev in delodajalcev.⁴⁰ Določen je prispevek v višini 0,3% od zavarovane mezde oziroma 1,8% dnevne mezde na teden. Oblikovani so različni fondi (za tekoče financiranje, za primer krize, itd.).

Finančni zakon za proračunsko leto 1927/28⁴¹ je predvidel, da če zbrana sredstva od prispevkov zadostujejo za vse pravice brezposelnih in za delovanje službe posredovanja dela, potem se lahko preostala sredstva od prispevkov nameni v fond za gradnjo delavskih stanovanj. To se je leta 1928 tudi dejansko zgodilo, kar je pomembno prispevalo h gradnji cenejših delavskih stanovanj.⁴² Vendar se je na tak način velik del zbranega denarja za reševanje brezposelnosti porabil tik pred veliko gospodarsko krizo! Borze dela spet ne bodo imele zadosti sredstev za reševanje množične brezposelnosti ob gospodarski krizi v tridesetih letih.

Od sprejema Zakona o zaščiti delavcev leta 1922 dalje je podpore za brezposelne natančneje začasno urejal minister z neobjavljenimi predpisi,⁴³ dokler ni leta 1927 v skladu s par. § 99 tega zakona minister za socialno politiko dr. Andrej Gosar izdal Uredbo (Pravilnik) o organizaciji posredovanja dela, dajanja neposredne podpore brezposelnim delavcem in dajanja cenjenih posojil za zidanje delavskih stanovanj, in sicer v breme sredstev, nabranih na podstavi pooblastitve v členu

³⁷ Bajič v tej zvezi navaja, da je razlog ne le v tem, da tako država lahko neposredno vpliva na trg dela, temveč "tudi v potrebi, da se ščiti tiste, ki iščejo delo, pred obrtnimi posredovalnicami dela". (Bajič 1936, str. 126)

³⁸ Bajič 1936, str. 128-129.

³⁹ Službene novine Kraljevine SHS, št. 167 A, 31. 7. 1922.

⁴⁰ Kresal, F. 1998, str. 251.

⁴¹ Službene novine Kraljevine SHS, št. XVI/68, 1. 4. 1927.

⁴² O gradnji delavskih in socialnih stanovanj v tem obdobju več Kresal, F. 1998, str. 75-80. Kresal navaja, da je bilo iz sklada, ki se je oblikoval s sredstvi borze dela, zgrajenih več sto stanovanj in Delavski dom v Ljubljani; v Mariboru in Celju pa je bilo ob sodelovanju občin zgrajenih 200 delavskih stanovanj.

⁴³ Perić 1939, str. I 88-89.

110. finančnega zakona za leto 1922/1923⁴⁴ in nato leta 1928 še izvršilno naredbo k tej uredbi, Naredbo o izvajanju uredbe o organizaciji posredovanja dela.⁴⁵

Ta Uredba je razveljavila večino določb Četrtega oddelka Zakona o zaščiti delavcev, ki je urejal borze dela, tako da so ostale v veljavi le določbe para. § 73 (prepoved posredovanja v času stavke in izprtja), 93b (obveznost občin, da zagotovijo prostore za delovanje borz dela), 101 (potnina), 102 (obveznost delodajalcev, ki odpuščajo več kot pet delavcev, da o tem obvestijo borzo dela), 103 (prepoved zaposlovanja tujih delavcev in posredovanje zaposlovanja v tujino brez posebnega dovoljenja), 105 in 106 (relativni monopol javnih borz dela) in 107a (oprostitev plačila taks), sicer pa je to področje celovito uredila navedena Uredba. Prišlo je do bistvene spremembe v zasnovi te službe: državne borze dela so se preoblikovale v *javne* borze dela, ki delujejo po načelih samouprave.⁴⁶ Skrb za brezposelne in služba posredovanja dela, ki so jo izvajale borze dela, tako ni bila več državna služba, temveč javna samoupravna služba, ki seje financirala iz lastnih prispevkov za brezposelnost s strani samih delavcev in delodajalcev, ki so jo tudi upravljali. Sicer je sistem javnih borz dela, njihove naloge, delovanje, organizacija, krajevna porazdelitev, sistem podpor, itd. ostal precej enak dotedanjemu. V Sloveniji je bila na podlagi Uredbe vzpostavljena javna borza dela v Ljubljani s podružnicama v Mariboru in v Celju.

Podpore za brezposelne delavce so bile urejene v para. § 17 do 24. Uredba je predvidevala naslednje podpore: denarne dnevne podpore (temeljna pravica brezposelnega, ki naj mu zagotovi osnovno eksistenco), potne podpore (potnine), enkratne podpore, podpore v naravi.

Do podpore so bile upravičene osebe, ki so brezposelne, a za delo sposobne, stare vsaj 16 let in državljani (tujci le, če izenačeni z državljani npr. na podlagi mednarodne pogodbe). Brezposelni je lahko pridobil denarno podporo *le pod pogojem*, da je bil neprekinjeno vsaj sedem dni nezaposlen in da ni odklonil ponujenega dela, ustrežajočega njegovemu znanju in sposobnostim, da je bil v zadnjem letu vsaj štiri mesece ali v zadnjih dveh letih vsaj osem mesecev zavezan za bolniško in nezgodno zavarovanje ter za plačevanje prispevkov za borze dela, da ni imel nikakršnih drugih dohodkov, ki bi zadoščali za življenje, in da je bil najmanj pet dni prijavljen pri borzi dela (par. § 18). Denarne podpore so se zagotavljale za čas brezposelnosti, vendar največ za šest tednov v enem koledarskem letu. Višina podpore je bila 10 din na dan za delavca ne glede na spol, k temu pa se je prištela še t.i. doklada (družinski dodatek) po 3 din za ženo in vsakega nepreskrbljenega otroka, vendar največ 18 din na dan.⁴⁷ Podpora je bila v vsakem primeru omejena na največ 2/3 povprečnega zaslužka za dotično vrsto dela. Enkratne podpore so se zagotavljale največ dvakrat na leto v primeru skrajne sile, v višini 150 din za

⁴⁴ Službene novine Kraljevine SHS, št. 281/LXXVII, 10. 12. 1927; slovensko besedilo v Uradnem listu ljubljanske in mariborske oblasti, št. 127, 22. 12. 1927, str. 853-855.

⁴⁵ Službene novine Kraljevine SHS, št. 183/LXI, 10. 8. 1928; slovensko besedilo v Uradnem listu ljubljanske in mariborske oblasti, št. 84, 1. 9. 1928, str. 589-596.

⁴⁶ Kresal, F. 1998, str. 251.

⁴⁷ Leta 1920 je bilo določeno razmerje 4 krone za 1 din, leta 1922 pa izvedena zamenjava denarja in so se vse vrednosti glasile samo v dinarjih (Kresal, F. 1995, str. 13). Kresal podaja tudi zneske za najpogostejše mezde tovarniških delavcev: "Nominalno so zaradi inflacije mezde naraščale do leta 1923 oz. 1924, ko so znašale okrog 39,70 din na dan. Nato so se mezde zniževale do leta 1929, ko so znašale okrog 32,50 din na dan, se v letih 1930 in 1931 zvišale na 33 din, nato pa strmo padle do 1934, ko so znašale samo še 19,61 din na dan..." (Prav tam).

delavca in dodatno po 30 din za vsakega nepreskrbljenega otroka, a največ do 150 din. Uredba je predvidevala tudi možnost zagotavljanja podpore v naravi, v obliki brezplačnega prenočišča in hrane, in sicer kot delno ali popolno nadomestilo za denarno podporo.

Izvršilna naredba je podrobneje urejala posamezna vprašanja. Kot zanimivost je treba navesti npr. par. § 78 izvršilne naredbe, ki je določal, da se podpora lahko izplača ženi ali odraslemu otroku, če "...je nezaposleni delavec vdan pijančevanju ali drugim slabim razvadam ali je duševno nezadostno razvit..."; ali pa par. § 79 izvršilne naredbe, po katerem se je med družinske člane enakopravno štelo tako zakonske kot nezakonske otroke, iz prvega ali naslednjih zakonov, prav tako tudi posvojence, z zakonsko ženo pa se je enakopravno obravnavala nezakonska, pod pogojem, da je bila mati nepreskrbljenih otrok. Prav tako zanimiva je določba par. § 81 izvršilne naredbe, po katerem "se mora organizirati dajanje podpor nezaposlenim delavkam prvenstveno v soglasju z ženskimi napravami kulturnega ali humanitarnega značaja". Delavec, ki je prejel odpravnino ob prenehanju zaposlitve, ne pridobi podpore takoj, ampak jo pridobi šele po poteku dobe, sorazmerno glede na odpravnino in višino njegove prejšnje plače. Urejeno je bilo tudi vprašanje, kakšno zaposlitev je brezposelni dolžan sprejeti, če prejema podporo: prva dva tedna prejemanja podpore delavec izgubi podporo, če ne sprejme dela "...po njegovi zahtevi ali specialni kvalifikaciji", če po dveh tednih borza dela takšnega dela zanj ne najde, potem je brezposelni dolžan sprejeti tudi delo "ne glede na svojo profesijo in na mesto, v katerem se zaposluje, če ustreza njegovemu znanju in njegovim sposobnostim in če je s poslom zavarovan minimum zaslužka za njegov obstanek in za obstanek njegove rodbine", vendar delavci niso dolžni sprejeti takšne zaposlitve, s katero bi bili "težko oškodovani na zdravju ali časti, glede na potrebe njih prihodnje eksistence ali ob stavki ali izporu". Par. § 90 izvedbene naredbe je urejal pomembno vprašanje, kako na pridobitev podpore vpliva način prenehanja zaposlitve: podpora ni dobil delavec, ki je "bil odpuščen po svoji krivdi ali ki je zapustil posel prostovoljno"; za presojo so bile odločilne določbe obrtnega reda o prenehanju delovnega (službenega) razmerja.⁴⁸ Vendar je (za razliko od današnje ureditve) tudi delavec, ki je izgubil zaposlitev po svoji krivdi ali po svoji volji, postal upravičen do podpore, če je bil tudi po enem mesecu še vedno brezposeln. Do podpore za brezposelnost prav tako niso bili upravičeni tisti, ki so prejeli nadomestilo v času bolezni, ali delavke v času porodniškega varstva. Podpore ni dobil tisti delavec "ki je stopil v stavko ali ki je bil izprt"; vendar je tudi za te veljalo pravilo, da lahko pridobijo podporo po poteku enomesečnega roka.

Uredba iz leta 1927 je imela še posebno poglavje o ugodnih (cenenih) posojilih za zidanje delavskih stanovanj (para. § 25 do 35). Posojila so se lahko odobrila samoupravnim telesom ali delavskim zadrugam pod strogimi in natančno predpisanimi pogoji. Borze dela so pri izbiri upravičencev morale upoštevati tudi to, kakšne so 'krajevne gradbene razmere' in kakšno je število delavcev v tistem kraju ter koliko brezposelnih delavcev bi se lahko zaposlilo pri izgradnji teh stanovanj. Predvsem zadnji pogoj je zanimiv, saj kaže na to, da gradnja delavskih stanovanj ni bila namenjena le zagotavljanju dostopnih stanovanj delavcem, temveč je ob tem država na ta način želela tudi spodbujati zaposlovanje.

⁴⁸ Za pregled ureditve prenehanja pogodbe o zaposlitvi v tem obdobju glej Kresal, B. 1998, str. 500-503.

Zanimivo je, kako so bila razporejena sredstva za izvajanje različnih nalog borz dela (para. § 36 do 40 Uredbe). Uredba je določila, da se oblikujeta dva fonda, eden za posredovanje dela in neposredno podpiranje brezposelnih delavcev (podpore) in drug fond za dajanje cenenih posojil za zidanje delavskih stanovanj. Sredstva iz prispevkov, ki so jih delavci in delodajalci od leta 1923 dalje plačevali za borze dela, so se porazdelila med ta dva fonda tako, da je šlo le 10% prispevkov, zbranih do 1. januarja 1927, v prvi fond, 90% pa v stanovanjski fond, od prispevkov od 1. januarja 1927 dalje pa se je 45% usmerilo v fond za posredovanje dela in podpore, 55% pa v stanovanjski fond. Pretežni del sredstev iz prispevkov za brezposelnost se je torej usmeril v posojila za delavska stanovanja, za učinkovito reševanje množične brezposelnosti v kasnejših letih gospodarske krize pa je nato borzam dela zmanjkovalo denarja.

Leta 1927 je bil na podlagi 125. člena Finančnega zakona za proračunsko leto 1926/27 sprejet tudi Pravilnik o ugodnostih pri vožnji na državni železnici in ladjah,⁴⁹ ki je urejal potnine (v skladu s par. § 101 Zakona o zaščiti delavcev), torej popust pri potovanjih v drug kraj zaradi iskanja zaposlitve. Zagotavljal je 50% popust pri vožnji po železnici ali v ladijskem prometu v državni lasti, vendar le v najnižjem razredu, bodisi da so delavci potovali individualno ali v skupini v drug kraj, ker jim borza dela ni uspela najti zaposlitve na svojem območju. V naslednjih letih so bili sprejeti vedno novi pravilniki s to materijo.

Gospodarska kriza, ki se je začela 1929, je pri nas začela kazati vidne posledice predvsem leta 1931-32, trajale pa so vse do leta 1936. Navedeno izkazujejo tudi podatki o izplačanih podporah (podatki so za celotno Jugoslavijo), saj so od leta 1928, ko jih je prejelo 25.000 ljudi in so znašale skupaj 1,900.000 din, do leta 1931, ko jih je prejelo 66.000 ljudi in so znašale 5,000.000, naraščale enakomerno postopno, nato pa najbolj skokovito narasle leta 1932, ko jih je prejelo 147.000 ljudi in so znašale skupaj 10,300.000; velik skok po višini je bil še leta 1937, čeprav število prejemnikov ni tako naraslo in je bil porast podpor predvsem tudi posledica višine podpor.⁵⁰ Javne borze dela ob gospodarski krizi s tekočimi prispevki brez rezerv niso bile več kos pritisku zahtev po podporah za brezposelne.⁵¹

V tem obdobju so številni avtorji analizirali problem brezposelnosti in iskali rešitve. Večje pozornosti so bila deležna predvsem javna dela, ki so jih tudi pri nas vse bolj uvajali. Poudarjali so, naj država zagotovi delo, namesto da daje podpore v denarju. Tudi v tistem času so se že pojavljale kritike denarnih dajatev za brezposelnost v smislu, da podpore ne spodbujajo delavca k delu, saj "...se izogiba dela, ker mu je ljubše pridobivati za svoje nedelo nekoliko manjša sredstva, kot pa nekoliko večjo vsoto težko zaslužiti; to se je še posebej opazilo pri nekvalificiranih delavcih in ženskah delavkah".⁵² Javna dela je izpostavljal kot rešitev tudi minister za socialno politiko Dragiša Cvetković v svojem poročilu leta 1938. Za ta projekt ministrstva je dejal, da bo "obsežne milijone nudil brezposelnim, vendar ne kot pomoč in miloščino, temveč prek častnega in poštenega dela". O podporah za brezposelne govori kot o dodeljevanju miloščine in poudarja, da se dobivajo brez

⁴⁹ Službene novine Kraljevine SHS, št. IV/15, 22. 1. 1927.

⁵⁰ Cvetković 1938, str. 13.

⁵¹ Kresal, F. 1998, str. 252.

⁵² Mudrinić 1919a, str. 130.

dela, zato naj bi bil "tak način reševanja brezposelnosti antisocialen in neracionalen", saj je "...dajanje pomoči dostojno le pri fizično šibkih in nemočnih".⁵³ Bilbija, ki je prav tako ugotavljal, da se samo s podporami ne more rešiti brezposelnost, navaja naslednje pozitivne rezultate javnih del: dosti bolj učinkovit nadzor brezposelnosti; doseganje splošne javne koristi; 'delovni dezertjerji' in ljudje, ki niso navajeni na napore, se privajajo na pošteno delo. Meni, da bi se morale borze dela spremeniti; zavetišča za brezposelne pa bi morala postati zbirališča delavcev, saj "takšna, kakršna so sedaj, so v nevarnosti, da postanejo hoteli za 'žicarje'..."⁵⁴

Leta 1932 je bil na podlagi pravilnika ministra za socialno politiko zagotovljen kredit 50 milijonov din za izvajanje javnih del.⁵⁵ Vendar tudi navedeno ni zadostovalo za uspešno reševanje brezposelnosti v času krize.⁵⁶ Leta 1933 je bila sprejeta posebna Uredba o izvajanju javnih del.⁵⁷ Ustanovljen je bil Državni fond za javna dela. V Sloveniji (v Dravski banovini) je bil leta 1933 oblikovan t. i. Bednostni fond, katerega glavna naloga je bila izvajanje javnih del z namenom reševanja brezposelnosti. Ena od posebej navedenih nalog Bednostnega fonda je bila tudi reševanje brezposelnosti med intelektualci, za kar je imel predvidena posebna sredstva. Poleg izvajanja javnih del, za kar se je porabila več kot polovica njegovih sredstev letno, so se iz tega fonda zagotavljala sredstva tudi za organizacijo prehrane za brezposelne, za skrb otrok brezposelnih delavcev ter za vzdrževanje javnih kuhinj za brezposelne v večjih industrijskih središčih in za podporo humanitarnih organizacij.⁵⁸ Delavci, zaposleni na javnih delih, so bili po tej uredbi oproščeni plačila prispevka za brezposelnost. Od leta 1937 dalje so bili delavci na javnih delih izvzeti iz socialnih zavarovanj (iz bolniškega in iz pokojninskega zavarovanja, vključeni so le v nezgodno zavarovanje), kar je zanje pomenilo precej slabši socialnopravni položaj; navedeno so vsaj za glavnino delavcev na javnih delih leta 1939 odpravili.⁵⁹ Različni predpisi so zagotavljali sredstva za javna dela, tako so bila npr. leta 1935 zagotovljena velika sredstva za javna dela v znesku 1.000.000.000 din⁶⁰ in še 157.000.000 din.⁶¹

Ker zbrana sredstva v času velike krize niso zadoščala za učinkovito reševanje brezposelnosti, je država skušala problem reševati tudi s 100% povišanjem prispevkov za borze dela oziroma za brezposelnost. Minister za socialno politiko je na podlagi par. § 51 Finančnega zakona za proračunsko leto 1932/33⁶² izdal naredbo, s katero je bil prispevek za borze dela določen v višini 3,6% dnevne zavarovane mezde na teden.

Predpisi o posredovanju dela in o pomoči brezposelnim delavcem so se pogosto spreminjali in dopolnjevali. Leta 1937 pa je bila sprejeta nova Uredba o pre-

⁵³ Cvetkovič 1938, str. I 3.

⁵⁴ Bilbija 1939, str. I 380-381.

⁵⁵ Perić 1939, str. I 95.

⁵⁶ Kresal, F. 1998, str. 253.

⁵⁷ Službene novine, št. LXXIX/269, 23. 11. 1933.

⁵⁸ Poročilo o Bednostnem fondu za leto 1936, Socijalni arhiv, št. 1-2, Zagreb 1937, str. I 31-32.

⁵⁹ H.B. 1940, str. 382.

⁶⁰ Službene novine, št. VI/30, 7. 2. 1935.

⁶¹ Službene novine, št. XXXI/124, 30. 5. 1935.

⁶² Službene novine, št. XXIX/70, 26. 3. 1932.

skrbovanju nezaposlenih delavcev⁶³ (zadnja v obdobju do druge svetovne vojne), ki je začela veljati od 1. julija 1938 dalje. S to uredbo se je sistem skrbi za brezposelne končno postavil na temelje delavskega socialnega zavarovanja. Uredba je predvidevala naslednje dajatve: redne podpore, podaljšane podpore, prevozne podpore, izredne podpore ter ob tem ureja tudi kredite za stanovanja.

Trajanje rednih podpor ni bila več enotno za vse, temveč je bilo po novem odvisno od tega, koliko časa je bila oseba pred brezposelnostjo zaposlena in zavarovana oziroma koliko časa je vplačevala prispevke za borze dela. Višina podpore prav tako ni bila več določena enotno za vse, temveč je odvisna od mezdnega razreda. Še vedno so bile predvidene doklade, tj. družinski dodatki. Podpore za brezposelne so bile odobrene za vsakih 8 mesecev zavarovanja v trajanju največ štirih tednov, za neprekinjenih 12 mesecev zavarovanja se je odobrilo še dodatno 6 tednov prejemanja podpore, za neprekinjenih 24 mesecev zavarovanja pa dodatnih 14 tednov prejemanja podpore (seveda le za čas brezposelnosti in če oseba izpolnjuje vse druge predpisane pogoje). Podaljšane podpore so bile predvidene za velike in dolge brezposelnosti, ki so se pojavljale ob velikih gospodarskih krizah.

4. Sklep

V obdobju po prvi svetovni vojni so se oblikovale specializirane institucije zaposlovanja in skrbi za brezposelne. To so bile sprva posredovalnice za delo (v Sloveniji ustanovljene že konec leta 1918 in vse do leta 1922), ki so se nato na podlagi Zakona o zaščiti delavcev leta 1922 preoblikovale v državne borze dela, te pa so se nato leta 1927 preoblikovale v javne borze dela in to ostale vse do druge svetovne vojne (svoj razvoj so nadaljevale tudi po drugi svetovni vojni vse do današnjega zavoda za zaposlovanje in uradov za delo).

Ves čas sta bili njihovi osnovni nalogi dve: posredovanje dela in zagotavljanje denarnih podpor za brezposelne.

Navedeni nalogi sta ves čas v obratnem sorazmerju, kar pomeni, da bolj kot je učinkovito posredovanje dela, manj je potrebe po plačevanju podpor za brezposelne, in obratno. Ko ni bilo dovolj zaposlitev, ko zgolj posredovanje dela, pa če je še tako uspešno in dobro, ne zadostuje, ko se je nasploh zaradi gospodarske krize stanje brezposelnosti poslabšalo in so se iskali tudi drugi, aktivnejši načini reševanja brezposelnosti, je borza dela igrala pomembno vlogo tudi pri spodbujanju in organiziranju javnih del. Vendar je ves čas, še posebej v obdobjih pereče množične brezposelnosti (takoj po prvi svetovni vojni in ob krizi v tridesetih letih), primanjkovalo sredstev za denarne podpore in tudi za izvajanje obsežnejših javnih del, kar bi lahko resnično pripomoglo k reševanju brezposelnosti.⁶⁴

Poleg navedenih osnovnih funkcij so borze dela izvajale še številne druge pomembne socialne funkcije z namenom skrbi za brezposelne in širše za položaj delavstva nasploh. Gradile in vzdrževale so delavska zavetišča, delavske domove, kjer so brezposelni (med njimi je številna armada ljudi brez vsega, brezdomci, ki so 'odšli s trebuhom za kruhom' v mestna industrijska središča, kjer niso imeli nič, niti stanovanja, niti osnovnih pogojev za življenje) poleg pomoči pri iskanju službe do-

⁶³ Službene novine, št. I/1, 1. 1. 1938. Službeni list Kraljevske banske uprave Dravske banovine, št. 15-92, 19. 2. 1938, str. 137-160.

⁶⁴ Kresal, F. 1998, str. 250-251.

bili tudi: hrano (delavske kuhinje), prenočišče, ali pa le dnevni prostor, čakalnico za preživetje dneva, kopalnico, kjer so se lahko umili in uredili.

Stavbe borz dela in delavskih zavetišč so bile velike, moderne stavbe, zgrajene na podlagi javnih razpisov, pogosto primer moderne in dobre arhitekture (v Sloveniji so bila zgrajene borze dela z delavskimi zavetišči v Ljubljani - Delavski dom na Gosposvetski ulici, v Kranju, v Celju in v Mariboru).⁶⁵

Osrednja borza dela je vzdrževala Socialno knjižnico, specializirano knjižnico s socialno tematiko.⁶⁶ Borze dela so sodelovale pri vzpostavitvi in financiranju Socialnega inštituta leta 1939, ki naj bi znanstveno obravnaval aktualna socialna vprašanja.⁶⁷

Borze dela so se aktivno in pomembno vključile tudi v gradnjo delavskih stanovanj.⁶⁸ Zato so tik pred gospodarsko krizo porabile pretežni del denarja za podpore, ki se je zbiral od prispevkov za borze dela od leta 1923 dalje.

Posredovalnice za delo oziroma borze dela so bile sprva organizirane kot državna služba, kot del državne uprave, nato od leta 1928 dalje kot samoupravna javna služba. Sprva se financirajo v celoti iz državnega proračuna, od leta 1923 do leta 1928 je kombinirano financiranje, saj je uvedena obveznost plačila prispevka za borze dela za delodajalce in delavce, vendar ob tem sredstva zagotavlja tudi država, od leta 1928 dalje pa se financiranje v celoti preloži na breme delavcev in delodajalcev. Skrb za brezposelne je do leta 1938 organizirana kot sistem socialnih pomoči, podpor za brezposelne, od leta 1938 dalje pa kot sistem delavskega socialnega zavarovanja za brezposelnost.

V obravnavanem obdobju so se razmišljanja, kako reševati brezposelnost, spreminjala in dograjevala. Po veliki krizi v tridesetih letih 20. stoletja se večja pozornost namenja predvsem javnim delom. V tem času dosti obravnavajo tudi vlogo žensk na trgu dela (še posebej po prvi svetovni vojni, saj so se med vojno ženske prvič množičneje zaposlovale, in nato ob veliki krizi, ko so mnogi večje zaposlovanje žensk šteli in prikazovali kot vzrok za porast brezposelnosti med moškimi).⁶⁹ Obravnava se brezposelnost po posameznih tipičnih skupinah, tako poleg žensk npr. tudi mladi kot posebej problematični (predlogi, da se njihova brezpo-

⁶⁵ Naše građevine. V: Socijalni arhiv, št. 3-4, Beograd 1935, str. 44-49.

⁶⁶ Pravilnik o ureditvi Socialne knjižnice. V: Socijalni arhiv, št. 5-6, Beograd 1939, str. II 87. Ta Pravilnik je nadomestil starega iz leta 1932 (Perić 1939, str. I 100).

⁶⁷ Perić 1939, str. I 101; Pitanje radničkih stanova 1939, str. I 173.

⁶⁸ Pitanje radničkih stanova 1939, str. I 173-174.

⁶⁹ Glej npr. Baturin 1936, str. I 16-20; Krekić 1936, str. I 311-313. O položaju žensk na trgu dela v času med obema svetovnima vojnama glej tudi Kresal, F. 2004, str. 171-176. Delež zaposlenih žensk raste ves čas po prvi svetovni vojni (v Dravski banovini je bilo leta 1934 med zaposlenimi že 37% žensk). Večji delež med njimi predstavljajo mlajše ženske (72% od vseh je neporočenih), zato ugotavljajo, da so ženske zaposlene predvsem, dokler se ne poročijo, kar pa je dvomljivo. Oblikujejo se tipične ženske dejavnosti; največ jih je zaposlenih v tekstilni industriji, pri gospodinjstvih delih, v gostinstvu. Zanimivo je, da je bila tekstilna industrija edina, ki je gospodarska kriza v 1930-ih ni pomembneje prizadela. Ženske so v povprečju za 25 do 27% slabše plačane kot moški za enako delo. V času krize plačilo žensk še bolj pade, vendar pa se prav v času krize najbolj poveča zaposlenost žensk in njihov delež ter hkrati najbolj poveča število brezposelnih moških delavcev. Predlogi, da je treba zagotoviti enako plačilo za enako delo ne glede na spol, so nekateri avtorji utemeljevali s tem, da bi se tako rešila moška brezposelnost, nesorazmerno velik delež žensk na trgu dela pa bi s tem iztisnili in usmerili spet v dom in gospodinjstvo (prim. Baturin, I 16-20). Krekić pa med drugim zapiše: "Mi, tako kot Ana Gajer, mislimo, da ženska danes ni pred alternativo: ali zakon in materinstvo ali poklic in osebna svoboda. Naloga, ki se danes nalaga ženski, in ki jo je treba rešiti, je - kako najti sintezo: da je lahko tako žena in mati, a se ji zaradi tega ni treba odreči gospodarske in osebne svobode." (Krekić 1936, str. I 313)

selnost rešuje prek delovnih taborišč za mlade, ki bi poleg gospodarske izvajala tudi socialno funkcijo v smislu izobraževanja, usposabljanja in vzgoje);⁷⁰ kmečki delavci.⁷¹ V zvezi z izobraženi brezposelni se je izpostavljal problem, da je bil zaradi brezposelnosti večji vpis na fakultete in posledično prenatrpanost fakultet, po drugi strani pa je bilo vse več tudi brezposelnosti med izobraženimi.⁷²

Pojavljali so se novi predlogi, kako reševati brezposelnost. Že takrat so nekateri ugotavljali, da brezposelnost ni le začasen in slučajen, izjemen pojav, ampak je presežek delovne sile stalna značilnost kapitalističnega gospodarskega sistema, tudi v obdobjih gospodarske rasti; Krekić je v tej zvezi kot najboljši način reševanja brezposelnosti predlagal skrajševanje delovnega časa.⁷³ V okvir sodobnejših pristopov na področju zaposlovanja in reševanja brezposelnosti sodi tudi vzpostavitev službe poklicnega usmerjanja, kar se je v Sloveniji zgodilo leta 1938, ko je bila ustanovljena Poklicna posvetovalnica in posredovalnica v Ljubljani.⁷⁴

Literatura in viri

Bajič, S. 1936: Delovno pravo - splošni del, Delniška tiskarna, Ljubljana 1936

Baturin, A. 1936: Ženska radna snaga na našem radnom tržištu, Socijalni arhiv, II, št. 1-3, Beograd 1936, str. I 15-22

Bilbija, V. 1939: Berze rada kao nosioci radova za suzbijanje nezaposlenosti, Socijalni arhiv, V, št. 11-12, nov.-dec. 1939, Beograd 1939, str. I 380-382

Bubnov Škoberne, A. 1997: Pravni vidiki socialne varnosti za brezposelne, Ljubljana 1997

Cvetković, D. 1938: Aktivnost Ministarstva na rešavanju socijalnih problema, Socijalni arhiv, IV, št. 1-3, jan-mar 1938, Beograd 1938, str. I 1-8

⁷⁰ Mucafir 1937, str. I 281-286. Vzorec takratnega razmišljanja ilustrira naslednji odlomek: "škodljive posledice, ki jih povzročata nedelo mladih, so porast kriminala, brezdomec in nepreskrbljene mladine, razvija se skrita prostitucija, raste število samomorov. Javnim borzam dela je dobro poznan tip stalno nezaposlenega mladeniča: prek dneva se takšni zadržujejo v čakalnicah borz dela v upanju, da dobijo kakšnočasno pomoč, kosilo ali prenočišče, a se izogibajo zaposlitvi in zelo pogosto zavračajo ponujeno delo brez opravičljivega razloga. Poleg tega s tem, ko priložnostno delajo, pomenijo škodljivo konkurenco in vplivajo na znižanje zaslužkov drugih." (Prav tam).

⁷¹ Cvetković 1938, str. I 2-3.

⁷² Škerlj 1935, str. 197.

⁷³ Krekić 1938, str. I 30-32. Krekić ugotavlja, da je vzrokov za brezposelnost več, poskusov reševanja pa tudi. Med njimi navaja, da naj bi: 1. kmečke delavce preusmerili nazaj v vasi in preprečili proletarizacijo vasi; 2. omejili vstop mladih na trg dela z omejitvijo števila vajeniških mest, vendar meni, da to ni pravi način; 3. zvišali realne mezde, tako da ne bi bilo treba številnim družinskim članom dopolnjevati osnovne mezde delavca, vendar tudi ta način je vprašljiv; 4. skrajšanje delovnega časa pa predstavi kot najboljši način. V tej zvezi navaja, da je po lastni iniciativi Bata, Borovo uvedel 40-urni delavnik že leta 1938.

⁷⁴ Prve zamisli o takšni instituciji pri nas segajo v leto 1911, ko je bila v Ljubljani ustanovljena državna obrtna šola. Nato je leta 1927 Zbornica za trgovino, obrt in industrijo v Ljubljani nameravala ustanoviti posvetovalnico za izbiro poklica, vendar do realizacije ideje spet ni prišlo. Leta 1938 je bila končno ustanovljena, na podlagi skupne akcije in podpore s strani banovinske uprave, delavske zbornice ter mestnih uprav Ljubljane in Celja. Schmidt, ki je vzpostavil delovanje prve poklicne posvetovalnice v Ljubljani, ugotavlja, da delo posvetovalnice odpravlja brezposelnost na dva načina: *odpravlja subjektivno brezposelnost, tako da skuša pri izbiri dela za konkretnega posameznika čim bolj upoštevati njegove fizične in psihične sposobnosti, nagnjenja, zanimanja, itd., tako da dobi tisto delo, ki mu najbolj ustreza; *objektivno brezposelnost pa odpravlja s tem, ko skuša posameznike usmerjati v tiste poklice, kjer so potrebe po delavcih, ne pa v tiste, kjer je že dovolj ali je presežek delavcev. (Schmidt 1940, str. I 237).

- Erjavec, F.* 1919: O posredovanju dela, Radnička zaštita, I, št. 11-12, Zagreb 1919, str. 267-274
- Erjavec, F.* 1921: Naše "Berze rada", Radnička zaštita, III, št. 5-6, Zagreb 1921, str. 91-93
- Erjavec, F.* 1922: Posredovanje dela u Sloveniji leta 1921, Radnička zaštita, IV, št. 1-2, Zagreb 1922, str. 28-29
- H.B.* 1940: Za socialno osiguranje radnika na javnim radovima u Jugoslaviji, Radnička zaštita, XXII, št. 12, Zagreb 1940, str. 382
- Kralj, A.* 1903: Obrtni red - zbirka in razlaga najvažnejših obrtnih zakonov, ukazov in razsodb upravnega sodišča, Tisek Katoliške tiskarne, Ljubljana 1903
- Krekić, B.* 1936: Žena u privredi - za ili protiv učešća žene u privredi, Socijalni arhiv, II, št. 10-12, Beograd 1936, str. I 307-314
- Krekić, B.* 1938: Radnička nezaposlenost, Socijalni arhiv, IV, št. 1-3, Beograd 1938, str. I 24-32
- Kresal, F.* 2004: Ženske v gospodarstvu do druge svetovne vojne na Slovenskem. V: Ženske skozi zgodovino, zbornik referatov 32. zborovanja slovenskih zgodovinarjev, Zveza zgodovinskih društev Slovenije, Ljubljana 2004, str. 171-176
- Kresal, F.* 1998: Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji od liberalizma do druge svetovne vojne, Cankarjeva založba, Ljubljana 1998
- Kresal, F.* 1995: Mezde in plače na Slovenskem od novele obrtnega reda 1885 do kolektivnih pogodb 1991, Prispevki za novejšo zgodovino, XXXV, Ljubljana 1995, str. 7-23
- Kresal, F.* 1970: Začetki in razvoj delavskega zavarovanja v Sloveniji med obema vojnama, Zgodovinski časopis, XXIV, št. 3-4, Ljubljana 1970, str. 209-245
- Kresal, F.* 1969: Pregled razvoja delavsko zaščitne zakonodaje in ustanov delavske zaščite v Sloveniji med obema vojnama, Prispevki za zgodovino delavskega gibanja, VIII-IX, št. 1-2, Ljubljana 1969, str. 103-190
- Kresal, B.* 1998: Razvoj pravne ureditve prenehanja delovnega razmerja na Slovenskem od sredine 19. stoletja do danes, od popolne pogodbene svobode do varstva zaposlitve, Zgodovinski časopis, 52, št. 4, Ljubljana, 1998, str. 497-510
- Mucafir, S.* 1937: Produktivno uposlenje omladine u radnim logorima kot nas, Socijalni arhiv, III, št. 9-10, Beograd, 1937, str. I 281-286
- Mudrinić, A.* 1919a: Neuposlenost, Radnička zaštita, I, št. 5-6, Zagreb, 1919, str. 125-130
- Mudrinić, A.* 1919b: Neuposlenost, Radnička zaštita, I, št. 7-8, Zagreb, 1919, str. 161-166
- Perić, I. P.* 1935: Rezultati Javne službe posredovanja rada i pomaganja nezaposlenih u Kraljevini jugoslaviji i njeni problemi u bliskoj budućnosti, Socijalni arhiv, I, št. 3-4, Beograd, 1935, str. 49-59
- Perić, I. P.* 1939: Zakonodavstvo o zbrinjavanju nezaposlenih u Jugoslaviji, Socijalni arhiv, V, št. 3-4, Beograd, 1939, str. I 72 - I 108
- Schmidt, V.* 1940: Savetovališta za izbor zanimanja, Socijalni arhiv, VI, št. 7-8, Beograd, 1940, str. I 224-237
- Škerlj, S.* 1935: Izveštaj o prenatrpanosti univerzитета i nezaposlenosti intelektualne omladine u Jugoslaviji, Socijalni arhiv, I, št. 11-12, Beograd, 1935, str. 196-200
- Poročilo o Bednostnem fondu za leto 1936, Socijalni arhiv, III, št. 1-2, Beograd, 1937, str. I 31-32
- Pitanje radničkih stanova, Socijalni arhiv, V, št. 5-6, Beograd, 1939, str. I 173-174
- Naše građevine, Socijalni arhiv, I, št. 3-4, Beograd, 1935, str. 41-49
- Ustava Kraljevine SHS (Vidovdanska ustava) z dne 28. 6. 1921, Uradni list, 27. 7. 1921, št. III/87, str. 423-429

Zakon o konvencijah, ki so bile sklenjene na podstavi člena 389. versailleske mirovne pogodbe z dne 28. junija 1919. na mednarodnih konferencah dela leta 1919. v Washingtonu, leta 1920. v Genovi in leta 1921. in 1925. v Ženevi, Uradni list, 28. 5. 1927, št. 58/258, str. 365 (Konvencija MOD št. 2 o brezposelnosti)

Naredba celokupne Narodne vlade SHS v Ljubljani z dne 20. 12. 1918 glede ustanovitve državne posredovalnice za delo, Uradni list, 28. 12. 1918, št. XXVIII/217, str. 61-62

Naredba z dne 14. 2. 1919 o spremembi § 3 Naredbe z dne 20. 12. 1918 glede ustanovitve državne posredovalnice za delo, Uradni list, 22. 2. 1919, št. LIII/371, str. 150

Naredba o spremembi § 19 Naredbe z dne 20. 12. 1918 glede ustanovitve državne posredovalnice za delo, Uradni list, 18. 4. 1919, št. LXXVII/449, str. 251

Naredba z dne 4. 8. 1919 o dopolnitvi § 18 Naredbe z dne 20. 12. 1918 glede ustanovitve državne posredovalnice za delo, Uradni list, 5. 9. 1919, št. 142/633, str. 516

Naredba celokupne Narodne vlade SHS v Ljubljani z dne 23. 12. 1918 glede podpore nezaposlencem, Uradni list, 28.12. 1918, št. XXVIII/218, str. 62-63

Izvršilna naredba z dne 3. 1. 1919 k Naredbi z dne 23. 12. 1918 glede podpore nezaposlencem, Uradni list, 4. 1. 1919, št. XXXI/242, str. 72

Naredba z dne 4. 1. 1919 o podporah nezaposlencem, Uradni list, 7. 1. 1919, št. XXXII, str. 75

Naredba z dne 24. 3. 1919 o podporah nezaposlencem, Uradni list, 28. 3. 1919, št. LVIII/416, str. 215

Naredba z dne 23. 6. 1919 o podporah nezaposlencem, Uradni list, 25. 6. 1919, št. CXI/536, str. 387

Naredba z dne 30. 6. 1919 o podporah nezaposlencem, Uradni list, 4. 7. 1919, št. 115/554, str. 404

Naredba z dne 22. 7. 1919 o podporah nezaposlencem, Uradni list, 26. 7. 1919, št. 123/572, str. 434

Naredba z dne 30. 9. 1919 o podporah nezaposlencem, Uradni list, 3. 10. 1919, št. 155/679, str. 569-570

Naredba z dne 29. 1. 1920 o podporah nezaposlencem, Uradni list, 31. 1. 1920, št. 15/67, str. 63

Naredba z dne 6. 4. 1920 o podporah nezaposlencem, Uradni list, 20. 4. 1920, št. 49/178, str. 219

Naredba Deželne vlade za Slovenijo z dne 14. 2. 1919 glede povračila potnih stroškov od sedeža državne posredovalnice za delo do kraja dela, Uradni list, 22. 2. 1919, št. LIII/369, str. 149

Zakon o zavarovanju delavcev, Službene novine Kraljevine SHS, 30. 5. 1922, št. XIX/117, Uradni list Pokrajinske uprave za Slovenijo, 13. 6. 1922, str. 401-416

Zakon o zaščiti delavcev, Službene novine Kraljevine SHS z dne 14. 6. 1922, št. XXI/128, Uradni list Pokrajinske uprave za Slovenijo, 13. 7. 1922, št. 74/211

Uredba (Pravilnik) o organizaciji posredovanja dela, dajanja neposredne podpore brezposelnim delavcem in dajanja cenjenih posojil za zidanje delavskih stanovanj, in sicer v breme sredstev, nabranih na podstavi pooblastitve v členu 110. finančnega zakona za leto 1922/1923, Službene novine Kraljevine SHS, 10. 12. 1927, št. 281/LXXVII, Uradni list ljubljanske in mariborske oblasti, 22. 12. 1927, IX, št. 127, str. 853-855

Naredba o izvajanju uredbe o organizaciji posredovanja dela, Službene novine Kraljevine SHS, 10. 8. 1928, št. 183/LXI; slovensko besedilo v Uradnem listu ljubljanske in mariborske oblasti, 1. 9. 1928, X, št. 84, str. 589-596

Pravilnik o ugodnostih pri vožnji na državni železnici in ladjah, Službene novine, 22. 1. 1927, št. IV/15

Uredba o izvajanju javnih del, Službene novine, 23. 11. 1933, št. LXXIX/269

Uredba o preskrbovanju nezaposlenih delavcev, Službene novine, 1. 1. 1938, št. I/1, Službeni list Kraljevske banske uprave Dravske banovine, 19. 2. 1938, IX, št. 15-92, str. 137-160

Pravilnik o ureditvi Socialne knjižnice, Socijalni arhiv, V, št. 5-6, Beograd 1939, str. II 87

Finančni zakon za proračunsko leto 1922/23, Službene novine, 31. 7. 1922, št. 167 A

Finančni zakon za proračunsko leto 1927/28, Službene novine, 1. 4. 1927, št. XVI/68

Finančni zakon za proračunsko leto 1932/33, Službene novine, 26. 3. 1932, št. XXIX/70

Barbara Kresal

UNEMPLOYMENT AND EMPLOYMENT POLICY IN SLOVENIA BEFORE THE SECOND
WORLD WAR

S u m m a r y

Unemployment in the modern meaning of the word is connected with the development of mass dependent labour, which began to emerge in the second half of the 19th century in Slovenia. This period is marked by liberalism, the introduction of freedom for contractual labourers and craftsmen, industrialisation, the founding of large industrial plants, the replacement of guild production with industrial production and the resulting emergence of large industrial working centres where the newly-formed working class converged. The freedom of craftsmen was introduced in 1859 with the *Gewerbeordnung*.

Unemployment insurance was introduced late and the approach to unemployment issues was initially very restrictive and repressive. Unemployment was often associated with idleness, vagrancy, laziness and avoidance of work. The general opinion was that those who were capable and willing to work would eventually find employment. Consequently, it was believed that the unemployed themselves were guilty of creating their circumstances.

Due to greater interest from the authorities and, consequently, a more significant development of the necessary legislation, the prevention of unemployment and promotion of employment gathered pace only in the period between the world wars. This was a period of acute unemployment that posed a serious problem for the society. This problem first emerged immediately after the First World War and became acute again during the severe world economic crisis in the 1930s.

Immediately after the First World War, the Slovene National Government formed the Social Welfare Commission with a special unemployment department. In late 1918 (20 December), the National Employment Service was founded in Slovenia and a system of financial support for the unemployed was established (23 December 1918). The National Employment Service had branches in all major towns and was organised as a highly centralised government service fully financed by the state. The unemployment benefits were financed with the state budget and were initially supposed to be only a temporary solution introduced for the period of three months or until the end of March 1919 when, according to a Decree, social security for unemployed workers was to be introduced. Nevertheless, the payment of unemployment benefits was extended and social security was not introduced until 1938. Unemployment benefits were fixed and the amounts varied for young people, women and men, whereas dependents were entitled to family benefits. Later, the benefit became the same for women and men.

In the early 1920s, after the adoption of Vidovdan Constitution, a uniform Yugoslav legislation was adopted that also covered help for the unemployed. It followed the earlier model from Slovenia. In 1927, national unemployment agencies transformed into public labour exchanges that operated according to the principles of self-government. The new system defined harsher conditions for the acquisition of unemployment benefits (citizenship, a lower age limit of 16 years, no other sufficient income and no opportunity to refuse offered work). An individual could receive financial benefits for six weeks in a calendar year. The benefit could not exceed two-thirds of the average salary in the beneficiary's line of work.

In 1923, compulsory payment of contributions for work exchange was introduced for workers and employers (1.8% of daily wages a week, raised to 3.6% in 1932). In 1927/28 a large portion of the funds collected to battle unemployment was used for workers' housing, which resulted in lack of funds to solve the problem of mass unemployment during the great economic crisis.

In 1937 a new Decree on Care for Unemployed Workers was adopted, which took effect on 1 July 1938 and finally enforced worker's social security for unemployment. The Decree introduced regular unemployment benefits, the extension of benefits, benefits for commuters and benefits for special cases. The duration of benefits was no longer the same for everybody; it depended on how long an individual had been employed and ensured or paid contributions to the work exchange before he or she became unemployed. The amounts were not uniform either, but depended on wage categories. Family benefits remained.

Employment agencies and, later, work exchanges performed several other important social services for the unemployed and for workers. They built and maintained workers' shelters and centres where the unemployed could find assistance in finding work, food (workers' kitchens), a bed for the night, a place where they could stay during the day and a bathroom where they could wash and shave. The main work exchange featured a library specialising in literature on social topics. One result of cooperation between work exchanges was the founding and financing of the Social Institute in 1939. Work exchanges also participated in building workers' apartments.