



# XX a. 3-iojo dešimtmečio socialinė apsauga Lietuvoje: nuo iššūkio iki struktūros

Dalia Bukelevičiūtė, Norbertas Černiauskas

Vilniaus universitetas, Istorijos fakultetas, Naujosios istorijos katedra, Universiteto g. 7, Vilnius  
el. p.: [dalia.bukeleviciute@if.vu.lt](mailto:dalia.bukeleviciute@if.vu.lt), [norbertas.cerniauskas@if.vu.lt](mailto:norbertas.cerniauskas@if.vu.lt)

Straipsnis parengtas įgyvendinant mokslo projektą „Modernios socialinės struktūros formavimasis Lietuvoje 1918–1940 metais“ Nr. MIP-069/2014, vykdomą pagal Lietuvos mokslo tarybos remiamos veiklos kryptį Mokslininkų grupių projektai.

*Anotacija.* Straipsnyje analizuojami XX a. 3-iojo deš. Lietuvos valstybės iššūkiai socialinės apsaugos srityje – siekiama išspręsti svarbiausias po Pirmojo pasaulinio karo kilusias problemas, suvaldyti esamą situaciją ir prisitaikyti prie modernėjančių socialinės apsaugos formų, piliečių socialinės gerovės užtikrinimo. Atskleidžiama, kaip Lietuvos vyriausybė, visuomenės veikėjai ir politikai suprato socialinius klausimus, kokios buvo identifikuotos svarbiausios socialinės problemos, taikyti jų sprendimo būdai. Taip pat aptariama socialinės paramos imtis, paramos sritys, prioritetai ir socialinės politikos gairių susiformavimas.

*Esminiai žodžiai:* socialinė parama, socialinė politika, socialinė globa, globos įstaigos, viešieji darbai, socialinis draudimas.

*Abstract.* The article analyses the challenges faced by the state of Lithuania in the sphere of social security in the 1920s. It was sought to resolve the key problems that emerged in the aftermath of World War I, to handle the situation and to adjust to the modernizing forms of social security as well as to ensure social welfare for citizens. It is revealed how the Lithuanian Government, public figures and politicians understood social issues, what major social problems were identified and what solutions were applied. The article also discusses the scope of social support, the fields and priorities of support as well as the formation of social policy guidelines.

*Keywords:* social support, social policy, social care, institutional care, public works, social insurance.

## Įvadas

Nuo pat terminų *socialinė apsauga* ar *socialinė politika* atsiradimo ir praktinio vartojimo Vakarų pasaulyje XIX a. antroje pusėje iki šiol šios sąvokos apibrėžiamos kaip priemonių ir institucijų visuma, apsauganti individą nuo socialinės atskirties bei rizikos. Dažniausiai socialinės apsaugos sritys yra skirstomos į socialinės paramos (globos), socialinio draudimo, darbo rinkos reguliavimo, sveikatos apsaugos, atskirais atvejais prie minėtų sričių priskiriama švietimo sistema, būsto politika ir, žinoma, ne tik valstybinė, bet ir privati iniciatyva labdaros bei globos srityje<sup>1</sup>. Panašiai *socialinės apsaugos* terminas buvo apibrėžiamas ir mūsų tiriamuoju laikotarpiu. Pavyzdžiui, V. Akelaitis 1938 m. apžvalgoje „Socialinė apsauga Lietuvoje“ išskyrė darbo apsaugos, socialinio draudimo ir socialinės globos sritis<sup>2</sup>.

Socialinę politiką XX a. būtų galima apibrėžti kaip suplanuotus, ilgalaikius ir kryptingus valstybės žingsnius ne tik sprendžiant konkrečias socialines problemas, bet ir formuojant socialiai teisingą visuomenę. Atsižvelgiant į tai, galima apibendrinti, kad Lietuvos Respublikos socialinė politika (1918–1940 m.) pasikeitė iš esmės – nuo elementarios valstybinės struktūros užuomazgų iki konkretaus socialinei politikai reikalingo institucinio, įstatyminio tinklo sukūrimo.

Kuo išsiskiria Lietuvos Respublikos 3-asis deš.? Iš naujo atsikūrusi valstybė turėjo suformuoti ne tik socialinės politikos sampratą, bet ir nustatyti socialinės politikos prioritetus, pradėti juos įgyvendinti neturint reikiamo teisinio pagrindo, kai kasdienybėje buvo susiduriama su augančiais socialinių problemų mastais ir su naujomis socialinėmis aplinkybėmis, tarkim, karo pabėgėlių sugrįžimu. Su esminiais socialinės apsaugos formavimo iššūkiais susidurta net tik valstybingumui lemtingais 1918–1920 m., bet ir parlamentinės demokratijos laikotarpiu (1920–1927 m.) bei įsitvirtinant autoritariniam režimui.

Straipsnio objektas – besikuriančios valstybės socialinės apsaugos sistemos, kuri per 3-iąją deš. pamažu transformavosi nuo į paskiras problemas gebančio reaguoti gana padriko darinio iki apčiuopiamos susiformavusios valstybinės socialinės apsaugos struktūros, kūrimas. 3–4-asis deš. chronologinė sankirta pasirinkta neatsitiktinai, o atsižvelgiant į pasikeitusį socioekonominį valstybės bei visuomenės gyvenimą prasidėjus ekonominei krizei. Ekonomikos sunkmetis (1931–1935 m.) sukėlė ne tik intensyvesnes valstybės reformas socialinėje srityje, bet ir gausesnes diskusijas viešojoje erdvėje<sup>3</sup>, todėl ties dešimtmečių sandūra galima brėžti simbolinį brūkšnį.

<sup>1</sup> AIDUKAITĖ, Jolanta; BOGDANOVA, Jolanta; GUOGIS, Arvydas. *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras, 2012, p. 19, 21.

<sup>2</sup> AKELAITIS, Vincas. Socialinė apsauga Lietuvoje. Iš: *Lietuva 1918–1938*. Kaunas: „Šviesa“, 1990, p. 339–352.

<sup>3</sup> Plačiau žr. BUTKUS, Zenonas; ČERNIAUSKAS, Norbertas. Krizė keičia Lietuvą: 1931–1935 metų pokyčiai visuomenėje ir valstybėje. *Lietuvos istorijos studijos*, 2016, t. 36, p. 69–88.

Straipsnio tikslas – nustatyti pagrindinius iššūkius XX a. 3-jojo deš. Lietuvos socialinės apsaugos sistemoje ir atskleisti pasitelktas priemones jiems spręsti. Uždaviniai: 1) įvertinti Pirmojo pasaulinio karo bei pokario padarinius formuojantis socialinės apsaugos politikai; 2) atskleisti 3-jojo deš. socialinės apsaugos sistemos kūrimo gairių politinius kontekstus (politines programas, deklaracijas, diskusijas); 3) nustatyti pagrindines socialinės apsaugos politikos įgyvendinimo priemones (globa, šalpa, labdara, įstatyminė bazė ir socialinės reformos) bei struktūrinius pokyčius, kryptis ir rezultatus.

Nepriklausomos Lietuvos socialinės politikos tyrimai, lyginant su valstybės politikos, diplomatijos ar kultūros tyrimais, dar nėra gausūs, tačiau pamatinis istoriografinis įdirbis jau yra. Iki 1940 m. pirmas išsamesnes apžvalgas yra parašę patys socialinės apsaugos sistemos kūrėjai: V. Akelaitis<sup>4</sup>, P. Skomskis<sup>5</sup>, A. Šostokas<sup>6</sup>, A. Jakobas<sup>7</sup>, kurių tekstuose juntamas nuo aprašomo objekto nenutolusio laiko distancijos padiktotas požiūris – su apžvalgų „dabartiškumu“ susijęs apibendrinimų (išvadų) ribotumas, daugiau konstatuojamasis (faktinis) pasakojimas bei asmeninis (subjektyvus) autorių santykis su analizuojamu objektu. Nepaisant to, minėti tyrimai leidžia tiesiogiai užčiuopti socialinės apsaugos sistemos kūrimosi „pulsą“.

Iš sovietinių autorių reikėtų išskirti Č. Mančinsko<sup>8</sup> ir Z. Balevičiaus<sup>9</sup> darbus, kuriais vėliau rėmėsi visi pagrindiniai „iki socialistinio“ laikotarpio klasinės ar socialinės-ekonominės struktūros tyrinėtojai. Jie (ir kiti sovietiniai) autoriai iš dalies pripažino tam tikrus tarpukario Lietuvos socialinės apsaugos pasiekimus, tačiau pateikdami galutines išvadas pabrėždavo, kad tai tik paryškino egzistavusius klasinius skirtumus, o socialinės apsaugos priemonės apskritai neįgavo platesnio užmojo. Tam tikri nepriklausomos Lietuvos socialinės politikos pasiekimai (pavyzdžiui, laipsniška ligonių kasų plėtra) traktuoti kaip darbo liaudies vienijimosi ir spaudimo valdžiai rezultatas, o ne šalies vyriausybės nuopelnas.

Politinėje emigracijoje 1987 m. buvo išleistas Juozo Meškausko veikalas<sup>10</sup>, kuriame, be išsamios Lietuvos medicinos istorijos įvertinimo, integraliai pateikiama ir tarpukario Lietuvos socialinės politikos permainų apžvalga. Iš šiuolaikinių tekstų pirmiausia paminėtinos sociologų Jolantos Aidukaitės, Natalijos Bogdanovos ir Arvydo Guogio gerovės valstybės raidos paieškos<sup>11</sup>. Kolektyvinėje monografijoje bene išsamiausiai, nei kad būta anksčiau, aptarti nepriklausomos Lietuvos valstybės socialinės apsaugos bruožai,

<sup>4</sup> AKELAITIS, Vincas. Socialinė apsauga Lietuvoje. Iš: *Lietuva 1918–1938*. Kaunas: „Šviesa“, 1990.

<sup>5</sup> SKOMSKIS, Petras. Socialinio aprūpinimo Lietuvoje istorinė apžvalga. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 1.

<sup>6</sup> ŠOSTAKAS, Aleksandras. Socialinė apsauga Lietuvoje. *Savivaldybė*, 1933, Nr. 6.

<sup>7</sup> JAKOBAS, Antanas. *Darbo apsaugos įstatymų raida Lietuvoje*. Kaunas, 1939.

<sup>8</sup> MANČINSKAS, Česlovas. *Socialinis draudimas Lietuvoje ir kova dėl jo 1919–1940*. Vilnius: Mintis, 1971.

<sup>9</sup> BALEVIČIUS, Zenonas. *Darbininkų išnaudojimas buržuazinėje Lietuvoje*. Vilnius, 1950; *Darbininkų padėtis buržuazinėje Lietuvoje*. Vilnius, 1960.

<sup>10</sup> MEŠKAUSKAS, Juozas. *Lietuvos medicinos istorija*. Chicago, 1987.

<sup>11</sup> AIDUKAITĖ, Jolanta; BOGDANOVA, Jolanta; GUOGIS, Arvydas. *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras, 2012.

atskleisti vyriausybės vykdytos politikos mastai, išskirti esminiai socialinę politiką reglamentuojantys įstatymai. Prie apžvalginių tekstų derėtų priskirti ir Jolantos Pivorienės bei Daivos Mikalauskaitės straipsnį<sup>12</sup>, kuriame apibendrinami pagrindiniai socialinės apsaugos sistemos formavimosi bruožai. Globos, rūpybos ir labdaros klausimus savo publikacijoje yra išnagrinėjusi sociologė M. Barkauskaitė<sup>13</sup>. 2016 m. išleistoje kolektyvinėje monografijoje „Socialiniai pokyčiai Lietuvos valstybėje 1918–1940 metais“<sup>14</sup> socialinės apsaugos ir globos klausimai integruojami į bendrąjį valstybės socialinių pokyčių lauką, nustatomos išsamesniems tyrimams reikalingos temos ir problemos.

Rengiant straipsnį buvo remiamasi ir archyviniais duomenimis, pirmiausia istorikų kiek mažiau tyrinėta medžiaga, esančia Lietuvos centriniame valstybės archyve (LCVA), Darbo ir socialinės apsaugos, socialinio draudimo bei aprūpinimo institucijų prie VRM fonde (928), taip pat sukauptais dokumentais Lietuvos vyriausybės fonde (923). Atliekant tyrimą svarbios buvo Darbo ir socialinės apsaugos departamento ataskaitos, planai, surinkta statistinė informacija, susirašinėjimas su įvairiomis institucijomis ir parengti įstatymų projektai. Neatsiejamas šaltinis – Seimo stenogramos. Socialinės problemos dažnai buvo aptariamoms tarpukariu leistame leidinyje *Savivaldybė*, kuriame, beje, P. Skomskis paskelbė ir pirmąją išsamią Lietuvos socialinės padėties apžvalgą<sup>15</sup>.

Atsižvelgiant į istoriografijos įdirbį matyti, kad šio tyrimo objektas ir tikslas savaime nėra visiškai naujas, tačiau naujų archyvinių duomenų, publikuotų šaltinių ir tarpukario specializuotos spaudos apžvalga ne tik leidžia papildyti socialinės apsaugos temą naujomis įžvalgomis, bet ir padeda įvertinti tarpukario ir dabartinės Lietuvos socioekonominio gyvenimo raidą bei būklę.

## Socialinės apsaugos politikos užuomazgos: karo palikimas ir pirmieji sprendimai

Ekonominiais pasiekimais ir taip negalėjusi didžiutis Lietuva karo pabaigoje susidūrė su milžiniškomis socialinėmis problemomis – fronto sugriautais miestais ir pramone, nualintu žemės ūkiu, infliacija, užkrečiamųjų ligų protrūkiu. Naujoji valdžia, pradėjusi valdyti šalį, tegalėjo apibendrinti, kad valsčiuose, tiesiogiai nukentėjusiuose nuo fronto linijos, buvo sudeginta 33–50 proc. namų, o mažiau karo paliestose vietovėse sugriauta apie 10 proc. visų statinių. Šalyje trūko maisto, kilo jo kainos, prasidėjo stichiškas ne-

<sup>12</sup> PIVORIENĖ, Jolanta; MIKALAUŠKAITĖ, Daiva. Tarpukario Lietuvos socialinės apsaugos sistemos formavimasis. *Socialinis darbas*, 2005, Nr. 4 (1), p. 87–94.

<sup>13</sup> BARKAUSKAITĖ, Marijona. Globa, rūpyba ir labdara tarpukario Lietuvoje 1918–1940 m. Iš: *Ugdymo problemos*. Vilnius, 1998, t. III (30).

<sup>14</sup> BUKELEVIČIŪTĖ, Dalia; BUTKUS, Zenonas; ČERNIAUSKAS, Norbertas; GRODIS, Andrius; KASPERAVIČIUS, Algis Povilas; POLKAITĖ-PETKEVIČIENĖ, Giedrė. *Socialiniai pokyčiai Lietuvos valstybėje 1918–1940 metais*. Vilnius: Vilniaus universitetas, 2016.

<sup>15</sup> SKOMSKIS, Petras. Socialinio aprūpinimo Lietuvoje istorinė apžvalga. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 1, 2.

darbas (1918–1920 m. Lietuvos miestuose galėjo būti 30–50 proc., kaimuose – 5–10 proc. bedarbių)<sup>16</sup>. Socialinę ir ekonominę krašto padėtį sunkino ir tai, kad tebevykstant karams dėl Nepriklausomybės į Lietuvą pradėjo grįžti 1915 m. iš jos pasitraukę karo pabėgėliai. Istorikų duomenimis, į Lietuvą iki 1924 m. galėjo sugrįžti apie 350 tūkst. asmenų<sup>17</sup>. Statistiniai duomenys atskleidžia, kad, pavyzdžiui, vien 1921 m. grįžo 69 728 pabėgėliai (tremtiniai) ir belaisviai, iš kurių absoliučią daugumą sudarė karo pabėgėliai – 68 558. Iš visų 1921 m. sugrįžusiųjų asmenų net 67 proc. buvo moterys ir vaikai iki vienerių metų amžiaus (22 354 moterys ir 24 618 vaikų), kuriems neretai reikėjo itin skubios socialinės paramos<sup>18</sup>.

Pirmaisiais Nepriklausomybės metais „labdaros reikalas dar kol kas buvo suverstas ant visuomenės pečių“ ir tik po kurio laiko vyriausybė galėjo pradėti rūpintis vaikais ir našlaičiais, seneliais, elgetomis ir neįgaliaisiais, kurie buvo pasilikę tiesiog be jokios globos. Jaunos valstybės užmojai vidaus politikoje ir įtempta socialinė situacija lėmė vyriausybės apsisprendimą dalintis socialinės globos klausimais kartu su visuomene, kaip tai buvo daroma kitose šalyse<sup>19</sup>. Socialine globa pirmiausia turėjo rūpintis dar tik besikurianti vietos savivalda. Pagal 1919 m. spalio 28 d. priimtą įstatymą valsčių savivaldybėms buvo pavesta rūpintis „neturtėlių globojimu, sušėlpimu ir užlaikymu“, sveikatos reikalais, darbininkų butais, dirbtuvių priežiūra, bedarbių įdarbinimu ir darbininkų apsauga nuo išnaudojimo<sup>20</sup>.

Lietuvos laikinoji vyriausybė siekdama spręsti socialines problemas šalies mastu ėmėsi struktūrinių, institucinių darbų ir 1918 m. pabaigoje įsteigė Viešųjų darbų ir maitinimo ministeriją, kuri turėjo „gelbėti bedarbius organizuodama viešuosius darbus“ ir teikti jiems maistą. 1919 m. balandžio mėn. vietoj jos buvo įsteigta Darbo ir socialinės apsaugos ministerija, kuri rūpinosi darbininkų ir darbdavių tarpusavio santykiais bei siekė suteikti pašalpas „neturtėliams nepilnamečiams, seniems, invalidams, silpnapročiams, bepročiams ir kitiems asmenims, kurie, negalėdami dirbti ir neturėdami jokio turto nei giminių, neturi kur prisiglausti“<sup>21</sup>. Kartu veikė Tiekimo ir maitinimo ministerija, kuri buvo atsakinga už vargstančiųjų maitinimą. Neilgai gyvavusios šios ministerijos 1919 m. spalio mėn. buvo panaikintos ir sujungtos į Socialinės apsaugos departamentą prie VRM. Šios pertvarkos puikiai atspindėjo socialinės politikos prioritetus – pramonės darbininkų skaičius, o ir su jais susijusių problemų mastas buvo menkas, svarbiausiu

<sup>16</sup> SKOMSKIS, Petras. Socialinio aprūpinimo Lietuvoje istorinė apžvalga. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 1, p. 6.

<sup>17</sup> BALKELIS, Tomas. Lietuvos vyriausybė ir Pirmojo pasaulinio karo pabėgėlių repatriacija į Lietuvą, 1918–1924 m. *OIKOS: Lietuvių migracijos ir diasporos studijos*, 2006, Nr. 2, p. 68.

<sup>18</sup> Darbo ir socialinės apsaugos departamento darbuotės apyskaita už 1921 m. *Lietuvos centrinis valstybės archyvas* (toliau – LCVA), f. 928, ap. 1, b. 109, l. 142–143. 1921 m. iš sugrįžusių 69 728 asmenų karo belaisvių buvo tik 631, lietuvių buvo tik kiek daugiau nei pusė – 29 663, daug atvyko žydų – 25 893, rusų – 10 068, kitų tautybių buvo mažiau. Pagal profesiją tarp atvykusiųjų daugiausia buvo fabriku darbininkų – 4 184, žemės ūkio darbininkų – 3 898, žemės savininkų – 3 643, amatininkų – 3 342, pramoninkų – 2 055.

<sup>19</sup> SKOMSKIS, Petras. Socialinio aprūpinimo Lietuvoje istorinė apžvalga. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 1, p. 7.

<sup>20</sup> Savivaldybių įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1919, spalio 28, p. 2.

<sup>21</sup> SKOMSKIS, Petras. Socialinio aprūpinimo Lietuvoje istorinė apžvalga. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 1, p. 7.

ir neatidėliotinu naujai formuojamo departamento uždaviniu tapo socialinė globa<sup>22</sup>. Departamentas 1924 m. buvo performuotas į Vyriausiąją darbo ir socialinės apsaugos inspekciją. Tokiu būdu struktūriniai, instituciniai socialinės apsaugos politikos darbai buvo laikinai baigti.

Lietuvos valdžia, besikurianti savivalda ir visuomeninės organizacijos sprendė neatidėliotinus klausimus – organizavo viešąjį maitinimą, dalijo maisto produktus, avalynę, rūbus ir stengėsi apgyvendinti asmenis, neturinčius, kur gyventi, teikė medicininę pagalbą ir kovojo su užkrečiamosiomis ligomis, rūpinosi atvykstančiųjų higiena. 1919 m. buvo sudarytas Lietuvos „biednuomenės“ sąrašas, pagal kurį net 47 615 asmenų buvo pripažinti tais, kuriems reikia paramos<sup>23</sup>.

Lietuvos gyventojus nuo socialinės katastrofos gelbėjo iš Amerikos gaunama parama: maistas, drabužiai ir pinigai<sup>24</sup>. Karo pabaigoje Amerikos lietuviai surinko ir į Lietuvą persiuntė 200 tūkst. dolerių, o 1919 m. pavasarį Lietuvą pasiekė maisto siunta, kurios, pasak pareigūnų, laukė „tūkstančiai mažų vaikų“<sup>25</sup>. Maistas buvo išsiųstas į 22 Lietuvos vietas, vien tik Kaune maisto daaviniai buvo išdalyti 6 000 vaikų<sup>26</sup>. Vėliau skaičiuota, kad panašiomis „akcijomis“ pavyko paremti apie 25 000 Lietuvos vaikų<sup>27</sup>. Valdininkų teigimu, maisto siuntiniai „padėjo Lietuvai atsipeikėti“, sumažėjo mažamečių mirtingumas (ypač miestuose)<sup>28</sup>. Amerikos maitinimo misijai nutraukus darbą parama nenutrūko – netrukus buvo gauta gausi auka „iš Amerikos pinigais“, t. y. 300 000 auks., kurie panaudoti našlaičių prieglaudoms ir pavieniams vargingai gyvenantiems asmenims šelpti<sup>29</sup>. Įvairių socialinę pagalbą Lietuvoje teikė ir 1919–1922 m. aktyviai veikęs Amerikos Raudonasis Kryžius, kuris vien 1921 ir 1922 m. „prisiuntė Lietuvos biednuomenės aprūpinimui tiek drabužių ir baltinių, kad dabar nėra Lietuvoj vaiko, kuris nebūtų gavęs Amerikos Raudonojo Kryžiaus dovanų“<sup>30</sup>. Iš 1920 m. pradžioje gautos medžiagos buvo pasiūta 6 000 paltų<sup>31</sup>, skaičiuota, kad vien tik Kaune globojamiems 4 500 vaikų reikėjo

<sup>22</sup> SKIPITIS, Rapolas. *Nepriklausomą Lietuvą statant*. Chicago, 1961, p. 248.

<sup>23</sup> Lietuvos biednuomenės asmenų, reikalaujančių pašalpos, sąrašas 1919 m. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 41, l. 9.

<sup>24</sup> Plačiau žr. SKIRIUS, Juozas. *Lietuvos užatlantės diplomatija 1918–1929 metais: santykių su JAV politiniai ir ekonominiai aspektai*. Vilnius, 1995, p. 76–92.

<sup>25</sup> SKOMSKIS, Petras. Socialinio aprūpinimo Lietuvoje istorinė apžvalga. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 1, p. 10.

<sup>26</sup> Socialinės apsaugos departamento direktoriaus pranešimas: kas nuveikta vaikų šelpime amerikiečių prisiųstu maistu 1919 m. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 1193, l. 1; 1919 09 11 Darbo ir socialinės apsaugos ministerijos raštas M-riui Messinger ir p. Simpson. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 41, l. 15 ap.

<sup>27</sup> Socialinės apsaugos departamento direktoriaus pranešimas: kas nuveikta vaikų šelpime amerikiečių prisiųstu maistu 1919 m. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 1193, l. 1 ap.

<sup>28</sup> 1919 09 11 Darbo ir socialinės apsaugos ministerijos raštas M-riui Messinger ir p. Simpson. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 41, l. 15 ap.

<sup>29</sup> Darbo ir socialinės apsaugos departamento veikimo metinė apyskaita 1920 m. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 461, l. 58.

<sup>30</sup> 1922 m. VRM Socialinės apsaugos skyriaus viršininko raštas įvairioms prieglaudoms. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 41 a., l. 1.

<sup>31</sup> SKOMSKIS, Petras. Socialinio aprūpinimo Lietuvoje istorinė apžvalga. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 1, p. 10.

amerikietišku batų<sup>32</sup>. Atsiminimuose taip pat galima rasti teiginių, kad šis laikotarpis buvo prisimenamas kaip metas, kada daugelis vaikų „vilkėjo ir avėjo amerikoniškai“<sup>33</sup>. Lietuvos socialinės apsaugos sistemos itin rimtu iššūkiu tapo tai, kad nuo 1922 m. nutrūko amerikiečių humanitarinė pagalba<sup>34</sup>.

Socialinę įtampą didino ir juntamas maisto trūkumas. Pavyzdžiui, 1918 m. pabaigoje Vilkaviškio apskrities komisaras V. Vitkauskas vietos gyventojų socialinę padėtį identifikavo pagal jų galimybę įsigyti maisto produktų: 1) elgetos, kuriuos valsčius aprūpina veltui; 2) tie, kurie turi pirktis arba prisipirkti maisto; 3) turintieji maisto parduoti; 4) miestų pasiturintieji ir turtingi<sup>35</sup>. 1919 m. buvo steigiamos valgyklos nuo karo nukentėjusiems, bedarbiams, neturtingiems, kuriose maistas dalytas veltui, taip pat buvo įkuriami maitinimo punktai (1919 m. pabaigoje jų buvo 11), kuriuose buvo maitinami buvę tremtiniai ir belaisviai. Nuo 1919 m. birželio 7 d. Kaune miesto „biednuomeni“ ir darbininkams pradėti dalyti maisto talonai (daugiau nei per vieną mėnesį išduota 18 000), jiems buvo duodama miltų, silkių ir kiaušinių<sup>36</sup>. 1919 m. pagal maisto korteles produktus gaudavo 28 000 miesto ir 49 000 pafrontės vargingų gyventojų<sup>37</sup>. Daliai gyventojų reikėjo ir nuolatinės globos: iki 1919 m. pabaigos jau veikė 47 vaikų prieglaudos, kuriose buvo globojami 3 628 vaikai, ir 7 senelių prieglaudos, jose buvo 520 asmenų<sup>38</sup>. M. Barkauskaitės teigimu, 1919 m. įvairiomis formomis Lietuvoje buvo šelpiama ir globojama apie 50 000 gyventojų<sup>39</sup>.

Apibendrinamas atliktus darbus Socialinės apsaugos departamentas 1919 m. pabrėžė, kad dalis vaikų buvo aprūpinta maistu, „šis tas padaryta šelpimo organizavime, nustatant pamatinius jo dėsnius“, tačiau „visa kita palikta pačios visuomenės veikimui“<sup>40</sup>. Palaiptiesiems išryškėjo takoskyra tarp laikino ir nuolatinio šelpimo. 1920 m. Darbo ir socialinės apsaugos ministerijos parengtose labdarybės ir šalpos normose teigta, kad „laikiniai šelpiami neturintieji iš ko gyventi, nuo karo nukentėję, grįžę tremtiniai ir belaisviai, susirgę, likę be darbo – tokiems suteikiama medicinos pagalba, vaistai, drabužiai,

<sup>32</sup> Kauno miesto ir apygardos socialinės apsaugos inspekcijos veikimo apyskaita 1919 m. LCVA, f. 928, ap. 1, b. 41, l. 13.

<sup>33</sup> ANDRIUŠIS, Pulgis. *Rinktiniai raštai*. Boston, 1968, t. 1, p. 39.

<sup>34</sup> GRABAU [GRABAU-GRABAUSKAS, Juozas]. *Socialinė globa ir vaikų teismai*. Kaunas, 1932, p. 3.

<sup>35</sup> 1918 12 30 Vilkaviškio apskrities komisaro V. Vitkausko raštas vidaus reikalų ministrui. LCVA, f. 379, ap. 2, b. 93, l. 12.

<sup>36</sup> 1919 m. Kauno biednuomenės vaikų, kuriems reikia amerikoniškų batų, sąrašas. LCVA, f. 928, ap. 1, b. 41, l. 11.

<sup>37</sup> TERLECKAS, Vladas. *Pinigai Lietuvoje 1915–1944 m.* Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 1992, p. 64.

<sup>38</sup> SKOMSKIS, Petras. Socialinio aprūpinimo Lietuvoje istorinė apžvalga. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 2, p. 18.

<sup>39</sup> BARKAUSKAITĖ, Marijona. Globa, rūpyba ir labdara tarpukario Lietuvoje 1918–1940 m. Iš: *Ugdymo problemos*. Vilnius, 1998, t. III (30), p. 92.

<sup>40</sup> Socialinės apsaugos departamento direktoriaus pranešimas: kas nuveikta vaikų šelpime amerikiečių prišūstu maistu 1919 m. LCVA, f. 928, ap. 1, b. 1193, l. 2.

produktai, pinigine pašalpa arba paskola, padedant surasti darbo. Arba įgyti įrankius, galinčius jam suteikti uždarbį<sup>41</sup>.

1918–1922 m. Lietuvoje išryškėjo ir kita socialinė problema – nedarbas, kuris reiškėsi kaip bendrų karo bei pokario negandų sukulto chaoso dalis. Karo palikimas dar ilgai buvo įvardijamas kaip vienas svarbiausių veiksnių, lėmusių nedarbo Lietuvoje atsiradimą. „Bedarbiai“ kaip atskira socialinė sąvoka įvairiuose vyriausybės dokumentuose buvo išskiriama retai, vietos valdžios ataskaitose vyravo „biednuomenės“, „varguomenės“ ir „beturčių“ kategorijos. Sunku nustatyti, kiek tuo metu galėjo būti bedarbių visoje Lietuvoje, bet vien 1919 m. Kaune buvo rūpinamasi 2,4 tūkst. darbo neturinčiais asmenimis<sup>42</sup>, o 1921 m. Kauno darbo biržoje buvo užregistruoti 2 092 bedarbiai<sup>43</sup>. Šiuo laikotarpiu taip pat paaiškėjo, kad darbo biržų tinklo organizavimas nėra tinkamiausia priemonė kovai su nedarbu, ilgainiui pagrindiniu įrankiu nedarbo lygiui mažinti buvo pasitelkti viešieji darbai.

Pažymėtina, kad pirmieji Lietuvos valdžios sprendimai socialinės apsaugos srityje buvo orientuoti į trumpalaikę ir konkrečią perspektyvą, pokarinių problemų sprendimą, o ne ilgalaikę socialinę strategiją.

## Socialinės politikos samprata, gairės ir įteisinimas

Besikeičianti politinė, teisinė ir sudėtinga ekonominė situacija XX a. pradžioje sutapo su prasidėjusiais socialinio klausimo svarstymais. Lietuvoje socioekonominės transformacijos savo vadovėliuose aptarė sociologai K. Šaulys ir K. Paltarokas, teisininkas P. Leonas, filosofas A. Maceina, ekonomistai F. Kemėšis ir A. Rimka. Pastarasis 1920 m. publikavo išsamius *Socialinės politikos pagrindus*<sup>44</sup>. „Socialinio klausimo“ svarstymų pagrindine prielaida tapo mintis, kad Lietuvoje taip pat egzistuoja naujas ir aktualus socialinis reiškinys<sup>45</sup>, kuris nėra tapatus ankstesnei *skurdo* sąvokai. Lietuvos intelektualų „socialinio klausimo“ apmąstymai fiksavo ne tik tam tikrus visuomenėje vykstančius pokyčius, bet ir formavo teorines prielaidas atsirasti socialinei politikai, liudijo jos svarbą.

Socialinių problemų aštrumas neatsitiktinai sutapo ar net buvo sukeltas Lietuvai aktualios agrarinės problemos. Todėl neretai agrarinės reformos įgyvendinimo procesas Nepriklausomybės pradžioje buvo vartojamas socialinio klausimo sinonimu. „Žemės reforma

<sup>41</sup> Svarstymai dėl laikino ir nuolatinio sušelpimo 1920 m. pab. LCVA, f. 928, ap. 1, b. 22, l. 1.

<sup>42</sup> *Lietuvos vidaus reikalų istorija*. Vilnius: Vilniaus dailės akademijos leidykla, 2008, p. 223.

<sup>43</sup> Kauno miesto darbo biržos ataskaita už 1921 metus. *Kauno regioninis valstybės archyvas* (toliau – KRVA), f. 59, ap. 4, b. 14, l. 24. Iš užregistruotų bedarbių 1/3 sudarė darbo neturinčios tarnaitės. Kauno miesto darbo biržos apyskaitos lapas už 1924 m. KRVA, f. 59, ap. 4, b. 67, l. 2.

<sup>44</sup> DAINORA, Adomas [RIMKA, Albinas]. Socialinės politikos pagrindai. *Varpas*, 1920, Nr. 4–5, p. 121–126; Nr. 6–7, p. 160–166; Nr. 8–9, p. 214–218; 1921, Nr. 1, p. 25–33; Nr. 2, p. 81–86.

<sup>45</sup> K. Paltarokas socialinį klausimą išskaidė į atskiras problemas, kaip antai: žemdirbių (žemės valdymo), darbininkų, amatininkų, pirklių ir moterų. PALTAROKAS, Kazimieras. *Socialinis klausimas*. Kaunas, 1921.



Lietuvoje neatidėliotinas klausimas. Greta didelių dvarų skursta bežemių ir mažažemių minios. Lietuvos demokratinėje respublikoje neturės būti sūnų ir posūnių. Lietuva niekam nebus pamotė“, – taip 1920 m. pirmajame Steigiamojo Seimo posėdyje reformos tikslus nusakė Seimo pirmininkas Aleksandras Stulginskis<sup>46</sup>.

„Socialinis klausimas“ tapo tikru iššūkiu Lietuvos valstybingumui. Apie tai kalbama jau 1917 m. pabaigoje Lietuvos Tarybos nutarimuose<sup>47</sup>, taip pat ir pirmosios šalies valdžios<sup>48</sup> ar Lietuvos laikinosios vyriausybės sprendimuose, kuri, beje, savo prioritetų sąrašė socialinius reikalus matė antroje vietoje po agrarinės reformos<sup>49</sup>. Seime socialinė politika pradėta įgyvendinti 1920 m. sudarius ir veiklą pradėjus Darbo, socialinės apsaugos ir sveikatos komisijai<sup>50</sup>. 1922–1926 m. parlamentinėse diskusijose socialinės politikos klausimams buvo skiriama nemažai dėmesio. Kairieji (dažniausiai Socialdemokratų frakcija) atkakliai reikalavo įgyvendinti radikalias visuotinio draudimo ir kitas socialines reformas, siekė, kad darbininkų klausimai būtų kontroliuojami jų pačių įmonių komitetuose ar profesinėse sąjungose. O dešinieji (dažniausiai Ūkininkų sąjungos atstovai) situaciją vertino atsargiau. Jų manymu, socialines reformas reikėjo įgyvendinti pamažu ir diferencijuotai, nes norint priimti plačią socialinės apsaugos įstatymų bazę reikia mokėti ir dirbti taip, kaip „Vokietijoje ar Amerikoje“<sup>51</sup>. Todėl neatsitiktinai socialinės politikos gaires rasime visose pagrindinių 3-iojo deš. Lietuvos politinių partijų programose – viena vertus, tai parodo, kad mūsų politinis elitus buvo jautrus ir suprantantis socialinės politikos tematiką, kita vertus, lietuviškojo politinio gyvenimo pradžia ir įsibėgėjimas sutapo su to meto Vakarų pasaulyje populiariomis politinėmis madomis, kuriose socialiniai reikalai užėmė išskirtinę vietą.

Socialinės politikos svarbą liudija ir vyriausybių darbų gairės. 1919–1926 m. bene visų vyriausybių vadovai pristatydami savo kabinetų veiklos programas akcentavo socialinės politikos reikšmę, socialinio draudimo svarbą ir siekė jį įsivesti. Išsamiausiai ir konkrečiausiai savo darbus socialinės politikos srityje 1926 m. išskyrė M. Sleževičius. Pristatydamas savo vadovaujamos vyriausybės deklaraciją jis paskelbė, kad vienas pagrindinių vyriausybės tikslų – pagerinti ekonominę ir socialinę gyventojų būklę. Ministras pirmininkas pabrėžė, kad kovojant su nedarbu reikia siekti gerinti miesto ir kaimo (lauko) darbininkų bei valstybės tarnautojų būklę, didinti viešųjų darbų finansavimą, darbininkų naudai tobulinti ligonių kasų įstatymą, priimti darbininkų draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymą, ratifikuoti tarptautines konvencijas dėl nedarbo, 8 val. darbo dienos,

<sup>46</sup> 1920 05 15 I sesijos 1 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas 1920–1922, p. 4.

<sup>47</sup> 1917 m. rugsėjo 24 d. Lietuvos Taryba nutarė skolintis iš įvairių fondų nukentėjusiems nuo karo sušelpiti. *Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918*. Vilnius: Mokslas, 1991, p. 132.

<sup>48</sup> Savo atsišaukime tarp 6 išdėstytų prioritetų pusė yra skirti skubiems socialinio pobūdžio darbams, tarp jų minimas tikslas rūpintis miesto ir kaimo darbininkais, kad šie turėtų darbo ir nebūtų išnaudojami. Lietuvos piliečiai! *Lietuvos aidas*, 1918, lapkričio 11.

<sup>49</sup> *Vyriausybės žinios*, 1918, Nr. 1.

<sup>50</sup> 1920 05 15 I sesijos 1 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922, p. 27.

<sup>51</sup> 1922 10 10 I sesijos 240 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922, p. 63.

moterų ir vaikų, gimdyvių darbo<sup>52</sup>. O Seimo opozicija tai vertino kaip per ankstyvą pasiūlymą, tačiau vėliau, jau svarstant 1927 m. biudžetą, akcentavo, kad nors finansavimas socialinėms reikmėms numatytas didesnis, bet pasigendama platesnių reformų socialinio draudimo, viešųjų darbų ir šeimos sveikatos apsaugos srityse<sup>53</sup>. Po perversmo sudaryta A. Voldemaro vyriausybė iš pirmo žvilgsnio socialiniams reikalams skyrė mažiau dėmesio nei buvusios vyriausybės, tačiau užtikrinti socialinę gerovę ji siekė kitais būdais. 1927 m. sakydamas vyriausybės prisistatymo kalbą Ministras Pirmininkas pareiškė, kad priėmus „kai kuriuos įstatymus“ ne tik nebuvo užtikrinta geresnė darbininkų būklė, bet ir krito darbo našumas. Būtent siekis didinti darbo našumą ir buvo akcentuojamas kaip pagrindinė priemonė įvairioms socialinėms problemoms spręsti (nedarbiui, emigracijai, darbininkų nepasitenkinimui dėl uždarbio ir pan.)<sup>54</sup>. Tokią A. Voldemaro socialinės politikos programą opozicija pavadino prasčiausia iš visų iki tol buvusių<sup>55</sup>.

Nepaisant pirmųjų (ir vėlesnių) partijų programų, vyriausybių deklaracijų ar atskirų politikų pasisakymų dėl neatidėliotinių socialinių problemų sprendimo visuotinės svarbos, vėliau, matyt, susidurta su kitokia finansine, administracine ar teisine valdžios realybe, vertusia ne revoliucingai spręsti visas negandas, o dėlioti atskirus ir apgalvotus prioritetus. Neatsitiktinai imtasi kuruoti tik labiausiai aktualias socialines problemas – karo pabėgėlių aprūpinimą bei pramonės ir dvarų darbininkų apsaugojimą. Platesnės, didesnį gyventojų dalį apimančios reformos, pasibaigus tarptautinei paramai, net ir atsigauinant šalies ūkiui, nebuvo įmanomos.

## Globa, labdara ir šalpa – tradicinių rūpybos priemonių sklaida

Steigiamojo Seimo narys M. Krupavičius 1920 m. pabrėžė, kad tik pradėjus veikti Steigiamajam Seimui visuomenė gali susilaukti „politinės ir socialinės lygybės ir teisingumo pamatais sutvarkyto gyvenimo“<sup>56</sup>. Prie neturtingų asmenų aprūpinimo ir globos valstybė prisidėjo pagal savo galimybes, o iš esmės paramos ir socialinės globos klausimų sprendimas buvo paliktas visuomeninių organizacijų atsakomybei. Nuo 1919 m. Lietuvoje aktyviai pradėjo kurtis įvairios organizacijos, kai kurioms iš jų valstybė skyrė finansinę paramą, taip prisidėdama prie globos užtikrinimo ir socialinių problemų sprendimo<sup>57</sup>.

Pirmosios Lietuvos gyventojų globos gairės buvo numatytos 1921 m. sausio 15 d. Kaune įvykusiame Lietuvos labdaros ir šelpimo organizacijų atstovų suvažiavime, kuriame visuomeninių organizacijų ir valdžios atstovai susitarė, kad reikia užtikrinti globą. Vidaus

<sup>52</sup> 1926 06 22 I sesijos 10 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927, p. 19.

<sup>53</sup> 1926 06 23 I sesijos 12 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927, p. 18; 1926 12 02 II sesijos 50 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927, p. 7.

<sup>54</sup> 1927 02 25 III sesijos 69 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927, p. 5.

<sup>55</sup> 1927 02 25 III sesijos 69 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927, p. 8-9.

<sup>56</sup> 1920 06 21 I sesijos 18 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922, p. 155.

<sup>57</sup> 1923 12 12 Labdarinių draugijų memorialas Ministerių kabinetui. LCVA, f. 928, ap. 1, b. 336, l. 4.

reikalų ministras R. Skipitis tikėjosi, kad kartu su visuomeninėmis organizacijomis pavyks bendromis jėgomis mažinti skurdą Lietuvoje. Socialinės apsaugos skyriaus vedėjas Mocevičius teigė, kad šalyje yra 114 457 asmenys, „kuriems reikia duonos ir drabužių“, 83 580 vaikų, kuriems „trūksta maisto, drabužių, avalynės, baltinių ir vaistų“<sup>58</sup>. Pirmiausia sutarta, kad turi būti užtikrinta globa našlaičiams vaikams ir seneliams, taip pat turi būti sprendžiama viešo elgetavimo problema, nes tai „žemina ir tvirkina žmogų etikos ir doros žvilgsniu“, o nesutvarkytas elgetavimas žemina ir tą visuomenę, kuri „leidžia bei pakenčia pas save elgetavimą“, – jis pragaištingas šalies ekonomikai<sup>59</sup>. Socialinė pagalba taip pat yra būtina ir fizinę bei psichinę negalią turintiems asmenims, kuriuos būtina registruoti, besilaukiančioms motinoms ir kitoms pažeidžiamoms grupėms. Sutarta, kas yra laikytina globos organizacija ir pasiskirstyta atsakomybe, – valstybė turi būti atsakinga už įstatymų parengimą ir priėmimą, socialinės apsaugos specialistų rengimą ir pirmiausia už vaikų globą iki 3 m., o vaikų nuo 3 m. ir senelių bei elgetų globa turėtų rūpintis savivaldybės bei visuomeninės organizacijos. Pastarąsias turėjo šelpti tiek valstybė, tiek ir savivaldybės<sup>60</sup>. Įvertinus sudėtingą globos situaciją buvo numatyta, kad parama pirmiausia bus teikiama natūra, o į prieglaudą asmenys bus priimami tik išimtiniais atvejais.

Visuomeninės organizacijos ne tik galėjo tikėtis finansinės ir kitokios paramos iš valstybės ir visuomenės – jas paremdavo ir JAV, Švedijos, Anglijos ar net Argentinos įvairios organizacijos ar atskiri asmenys<sup>61</sup>. Tiesa, Lietuvos valdžia organizacijas paremdavo tik pritrūkus lėšų ir parama galėjo siekti nuo 10 iki 60 proc. bendrų išlaidų, o savivaldybės jas galėjo subsidijuoti iki 20 proc. bendrų išlaidų<sup>62</sup>. 1923 m. Lietuvoje veikė net 82 labdaros organizacijos, tačiau dalis jų išsilaiškė tik iš nario mokesčio ir aukų<sup>63</sup>.

Visuomeninės organizacijos prisiėmė didžiausią atsakomybę ir 1921 m. įsteigė bei išlaidė net 39 vaikų prieglaudą ir 18 senelių prieglaudų, pradėjo steigti pirmuosius vaikų darželius. Savivaldybės išlaidė 13 vaikų ir 10 senelių prieglaudų. Taigi iš visų 85 veikusiu globos įstaigų 59 išlaidė organizacijos ir 23 – savivaldybės. Valstybė išlaidė tik 2 vaikų prieglaudą ir 1 vaikų lopšėlį<sup>64</sup>. 1922 m. Lietuvoje jau veikė 113 prieglaudų, kurių skaičius kasmet nedaug augo: savivaldybės steigė vis daugiau prieglaudų vaikams ir seneliams, o draugijos – daugiau prieglaudų seneliams, tačiau mažiau išlaidė vaikų prieglaudų. Pirmaisiais Nepriklausomybės metais daugiausia dėmesio buvo skiriama vaikams, nes po

<sup>58</sup> 1921 01 15 Lietuvos labdarybės ir šelpimo organizacijų atstovų suvažiavimo Kaune protokolas. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 22, l. 2–4.

<sup>59</sup> Ten pat, l. 4.

<sup>60</sup> Ten pat, l. 7–8.

<sup>61</sup> 1923 12 12 Labdarinių draugijų memorialas Ministerių kabinetui. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 336, l. 4.

<sup>62</sup> 1925 10 31 socialinės apsaugos inspektoriaus pranešimas Periodinio vaikų auklėjimo ir apsaugos žurnalo leidėjui Edwardui Fulleriui Londone. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 405, l. 7.

<sup>63</sup> Ten pat, l. 8.

<sup>64</sup> Socialinės apsaugos inspektoriaus veikimo apyskaita 1924 m. (labdarinių įstaigų skaičius). *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 11, l. 34.

karo liko daug našlaičių, kurie „be drabužių, alkani gatvėse ne vieno praeivio kreipė akį, ištiesia rankes išmaldos prašydami“<sup>65</sup>. Vaikų mirtingumas 1921 m. siekė 15,9 proc., ypač didelis buvo kūdikių mirtingumas<sup>66</sup>. Kaune įsteigtose valstybinėse prieglaudose vaikai buvo aprūpinami minimaliai – tik maistu ir drabužiais. Neretai jie po 2 ar 3 miegodavo vienoje lovoje, kiti – ir ant grindų. Prieglaudoms lėšų aukojo Amerikos lietuviai ir tik gavus paramą skurdas buvo panaikintas<sup>67</sup>. Valstybė rūpinosi kūdikiais specialiai Kaune įsteigtoje įstaigoje „Lopšelis“, kurioje 1925 m. buvo 145 vaikai, iš jų net 68 policijos buvo rasti gatvėje, 47 persiuntė Miesto valdyba<sup>68</sup>.

Nuo 1922–1923 m. galima būtų įžvelgti tam tikrus pokyčius globos srityje: imama vis daugiau dėmesio skirti senelių ir neįgaliųjų asmenų globai, pradedama savivaldybėse pagal galimybes kovoti su elgetavimu, o kai kuriose jų pradedamos kurti mišrios prieglaudos, kuriose buvo laikomi ir vaikai, ir seneliai<sup>69</sup>. Kaune 1923 m. įkuriama pirmoji valstybinė prieglauda neįgaliesiems ir seneliams, nors sprendimas Ministrų kabinete, jog reikėtų sustiprinti rūpybą neįgaliaisiais, buvo priimtas dar 1921 m.<sup>70</sup>

1924 m. valstybė dar didesnę atsakomybę naštą perdavė visuomeninėms organizacijoms – joms patikėjo visą valstybinių prieglaudų administravimą, išlaikant tik valstybės finansavimą: nuo 1924 m. sausio 1 d. invalidų namai Stravininkuose su 200 senelių buvo perduoti Šv. Vincento ir Paulo draugijai, vaikų prieglauda Vaitkuškyje, kuri turėjo išlaikyti ne mažiau kaip 160 našlaičių, – Moterų globos komitetui, o Čiobiškio vaikų prieglauda, turėjusi išlaikyti iki 90 vaikų, – Moterų kultūros draugijai<sup>71</sup>. Valstybės išlaikomu „Lopšeliu“ (Kaune buvo globojami vaikai iki 1 metų, o Marvoje – nuo 1 iki 4 m.) turėjo rūpintis Kūdikių gelbėjimo draugija.

Įsibėgėjant 3-ajam deš. iš esmės pakito ir valstybės skiriamų lėšų socialinei globai struktūra. 1922 m. iš bendro socialinei apsaugai skirto biudžeto, t. y. 20 312 700 auks., net 15 622 000 auks. buvo išleidžiama tremtiniam ir belaisviams aprūpinti, o labdaros įstaigoms ir draugijoms šelpti – 1 350 000 auks.<sup>72</sup> 1925 m. valstybė globai išleido 1 108 381 Lt, iš kurių 728 000 Lt buvo skirta labdaros organizacijoms paremti. Savivaldybės globai skyrė 1,6 mln. Lt, o labdaros organizacijos išleido 518 683 Lt. Iš viso globai 1925 m. buvo

<sup>65</sup> 1920 03 22 Socialinės apsaugos departamento direktoriaus Šostako raštas. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 41, l. 54.

<sup>66</sup> 1933 11 20 Darbo ir socialinės apsaugos departamento direktoriaus pranešimas tema „Vaikų klausimas Lietuvoje“ URM administracijos direktoriui. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 316, l. 7; plačiau žr. SKRUPSKELIS, Keštutis. „Galime šį tą nudirbti“: Visuomenės sveikatos būklė ir jos refleksijos prieškarinio Lietuvoje. *Naujasis Židinys-Aidai*, 2014, Nr. 2, p. 33–45.

<sup>67</sup> 1920 03 22 Socialinės apsaugos departamento direktoriaus Šostako raštas. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 41, l. 54.

<sup>68</sup> 1925 10 20 socialinės apsaugos inspektoriaus pranešimas vidaus reikalų ministrui. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 400, l. 16.

<sup>69</sup> Socialinės apsaugos inspektoriaus veikimo apyskaita 1924 m. (labdarinių įstaigų skaičius). *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 11, l. 34.

<sup>70</sup> 1921 01 28 Ministerių kabineto posėdis. *LCVA*, f. 923, ap. 1, b. 169, l. 36.

<sup>71</sup> 1927 01 29 socialinės apsaugos sritys veikimo apyskaita už 1926 m. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 1185, l. 1.

<sup>72</sup> VRM Darbo ir socialinės apsaugos departamento sąmata 1922 m. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 265, l. 72.

išleista 3,2 mln. Lt<sup>73</sup>. 1926 m. iš valdžios buvo skirta lėšų 35 labdaros organizacijoms, kurios išlaikė 15 senelių ir 22 vaikų prieglaudas<sup>74</sup>. Socialinės apsaugos inspekcija prie VRM kasmet galėjo skirti atskiriems asmenims iki 6 000 Lt, kurių gyvenimo sąlygos dėl įvairių priežasčių tapdavo sunkios arba jie netekdavo pastogės. 1926 m. buvo sušelpti 284 asmenys ir išmokėta 5 950 Lt<sup>75</sup>.

1925 m. Lietuvoje veikė 131 globos įstaiga: organizacijos išlaikė 33 vaikų, 30 senelių ir 4 mišrias prieglaudas, savivaldybės – 20 vaikų, 16 senelių ir 9 mišrias prieglaudas, o valstybė – 2 vaikų prieglaudas su 255 vaikais, 1 moksleivių bendrabutį su 44 vaikais (jis buvo skirtas vaikams, atbėgusiems iš Rusijos, ir veikė iki 1926 m. birželio 1 d.) ir 1 invalidų namus su 104 globojamais seneliais<sup>76</sup>. Taigi 1925 m. veikė 56 vaikų, 46 senelių ir 12 mišrių prieglaudų, be to, organizacijos išlaikė po kelis vaikų darželius ir lopšelius. 1925 m. VRM socialinės apsaugos ir sveikatos inspektorius kreipėsi į visas apskričių valdybas, kad jos iš Žemės reformos valdybos gautų „atitinkamus trobesius ir žemės sklypus“, kad kiekviena jų turėtų „namus seneliams ir prieglaudas vaikams“<sup>77</sup>.

Nuo 1925 m. šiek tiek sumažėjo vaikų prieglaudų, tačiau padaugėjo senelių prieglaudų. 1927 m. Lietuvoje veikė 61 senelių prieglauda, kurioje buvo globojami 1 673 asmenys, o 1929 m. jau buvo 77 prieglaudos su 2 342 globotiniais. Dažniausiai apskrityje veikė po 1–6 senelių prieglaudas, o daugiausia prieglaudų – nuo 6 iki 10 – buvo Biržų, Šiaulių, Raseinių apskrityse<sup>78</sup>. 1927 m. veikė 34 vaikų prieglaudos, kur buvo globojami 2 005 vaikai, o 1929 m. – 35, kur buvo globojami 2 110 vaikų. 1927 m. vaikų globos įstaigų nebuvo 7, o 1929 m. – 5 apskrityse, jos dažniausiai veikė miestuose ir miesteliuose. Kiekvienoje apskrityje veikė po 1 ar 2 vaikų prieglaudas, o didžiausias skaičius buvo Kauno mieste: 1927 m. 11, 1929 m. – 9. 1927 m. ir 1928 m. veikė po 9 mišrias prieglaudas, o 1929 m. tokių prieglaudų jau nebuvo. 1927 m. ir 1929 m. veikė po 2 lopšelius, kuriuose buvo globojama 190 vaikų<sup>79</sup>. 1927 m. Lietuvos globos įstaigose buvo globojami 4 307, o 1929 m. – 4 642 asmenys.

3-ojo deš. pabaigoje pradėjo ryškėti moderniai valstybei būdingos globos formos. M. Barkauskaitė atkreipia dėmesį, kad po 1928 m. įvykusio I Pabaltijo motinai ir vaikui kongreso Rygoje Lietuvoje buvo aktyviai diskutuojama apie našlaičių vaikų globą

<sup>73</sup> Socialinės apsaugos inspektoriaus veikimo apyskaita 1924 m. (labdarinių įstaigų skaičius). *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 11, l. 30.

<sup>74</sup> 1927 01 29 socialinės apsaugos srities veikimo apyskaita 1926 m. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 1185, l. 2.

<sup>75</sup> Ten pat, l. 2 ap.

<sup>76</sup> Socialinės apsaugos inspektoriaus veikimo apyskaita 1924 m. (labdarinių įstaigų skaičius). *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 11, l. 30, 34.

<sup>77</sup> 1925 09 05 socialinės apsaugos inspektoriaus raštas visoms apskrities valdyboms. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 409, l. 20.

<sup>78</sup> Žinios apie prieglaudas ir lopšelius 1927–1929 m. (vyriausiasis socialinės apsaugos inspektorius). *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 873, l. 58.

<sup>79</sup> Ten pat.

šeimose<sup>80</sup>. Kūdikių gelbėjimo draugija nuo 1929 m. iki 1931 m. atidavė apie 50 vaikų, vyresnių nei 3 m. amžiaus, auginti į bevaikes šeimas. Buvo suvokta, kad jų išlaikymas šeimose valstybei kainuoja mažiau nei prieglaudose, o patikrinus šeimas nustatyta, kad „šie vaikai, beveik visi, yra labai gerai išlaikomi, mylimi ir labai gerai maitinami“, vaikai dažnai sau randa „tėvišką globą ir priežiūrą“. Šeimoms buvo mokama už paimtus vaikus, taip pat tėviai galėjo gražinti pasiimtus vaikus<sup>81</sup>.

Socialinės globos įstatyminė bazė iš esmės nebuvo sutvarkyta per visą 3-ąją deš., pasirūpinta tik atskirais jos fragmentais. 1921 m. VRM atstovai žadėjo „sutvarkyti įstatymu“ vaikų ir senelių globą. 1926 m. buvo parengtas Socialinės apsaugos įstatymo projektas ir įteiktas vidaus reikalų ministrui V. Poželai, tačiau, pasak jo rengėjų, „tolimesnės eigos negavo“<sup>82</sup>. Sociologų vertinimu, parengtas Socialinės globos įstatymas (arba Socialinės apsaugos įstatymas) turėjo „užtikrinti“ Lietuvos valstybės, kaip pagrindinės iniciatorės, vaidmenį socialinės globos srityje, tačiau toks įstatymas nebuvo priimtas<sup>83</sup>. Šis įstatymas ne tik turėjo apibrėžti valstybės, savivaldybių ir organizacijų atsakomybę, bet ir numatyti globos tvarką prieglaudose ir šeimose, privalomą mažamečių nusikaltėlių ir neįgaliųjų vaikų globą. Vyriausiasis darbo ir socialinės apsaugos inspektorius A. Šostakas spaudoje teigė, kad 1928 m. rengiamas Vaiko globos įstatymas, kurio tikslas – apsaugoti vaikus nuo netinkamo auklėjimo šeimoje, tačiau ir šis įstatymas nebuvo priimtas<sup>84</sup>. Liko nepriimtas ir Invalidų globos įstatymas<sup>85</sup>. 1925 m. pavyko priimti tik Vaikų prieglaudų laikymo taisyklės, kurios buvo taikomos ne valstybinėms, o visuomenės organizacijų bei privačių asmenų išlaikomoms vaikų prieglaudoms, ir Atskirų asmenų šelpimo taisyklės<sup>86</sup>.

## Struktūriniai socialinės apsaugos politikos pradmenys – dvarų darbininkija ir bandymai įvesti socialinį draudimą

1919 m. lapkričio 28 d. Tarptautinė darbo organizacija patvirtino konvenciją dėl 8 val. darbo dienos pramonės įmonėse. Svarbu atkreipti dėmesį, kad Lietuvoje šis įstatymas buvo priimtas lapkričio 30 d., o įsigaliojo jau nuo gruodžio 17 d.<sup>87</sup> Simboliškai

<sup>80</sup> BARKAUSKAITĖ, Marijona. Globa, rūpyba ir labdara tarpukario Lietuvoje 1918–1940 m. Iš: *Ugdymo problemos*. Vilnius, 1998, t. III (30), p. 108.

<sup>81</sup> 1931 03 16 Kūdikių gelbėjimo draugijos (Kaunas, „Lopšelis“) raštas VRM socialinės apsaugos inspektoriui. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 902, l. 12.

<sup>82</sup> 1927 01 29 socialinės apsaugos srities veikimo apyskaita už 1926 m. *LCVA*, f. 928, ap. 1, b. 1185, l. 2.

<sup>83</sup> AIDUKAITĖ, Jolanta; BOGDANOVA, Jolanta; GUOGIS, Arvydas. *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras, 2012, p. 152.

<sup>84</sup> ŠOSTAKAS, Aleksandras. Motinos ir vaiko globa Lietuvoje. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 3, p. 7.

<sup>85</sup> AIDUKAITĖ, Jolanta; BOGDANOVA, Jolanta; GUOGIS, Arvydas. *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras, 2012, p. 152.

<sup>86</sup> Vaikų prieglaudų laikymo taisyklės. *Vyriausybės žinios*, 1925, vasario 26, Nr. 183, p. 5; Atskirų asmenų šelpimo taisyklės. *Vyriausybės žinios*, 1925, birželio 12, Nr. 193, p. 2.

<sup>87</sup> Darbo dienos ilgumo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1919, gruodžio 17, Nr. 17, p. 6, 7.

itin svarbiu sprendimu pradėjusi įgyvendinti savo socialinę politiką valstybė ėmėsi ir kitų darbų. Antruoju iššūkiu tapo dvarų darbininkijos klausimo sprendimas. Pirma, ekonominėms negandoms palietus Lietuvos dvarus, kuriuose karo metu apsigyveno ar prisiglaudė gerokai daugiau darbininkų, negu dvarai ekonomiškai pajėgė talpinti, iškilo grėsmė, kad dvarininkai gali imtis priemonių darbininkų skaičiui mažinti. Antra, siekta išvengti tautinių konfliktų, dėl kurių galėjo išaugti socialinė įtampa: padidėti bedarbių gretos, o vėliau ir „nusikaltėlių skaičius“<sup>88</sup>. Ieškodama sprendimų vyriausybė ėmėsi pirmosios realios ir savarankiškos socialinės reformos, kuria buvo siekiama apsaugoti dvaro darbininkus.

Jau 1919 m. balandžio mėn. Ministrų kabinetas išleido įstatymą dėl privačių dvarų nuomos normavimo, kuriame pagrindinis dėmesys buvo skiriamas dvaruose likusių darbininkų likimui<sup>89</sup>. 1919 m. liepos mėn. vyriausybė, reaguodama į besitęsiantį darbininkų „paliuosavimą“ iš dvarų, paskelbė kitą įstatymą, reguliuojantį dvarų darbininkų atleidimo procedūrą<sup>90</sup>. Nutarimas draudė šalinti esamus darbininkus, kol jie susiras kitą darbą, ir iki rugsėjo pabaigos už atitinkamą skaičių atidirbtų darbo dienų leisti jiems naudotis gyvenamuoju plotu (kuriame prieš tai ir gyveno), žemės sklypu (daržu) ir ganykla. Tokio išaiškinimo neužteko, todėl teisės aktas iki 1921 m. buvo atnaujintas ir tobulintas net keturis kartus – 1919 m. spalio, lapkričio, 1920 m. balandžio ir liepos mėn.<sup>91</sup>, kol pagaliau priimtas nustatčius galutinį atleidžiamų darbininkų gyvenimo dvare terminą – iki 1921 m. balandžio mėn. Pereinamojo laikotarpio dvarų darbininkų samda pagaliau sureguliuota 1921 m. kovo ir 1922 m. balandžio mėn.<sup>92</sup> Paskutiniame teisės akte nustatyta, kokį skaičių darbininkų dvaras privalo minimaliai įdarbinti pagal savo valdomos žemės dydį (pavyzdžiui, mažiausiai vienas darbininkas turėjo būti pasamdytas 12 ha I rūšies žemės turimam plotui), nustatyta minimali dvaro darbininko alga (daugiausia atsiskaityta įvairiais žemės ūkio produktais, pašaru ir kuru), įvestos privalomos metinės darbo sutartys raštu, įstatymu paskirtos nuolatinės pensijos seniems ir sveikata praradusiems darbininkams, nustatyta 10 val. minimali darbo diena, dvarai įtraukti į darbo ir socialinės apsaugos inspektorijų veikimo sritį<sup>93</sup>. Svarbu pabrėžti, kad įsibėgėjus parlamentinėms diskusijoms dėl dvarų darbininkų padėties buvo atkreiptas dėmesys ir į pramonės bei prekybos sektorius. Konstatuota, kad „mūsų pramonės darbininkai pradedama masiniai atstatyti [atleidinėti]“, o jų delegacijos lankosi VRM bei Seime prašydamos pasirūpinti jų likimu<sup>94</sup>. Šio klausimo svarstymai Seime neužtruko ir naujas

<sup>88</sup> 1921 03 21 I sesijos 75 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922, p. 861, 864.

<sup>89</sup> Įstatymas dėl privatinųjų dvarų nuomos normavimo. *Vyriausybės žinios*, 1919, balandžio 4, Nr. 5, p. 6–7.

<sup>90</sup> Įstatymas apie darbininkų-ordinarininkų iš dvaro dėlei darbų sumažėjimo pašalinimą. *Laikinosios vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 9, p. 4.

<sup>91</sup> Dvarų darbininkų atstatymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1920, liepos 17, Nr. 40.

<sup>92</sup> Dvarų darbininkų samdymo ir atstatymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1921, Nr. 62; Dvarų darbininkų samdymo ir atstatymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 86.

<sup>93</sup> LEONAS, Petras. *Raštai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, t. 3, p. 136.

<sup>94</sup> 1921 03 22 I sesijos 76 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922, p. 883.

įstatymas, įtvirtinęs kompensacijas darbininkams juos atleidus be aiškios priežasties ar dėl „gaivališku“ nelaimių, buvo priimtas 1921 m. balandžio mėn.<sup>95</sup>

Pradėjus įgyvendinti žemės reformą, 1922 m. dvarų darbininkų įstatymas buvo pakeistas, o jo nutartys buvo privalomos tik tiems dvarams, kurių dirbamosios žemės plotas viršijo 80 ha ir kuriuose buvo naudojama samdomu darbu<sup>96</sup>. Po kelerių metų priėmus Darbo inspekcijos įstatymą<sup>97</sup>, į darbo apsaugos inspektorių veikimo sritį pateko visi ūkiai, didesni nei 80 ha. Taigi nauja socialinės apsaugos sistema apėmė tuos provincijos ūkius ir jų darbininkus, kurie buvo orientuoti į didesnę produkcijos gavybą ir pelną bei nuolat naudojami samdyta darbo jėga. 1919 m. Žemės reformos komisijos duomenimis, Lietuvos dvaruose, neįskaičiuojant šeimos narių, buvo per 16,2 tūkst. darbininkų ir ordinarininkų, kurie sudarė 28,3 proc. visų šalies bežemių<sup>98</sup>. Taigi dar iki tol, kol buvo priimtas žemės reformos pagrindinis įstatymas, nuolatiniai dvarų darbininkai įgijo tuo laikotarpiu gana apibrėžtas socialines garantijas, o ne dvarų darbininkai panašias gavo tik 1929 m. paskelbus Žemės ūkio darbininkų samdos įstatymą<sup>99</sup>.

Moderni socialinio draudimo sistema reiškė, kad pagalba pažeidžiamiausiems visuomenės nariams valstybėje suteikiama ne fragmentiškai ir atsitiktinai, o kryptingai ir visuotinai, – tai vienas svarbiausių modernios valstybės politikos bruožų ir uždavinių<sup>100</sup>. Atsižvelgiant į tai privalomojo draudimo reforma turėjo būti antrasis socialinės politikos įgyvendinimo žingsnis. 1924 m. viename iš Seimo posėdžių Seimo narys, Darbo federacijos atstovas V. Kaskaitis pareiškė: „Lig šiolei mes socialinio draudimo beveik neturėjome. Mes teturėjome vieną kitą įstatymo nuostatą, kuri šiek tiek judino draudimo dalyką. Bet sistemingo, privalomo kultūrinei valstybei socialinio draudimo įstatymo neturėjome ir neturime.“<sup>101</sup> „Kultūringos valstybės“ samprata, kryptingumas ir visuotinumumas šią socialinės politikos kryptį išskyrė iš visų kitų (globos, labdaros ir šalpos) sričių, kadangi labiausiai prisidėjo prie plačių socioekonominių permainų. Todėl neatsitiktinai socialinio draudimo siekį savo programose buvo įtvirtinusios beveik visos Lietuvos politinės partijos. Apie būtinybę įvesti socialinį darbininkų draudimą, kas buvo itin aktualu ligotiems ir senyvo amžiaus darbininkams, negalintiems užsidirbti ir neturintiems pragyvenimo šaltinio, rašyta pirmojoje Lietuvių krikščionių demokratų partijos programoje<sup>102</sup>. 1919 m. Lietuvos socialistų liaudininkų demokratų partijos programoje buvo įtrauktos nuostatos dėl „visuomeninio valstybinio apdraudimo dėl ligos, nedarbo ir senatvės“. Lietuvos valstiečių sąjunga 1919 m. daugiausia kėlė klausimus dėl socialinės

<sup>95</sup> JAKOBAS, Antanas. *Darbo apsaugos įstatymų raida Lietuvoje*. Kaunas, 1939, p. 33, 34.

<sup>96</sup> Dvarų darbininkų-ordinarininkų samdymo ir atstatymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1924, Nr. 155.

<sup>97</sup> Darbo inspekcijos įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1925, sausio 17, Nr. 179, p. 6.

<sup>98</sup> RIMKA, Albinas. *Stambusis ir smulkusis žemės ūkis*. Kaunas, 1920, p. 6.

<sup>99</sup> Žemės ūkio darbininkų samdos įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1929, Nr. 306.

<sup>100</sup> AIDUKAITĖ, Jolanta; BOGDANOVA, Jolanta; GUOGIS, Arvydas. *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras, 2012, p. 114.

<sup>101</sup> 1924 10 14 124 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927, p. 13.

<sup>102</sup> *Kas yra lietuvių krikščionių demokratų partija ir ko ji nori*. Vilnius, 1918, p. 24–32.



valstiečių padėties, tačiau čia galima rasti nuostatas dėl 8 val. darbo dienos kaime, darbo atlygio sureguliuavimo, valstybinio draudimo nedarbo atveju<sup>103</sup>. 1919 m. pabaigoje LSDP programoje skelbta apie siekius „paimti valstybės rankosna darbininkus ir jų šeimynų aprūpinimą nelaiminguose atsitikimuose, ligoje, senatvėje ir darbo nustojus, dalyvaujant vedime reikalų patiems darbininkams“<sup>104</sup>. Net Lietuvos žemdirbiams atstovavusi Ūkininkų sąjunga neprieštaravo, kad būtų įvestas socialinis draudimas (sveikatos), tačiau teigė, kad „ligonių kasose priverstinas dalyvavimas ūkininkų gali būti įvestas tik savivaldybės nutarimu“<sup>105</sup>. Tautos pažangos partijos programoje 1919 m. skelbta, kad „ligai, nelaimingiems atsitikimams ir senatvei darbininkai apdraudžiami įstatymų nurodytu būdu ir taisyklėmis darbo davėjų ir valstybės lėšomis“. Kiek kitokios nuomonės 1925 m. laikėsi tautininkai, kurie akcentavo, kad Seimo priimti įstatymai „deda darbininkams per daug didelę vienašališką globą, kuri varžo jų savarankiškumą, trukdo darbo našumą ir kenkia viso krašto gerovei“<sup>106</sup>. Jie siūlė socialines darbininkų problemas spęsti atsižvelgiant į šalies ūkinę padėtį bei trišaliu – darbininko, darbdavio, valstybės – susitarimo principu.

Socialinio draudimo klausimai į Steigiamojo Seimo darbotvarkę buvo įtraukti dar 1921 m. pradžioje, o balandžio mėn., pristatant Ligoninių kasų ir darbininkų draudimo tarybos įstatymų projektus, konstatuota, kad „darbininkų draudimas yra vienas iš svarbiausių šių laikų socialinių uždavinių“, jog yra visiškai pasikeitę darbdavio ir darbininkų santykiai, bei paskelbta, kad Seimo komisija jau yra apsvarsčiusi ne vieną šios srities įstatymo projektą. Be to, pristatant projektą, tvirtinta, kad socialinio draudimo srityje reikia valstybinės iniciatyvos, nes darbininkų organizacija yra silpna<sup>107</sup>. Vėlesniuose seimuose pagrindiniai debatai vyko dėl įstatymo nuostatos, aiškinančios, ar draudimas susirgus turi būti visuotinis, t. y. ar turi būti draudžiami ir žemės ūkio darbininkai, kurie sudarė didžiausią dalį visų dirbančiųjų. 1923 m. Vyriausybėje svarstant savanoriško darbininkų sveikatos draudimosi galimybę buvo konstatuota, kad jis beveik neįmanomas, nes savo lėšomis niekas nebus pajėgus draustis<sup>108</sup>. Seime apie sveikatos draudimo įgyvendinimą buvo kalbėta kaip apie ilgalaikį procesą, kurio metu pirmiausia turėtų būtų sukurtas ligonių kasų draudimas, ligoninių infrastruktūra su reikalingu personalo kiekiu, kad šalyje galėtų apsidrausti iki 60–70 tūkst. darbininkų<sup>109</sup>. Manyta, kad platesnis priverstinis apdraudimas provincijoje neįmanomas ne tik dėl infrastruktūros trūkumo, bet ir dėl

<sup>103</sup> Lietuvos socialistų liaudininkų demokratų partijos pamatiniai programos dėsniai ir organizacijos įstatai. Kaunas, 1919, p. 3–4; Lietuvos valstiečių sąjungos programa ir įstatai 1919 m. LCVA, f. 394, ap. 1, b. 569, l. 6; KRUPAVIČIUS, Algis. *Nuo ištakų – į rytdieną: valstiečiams liaudininkams 100 metų*. Vilnius, 2005, p. 18.

<sup>104</sup> 1919 11 03 Lietuvos socialdemokratų partijos programa. LCVA, f. 394, ap. 1, b. 456, l. 42.

<sup>105</sup> Ūkininkų sąjungos Centro valdybos Kaune išleista 1922 m. rinkiminė programa *Marijampolės apygardai*. Lietuvos nacionalinė Martyno Mažvydo biblioteka [žiūrėta 2017 10 02]. Prieiga per internetą: [www.epa-veldas.lt](http://www.epa-veldas.lt).

<sup>106</sup> Lietuvos tautininkų sąjungos organizacijos įstatai ir programa. Kaunas, 1925, p. 10–12.

<sup>107</sup> 1921 04 26 I sesijos 84 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922, p. 72, 73.

<sup>108</sup> Lietuvos vidaus reikalų istorija. Vilnius: Vilniaus dailės akademijos leidykla, 2008, p. 225.

<sup>109</sup> EPŠTEINAS, Lazeris. Savivaldybės ir ligonių kasos. *Savivaldybė*, 1924, Nr. 8–9, p. 5.

silpno ūkininkų finansinio pajėgumo. Kartu Seime pripažinta, kad 1926 m. medicinos paslaugų prieinamumas buvo „tragiškas“ – pagal lovų skaičių ligoninėse 1 200 gyventojų teko 1 lova, o pats gydymo įstaigų tinklas buvo itin retas, todėl Ligonijų kasų įstatymas suvoktas ne tik kaip draudimo rūšis, bet ir kaip priemonė, kuri skatintų kurti naujas gydymo įstaigas ir didintų sveikatos apsaugos prieinamumą<sup>110</sup>. Pagaliau po visų diskusijų, atidėjimų ir patobulinimų 1926 m. buvo paskelbtas Ligonijų kasų įstatymas<sup>111</sup>, tačiau iki 1929 m. jis iš esmės nebuvo įgyvendintas<sup>112</sup>, nors ir buvo dar keletą kartų taisomas.

Antrasis visuotinio draudimo nuo nelaimingų atsitikimų svarstymo etapas prasidėjo 1923 m. pabaigoje, kada įstatymo projektas buvo ištrauktas iš Seimo darbotvarkę. 1924 m. jį svarstė Seimo Darbo ir socialinės apsaugos komisija, o 1925 m. gegužės 19 d. Seimo posėdyje daugumos parlamento narių balsais buvo grąžintas į komisiją patobulinti<sup>113</sup>. Be to, svarstant buvo paminėti ir kiti socialinio draudimo sritį liečiantys akcentai. Ūkininkų sąjungos atstovai atkreipė dėmesį, kad reikia kurti visa apimančią socialinio draudimo sistemą ir įtvirtinti ją vienu įstatymu, o ne pavieniais „įstatymėliais“. O Darbo federacijai priklausantys Seimo nariai tvirtino, kad visas galimas socialinio draudimo sritis apimančio įstatymo Lietuva nepajėgi priimti, todėl būtina svarstyti atskirus teisės aktus dėl nelaimingų atsitikimų ir sveikatos draudimų, kurie taptų socialinio draudimo pagrindu. Opozicijoje buvę socialdemokratai valdančiuosius kaltino tuo, kad pastarieji vilkina priimti svarbius socialinės apsaugos įstatymus. Tačiau, stebint parlamentines diskusijas, matyti, kad daugiausia ginčų socialinės politikos įgyvendinimo srityje kilo ne dėl ideologinių-programinių nuostatų, o dėl pragmatinių priežasčių – platesnei socialinio draudimo reformai nepritarė ūkininkams atstovaujanti jėga, kurios įrodinėjo, kad žemdirbiai finansiškai yra nepajėgūs įgyvendinti tokių reformų, o pramonės ir miesto darbininkams atstovaujantys politikai buvo už tai, kad kuo greičiau būtų priimti minėti įstatymai. III Seime socialinio draudimo įgyvendinimo šalininkai akcentavo, kad priėmus Draudimo nuo nelaimingų atsitikimų įstatymą nukentėjusiam asmeniui būtų suteiktas ne tik gydymas, pašalpa ar laidotuvių išmoka šeimai, bet ir draudėjų sąjunga būtų įpareigota kurti ambulatorijas, ligonines, prieglaudas ir kitas įstaigas, padėsiančias užtikrinti platesnį socialinių paslaugų prieinamumą. O įstatymo skeptikai pabrėžė, kad socialinis draudimas yra turtingų kraštų privilegija ir Lietuvai tai yra per didelė prabanga, ypač tai būtų sunki našta ūkininkams (kurie patys nebūtų apdrausti, nors dirba ne mažiau nei jų samdiniai)<sup>114</sup>.

Visuotinio socialinio draudimo įstatymų svarstymų bei priėmimo eiga parodė (įstatymas galutinai priimtas 1936 m.), kad šalies politinis elitas suprato socialinio draudimo

<sup>110</sup> 1926 09 27 II sesijos 27 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927, p. 15.

<sup>111</sup> Ligonijų kasų įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1926, Nr. 227.

<sup>112</sup> 1929 m. jau buvo apdrausta kiek daugiau nei 26 000 asmenų. *Lietuvos ligonijų kasų 1929–1934 metraštis*. Kaunas, 1936, p. 29.

<sup>113</sup> 1925 05 19 182 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927, p. 10.

<sup>114</sup> 1926 12 14 II sesijos 58 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927, p. 10.

reformos svarbą, tačiau provincijos ekonominė padėtis ir menkas valstybės biudžetas kartu su nepakankama socialinei apsaugai įgyvendinti skirta infrastruktūra (pavyzdžiui, mažu gydytojų skaičiumi) buvo per menkas, kad būtų galima įgyvendinti visa apimančias reformas. Todėl visas dėmesys pirmiausia buvo skirtas minėtos infrastruktūros plėtrai bei siekiui socialiai apsaugoti labiau ekonomiškai apibrėžtas grupes (pramonės darbininkus).

## Išvados

XX a. 3-ajame deš. atsikūrusi Lietuvos valstybė, susidurdama su socialinių problemų mastais, kuriuos lėmė ligtolinis socialinės politikos menkumas ir Pirmojo pasaulinio karo padariniai, turėjo suformuoti ne tik socialinės politikos sampratą, sukurti teisinę socialinės apsaugos bazę, bet ir nustatyti socialinės politikos prioritetus. 1918–1922 m. daugiausia naudojantis užsienio humanitarine parama spręstos neatidėliotinos ir specifinės tiesiogiai karo sukeltos problemos, kaip antai: pokarinis skurdas, maisto trūkumas, karo pabėgėlių grįžimo organizavimas, viešosios sanitarijos užtikrinimas, užkrečiamųjų ligų protrūkių stabdymas. Nuo 1923–1924 iki 1929–1931 m. pradėtos formuoti socialinės politikos gairės, imta diskutuoti, svarstyti ir priimti atskiri įstatymai. Buvo sukurtos naujos socialinio draudimo rūšys bei pradėta kurti socialinio aprūpinimo ir globos struktūra.

Pirmieji Lietuvos valdžios sprendimai, susiję su socialinės apsaugos sritimi, buvo orientuoti į trumpalaikę ir konkrečią perspektyvą, pokarinių problemų sprendimą, o ne į ilgalaikę socialinės politikos strategiją. Lietuvos vyriausybė (Vidaus reikalų ministerija), vietos savivalda ir visuomeninės organizacijos rūpinosi socialine apsauga šalyje, tačiau pati apsaugos sistema 3-iajame deš. buvo tobulinama perdalijant bei plečiant atskiras globos šalpos funkcijas, kuriant valstybinį finansų paskirstymo modelį. Dėl šių priežasčių pamažu atsirado takoskyra tarp laikino ir nuolatinio šelpimo. Laikiniai buvo šelpiami nuo karo nukentėję asmenys, grįžę tremtiniai ir belaisviai, ligoniai ir iš dalies visi netekusieji darbo, o nuolatinę paramą siekta suteikti seneliams, vaikams našlaičiams, neigaliesiems asmenims, chroniškiems ligoniams ir protinę negalią turintiems asmenims. Jiems buvo steigiamos prieglaudos. Nepaisant to, vis dėlto nebuvo sukurta visuotinė, visa apimanti socialinės apsaugos sistema, o buvo įgyvendinti tik atskiri jos aspektai.

Socialinio klausimo svarstymai partijų programose ir įtraukimas į vyriausybių bei seimų darbotvarkes sudarė sąlygas formuoti ilgalaikę socialinę politiką. Lietuvos valstybė svarbiausią dėmesį socialinės apsaugos srityje skyrė su darbo santykiais susijusioms problemoms spręsti ir socialinio draudimo klausimams nagrinėti. Per 3-ąjį deš. buvo priimti įstatymai, reguliuojantys darbininkų atleidimą iš dvarų ir pramonės įmonių, pagal kuriuos dirbantieji įgijo tuo laikotarpiu gana apibrėžtas socialines garantijas. 1926 m. buvo paskelbtas Ligonių kasų įstatymas. Valstybė iki pasaulinės ekonomikos krizės sugebėjo patobulinti socialinės politikos įstatyminę bazę, pritaikytą prie agrarinių

Lietuvos sąlygų, sukurti funkcionuojančią socialinę politiką, įgyvendinančią valdžios ir visuomenės institucijų struktūrą.

## Šaltiniai ir literatūra

1. *Lietuvos centrinis valstybės archyvas* (toliau – LCVA), Vidaus reikalų ministerijos Savivaldybių departamentas, f. 379, ap. 2, b. 93.
2. LCVA, Vidaus reikalų ministerijos Policijos departamentas, f. 394, ap. 1, b. 456, 569.
3. LCVA, Darbo ir socialinės apsaugos, socialinio draudimo bei aprūpinimo institucijos, f. 928, ap. 1, b. 11, 22, 41, 41a., 109, 265, 316, 336, 400, 405, 409, 461, 873, 902, 1185, 1193.
4. LCVA, Lietuvos Respublikos Ministrų kabinetas, f. 923, ap. 1, b. 169.
5. *Kauno regioninis valstybės archyvas* (toliau – KRVA), Kauno miesto savivaldybės Socialinės apsaugos skyrius, f. 59, ap. 4, b. 14, 67.
6. 1920 05 15 I sesijos 1 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922.
7. 1920 06 21 I sesijos 18 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922.
8. 1921 03 21 I sesijos 75 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922.
9. 1921 03 22 I sesijos 76 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922.
10. 1921 04 26 I sesijos 84 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922.
11. 1922 10 10 I sesijos 240 posėdis. *Steigiamojo Seimo darbai*. Kaunas, 1920–1922.
12. 1924 10 14 124 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927.
13. 1925 05 19 182 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927.
14. 1926 06 22 I sesijos 10 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927.
15. 1926 06 23 I sesijos 12 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927.
16. 1926 09 27 II sesijos 27 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927.
17. 1926 12 02 II sesijos 50 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927.
18. 1926 12 14 II sesijos 58 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927.
19. 1927 02 25 III sesijos 69 posėdis. *Seimo stenogramos*. Kaunas, 1922–1927.
20. Atskirų asmenų šelpimo taisyklės. *Vyriausybės žinios*, 1925, birželio 12, Nr. 193.
21. Darbo dienos ilgumo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1919, gruodžio 17, Nr. 17.
22. Darbo inspekcijos įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1925, sausio 17, Nr. 179.
23. Dvarų darbininkų atstatymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1920, liepos 17, Nr. 40.
24. Dvarų darbininkų-ordinarininkų samdymo ir atstatymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1924, Nr. 155.
25. Dvarų darbininkų samdymo ir atstatymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1921, Nr. 62.
26. Dvarų darbininkų samdymo ir atstatymo įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1922, Nr. 86.
27. Įstatymas apie darbininkų-ordinarininkų iš dvaro dėlei darbų sumažėjimo pašalinimą. *Laikinosios vyriausybės žinios*, 1919, Nr. 9.
28. Įstatymas dėl privatių dvarų nuomos normavimo. *Vyriausybės žinios*, 1919, rugsėjo 4, Nr. 5.
29. LEONAS, Petras. *Raštai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, t. 3.

30. *Lietuvos Valstybės Tarybos protokolai 1917–1918*. Vilnius: Mokslas, 1991.
31. Ligonių kasų įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1926, Nr. 227.
32. Savivaldybių įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1919, spalio 28.
33. Vaikų prieglaudų laikymo taisyklės. *Vyriausybės žinios*, 1925, vasario 26, Nr. 183.
34. Laikinosios vyriausybės deklaracija. *Vyriausybės žinios*, 1918, Nr. 1.
35. Žemės ūkio darbininkų samdos įstatymas. *Vyriausybės žinios*, 1929, Nr. 306.
36. *Kas yra lietuvių krikščionių demokratų partija ir ko ji nori*. Vilnius, 1918.
37. *Lietuvos socialistų liaudininkų demokratų partijos pamatiniai programos dėsniai ir organizacijos įstatai*. Kaunas, 1919.
38. *Ūkininkų sąjungos Centro valdybos Kaune išleista 1922 m. rinkiminė programa Marijampolės apygardai*. Lietuvos nacionalinė Martyno Mažvydo biblioteka. Prieiga per internetą: per [www.epaveldas.lt](http://www.epaveldas.lt).
39. *Lietuvos tautininkų sąjungos organizacijos įstatai ir programa*. Kaunas, 1925.
40. AIDUKAITĖ, Jolanta; BOGDANOVA, Jolanta; GUOGIS, Arvydas. *Gerovės valstybės kūrimas Lietuvoje: mitas ar realybė?* Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras, 2012.
41. AKELAITIS, Vincas. Socialinė apsauga Lietuvoje. Iš: *Lietuva 1918–1938*. Kaunas: „Šviesa“, 1990, p. 339–352.
42. ANDRIUŠIS, Pulgis. *Rinktiniai raštai*. Boston, 1968, t. 1.
43. BALEVIČIUS, Zenonas. *Darbininkų išnaudojimas buržuazinėje Lietuvoje*. Vilnius, 1950.
44. BALKELIS, Tomas. Lietuvos vyriausybė ir Pirmojo pasaulinio karo pabėgėlių repatriacija į Lietuvą, 1918–1924 m. *OIKOS: Lietuvių migracijos ir diasporos studijos*, 2006, Nr. 2, p. 55–74.
45. BARKAUSKAITĖ, Marijona. Globa, rūpyba ir labdara tarpukario Lietuvoje 1918–1940 m. Iš: *Ugdymo problemos*. Vilnius, 1998, t. III (30), p. 89–112.
46. BUTKUS, Zenonas; ČERNIAUSKAS, Norbertas. Krizė keičia Lietuvą: 1931–1935 metų pokyčiai visuomenėje ir valstybėje. *Lietuvos istorijos studijos*, 2016, t. 36, p. 69–88.
47. DAINORA, Adomas [RIMKA, Albinas]. Socialinės politikos pagrindai. *Varpas*, 1920, Nr. 4–5, p. 121–126; Nr. 6–7, p. 160–166; Nr. 8–9, p. 214–218; 1921, Nr. 1, p. 25–33; Nr. 2, p. 81–86.
48. *Darbininkų padėtis buržuazinėje Lietuvoje*. Vilnius, 1960.
49. EPŠTEINAS, Lazeris. Savivaldybės ir ligonių kasos. *Savivaldybė*, 1924, Nr. 8–9, p. 2–6.
50. GRABAU [GRABAU-GRABAUSKAS, Juozas]. *Socialinė globa ir vaikų teismai*. Kaunas, 1932.
51. JAKOBAS, Antanas. *Darbo apsaugos įstatymų raida Lietuvoje*. Kaunas, 1939.
52. KEMĖŠIS, Fabijonas. *Socialinės bei politinės ekonomijos įvadas*. Kaunas, 1938.
53. KRUPAVIČIUS, Algis. *Nuo ištakų – į rytdieną: valstiečiams liaudininkams 100 metų*. Vilnius, 2005.
54. *Lietuvos ligonių kasų 1929–1934 metraštis*. Kaunas, 1936.
55. Lietuvos piliečiai! *Lietuvos aidas*, 1918, lapkričio 11.
56. *Lietuvos vidaus reikalų istorija*. Vilnius: Vilniaus dailės akademijos leidykla, 2008.
57. MANČINSKAS, Česlovas. *Socialinis draudimas Lietuvoje ir kova dėl jo 1919–1940*. Vilnius: Mintis, 1971.

58. MEŠKAUSKAS, Juozas. *Lietuvos medicinos istorija*. Chicago, 1987.
59. PALTAROKAS, Kazimieras. *Socialinis klausimas*. Kaunas, 1921.
60. PIVORIENĖ, Jolanta; MIKALAUŠKAITĖ, Daiva. Tarpukario Lietuvos socialinės apsaugos sistemos formavimasis. *Socialinis darbas*, 2005, Nr. 4 (1), p. 87–94.
61. RIMKA, Albinas. *Stambusis ir smulkusis žemės ūkis*. Kaunas, 1920.
62. SKIPITIS, Rapolas. *Nepriklausomą Lietuvą statant*. Chicago, 1961.
63. SKIRIUS, Juozas. *Lietuvos užatlantės diplomatija 1918–1929 metais: santykių su JAV politiniai ir ekonominiai aspektai*. Vilnius, 1995, p. 76–92.
64. SKOMSKIS, Petras. Socialinio aprūpinimo Lietuvoje istorinė apžvalga. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 1, p. 6–10; 1928, Nr. 2, p. 18–23.
65. SKRUPSKELIS, Kęstutis. „Galime šį tą nudirbti“: Visuomenės sveikatos būklė ir jos refleksijos prieškario Lietuvoje. *Naujasis Židinys-Aidai*, 2014, Nr. 2, p. 33–45.
66. ŠOSTAKAS, Aleksandras. Motinos ir vaiko globa Lietuvoje. *Savivaldybė*, 1928, Nr. 3, p. 4–7.
67. ŠOSTAKAS, Aleksandras. Socialinė apsauga Lietuvoje. *Savivaldybė*, 1933, Nr. 6, p. 12–17.
68. TERLECKAS, Vladas. *Pinigai Lietuvoje 1915–1944 m.* Vilnius: Lietuvos rašytojų sąjungos leidykla, 1992.

---

## Social Security in Lithuania in the 1920s: From Challenge to Structure

Dalia Bukelevičiūtė, Norbertas Černiauskas

Vilnius University, Faculty of History, Department of Modern History, Universiteto St. 7, Vilnius, Lithuania  
e-mail: dalia.bukeleviciute@if.vu.lt, norbertas.cerniauskas@if.vu.lt

---

### Summary

The social policy of the Republic of Lithuania (1918–1940) underwent fundamental changes: from the rudimentary signs of an elementary state structure to the establishment of a specific institutional and legal framework required for social policy. In the 1920s the newly established state did not only have to shape the concept of its social policy but also to set the social policy priorities and to start their implementation without the required legal framework. The returning war refugees were posing a huge problem to the state. The article analyzes the challenges faced by the Lithuanian social security system in the 1920s and the measures that were used to solve them (care, relief, charity, labour protection, social insurance). The Lithuanian government, the emerging local authorities and public organizations addressed the most pressing issues – they organized public catering, distributed foodstuffs, footwear, clothing, housing, provided medical aid, fought against communicable diseases, etc. In 1919, the list of the poor in Lithuania was

compiled – as many as 47,615 individuals were in need of support. The ministry established for that purpose was assigned the handling of social problems in the country in 1919; in October, they were entrusted to the Ministry of the Interior. In the period 1922–1926 there was much debate in the Seimas on social policy issues; the major laws governing the length of the working day, the activities of the Labour Inspectorate, the hiring of workers for manors, the activities of health insurance funds, etc. were adopted. Despite the efforts of the government, local authorities and public organizations, a public and all-embracing social security system was not created; instead, only its individual aspects were put to life. The first decisions of the Lithuanian government in the field of social security focused on a specific short-term perspective and the solution of post-war problems rather than a long-term social strategy.

Įteikta / Received 2016 11 10  
Priimta / Accepted 2018 01 23