

# TARPUKARIO LIETUVOS SOCIALINĖS APSAUGOS SISTEMOS FORMAVIMOSI PRIELAIDOS

## Dr. Jolanta Pivorienė

Mykolo Romerio universitetas, Socialinio darbo fakultetas, Socialinio darbo katedra  
Valakupių g. 5, LT–10101 Vilnius  
Telefonas 274 06 37  
Elektroninis paštas [sdk@mruni.lt](mailto:sdk@mruni.lt)

## Daiva Mikalauskaitė

Mykolo Romerio universitetas, Socialinio darbo fakultetas, Socialinio darbo katedra  
Valakupių g. 5, LT–10101 Vilnius  
Telefonas 274 06 37  
Elektroninis paštas [sdk@mruni.lt](mailto:sdk@mruni.lt)

*Pateikta 2005 m. kovo 1 d.*

*Parengta spausdinti 2005 m. kovo 31 d.*

## Santrauka

Straipsnyje analizuojamos socialinės apsaugos formavimosi prielaidos XIX a. pab.–XX a. pr. Lietuvoje. Vienas iš šio reiškinių ypatumų yra nestabili politinė situacija – šalis tuo metu buvo valdoma trijų skirtingų valdžių: rusų (1795–1915 m.), vokiečių (1915–1918 m.) ir lietuvių (1918–1939 m.). Visos jos turėjo reikšmės socialinės apsaugos sistemos kūrimui nepriklausomoje Lietuvoje.

Remiantis to meto šaltiniais, dabartiniais moksliniais darbais, straipsnyje aptariamos aktualios XIX a. pab.–XX a. per. socialinės problemos, socialinius reikalus tvarkančių institucijų veikla bei pirmieji įstatymai socialinės apsaugos srityje klausimais.

Straipsnio aktualumą nulemia tyrėjų dėmesys socialinei situacijai, ryškėjantis tik politinis-ekonominis arba kultūrologinis požiūris į to laikotarpio realijas, nepabrėžiant socialinio tyrinėjamo reiškinių aspekto.

**Pagrindinės sąvokos:** socialinė apsauga, socialinės problemos, valdžios institucijos, socialinės apsaugos įstatymai.

## Įžanga

Socialinės apsaugos sistemos pirmosios nepriklausomybės laikotarpiu (1918–1939 m.) Lietuvoje kūrimosi pagrindu tapo įvairialypis carinės Rusijos (1795–1915 m.) ir vokiečių (1915–1918 m.) valdymo laikų paveldas. Straipsnis apima ilgą istorinį laikotarpį, tačiau siekiant suprasti nepriklausomos Lietuvos socialinės apsaugos kūrimo prielaidas ir ypatumus, svarbu apžvelgti platesnį kontekstą ir istorinį-socialinį paveldą.

Socialinės apsaugos formavimosi ištakos Lietuvoje, kaip ir kiti XIX a. pab.–XX a. pr. socialinio gyvenimo aspektai (pvz., labdaringa veikla, socialinė parama), yra mažai tyrinėta sritis. Istoriografinių šaltinių apžvalga rodo, kad dauguma to meto įvykių Lietuvoje dažniausiai vertinami politiniu-ekonominiu arba kultūrologiniu aspektu, nepabrėžiant socialinio aspekto. Socialinės apsaugos ištakoms skirti tyrinėjimai nėra gausūs. Tam tikri analizuojamos problemos aspektai aptarti M. Budrienės (1992), R. Praspaliauskienės (2000) knygose, M. Barauskaitės (1998) straipsnyje. Daugiau informacijos pateikia šie to meto autoriai: J. Staugaitis (1909), J. Basanavičius (1919), K. Paltarokas (1920), V. Akelaitis (1939), K. Grinius (1939). Lietuvos socialinė padėtis gana plačiai aprašyta to meto spaudoje. „Lietuvos žinių“, „Lietuvos aido“, „Lietuvos ūkininko“, „Vairo“, „Naujosios vaidilutės“ straipsniuose keliamos aktualios problemos, vaizdžiai atskleidžiamos to meto realijos. Vienas iš socialinę apsaugą reprezentuojančių šaltinių yra socialinės apsaugos įstatymai. Šiame straipsnyje socialinės apsaugos įstatymai, straipsniai to meto periodinėje spaudoje, lietuvių inteligentų darbai yra pagrindiniai šaltiniai, atskleidžiantys socialinės apsaugos formavimosi ypatumus Lietuvoje.

**Straipsnio tikslas – remiantis istoriniais ir to meto šaltiniais, apžvelgti socialinės apsaugos formavimosi prielaidas nepriklausomoje Lietuvoje skirtingų laikmečių kontekste.** Straipsnyje išskiriami šie socialinės apsaugos formavimosi aspektai: pagrindinės socialinės problemos to meto visuomenėje, socialinius reikalus tvarkančios institucijos ir jų veikla, pirmieji nepriklausomos Lietuvos įstatymai socialinės apsaugos srityje.

## 1. Socialinės problemos

Remiantis istoriniais šaltiniais, XIX a. pab.–XX a. pr. **socialines problemas galima suskirstyti į dvi grupes: specifines, t. y. būdingas tik tam tikram laikotarpiui, ir bendras, t. y. būdingas visiems laikotarpiams.** Prie pastarųjų priskiriamas elgetavimas, prostitucija ir epidemijos (badas, maras), prie specifinių – karo pabėgėlių ir nukentėjusiųjų nuo karo padėties, tremtinių grąžinimo ir įkurdinimo bei vaikų elgetavimo ir socialinės globos problemos.

### Visiems laikotarpiams būdingos socialinės problemos

Viena iš aktualiausių to meto socialinių problemų buvo **elgetavimas**. Valdant carinei valdžiai, šios problemos mastai buvo ypač dideli. R. Praspaliauskienė (2000) apie padėtį Vilniuje XIX a. rašė taip: „... Vilniuje buvo begalė elgetų, prašinėjančių išmaldos gatvėse, kapinėse, prie bažnyčių, gulinčių prie sienų, tarpuvartėse“ (p. 23). Situacija mažai pasikeitė ir XX amžiaus pradžioje. Savo atsiminimuose apie Vilnių J. Frankas (2001) rašė: „... savo veiklos pradžioje Labdarybės draugija dar nedarė ypatingo skirtumo, kam duoti išmaldą. Labdaringos duonos ir sriubos dalijimas sulaukdavo didžiulės minios elgetų. Labdaros namai greitai buvo perpildyti“ (p. 129). Kunigas J. Staugaitis (1909) apie situaciją XX a. pr. rašė: „nežinau, ar atsiras kur nors šalis, kurioje tiek būtų elgetų kaip Lietuvoje“ (p. 310). Elgetavimą skatino skurdas, kuris dažniausiai kildavo dėl ūkio krizių, nederlių ir badmečių. XIX a. tai buvo gana dažni reiškiniai, priversdavę žmones palikti savo namus ir eiti elgetauti. Kitos „elgetavimo priežastys, Vilniaus labdaros draugijos narių manymu, buvo paleistuvystė ir moralės nuosmukis žmonių...“ (Praspaliauskienė, 2000, p. 50–51). Situacija mažai pasikeitė nepriklausomos Lietuvos laikotarpiu. Tuo metu pagrindinė elgetavimo priežastis buvo ką tik pasibaigęs Pirmasis pasaulinis karas. Pokario spaudoje gausu įvairių pastabų apie elgetaujančius žmones. Kunigas K. Paltarokas (1920) rašė: „pačiame Kaune <...> baisus reginys! Nė viena gatvė nepraeisi liuosai neužpultas visokių abejotinos vertės driskių! Taip esti šiokiomis dienomis! O šventadieniais visa ta "elgetų" armija spiečiasi apie bažnyčias...“ (p. 16). Apie padėtį Kaune rašė ir daugelis kitų to meto laikraščių. „Kauno gatvėse vis dar matyti driskių – vaikėzų batų valytojų: sėdi arba pusiau guli kur gatvės kertėj – ištingę, ištyžę ir demonstruoja savo skarmalus, pliką kūną, išrūkusį veidą“ (Ar reikalingi driskiai? 1922, p. 3). Kituose Lietuvos miestuose situacija buvo panaši: „nekartą važiuojant traukiniu ir Šiauliuose sustojus teko pastebėti tokių vaizdų: vos tik traukinys spėjo stotį sustoti, pro duris į vagonus ima lipti visoki „suvargę piliečiai“, <...> reikalaujami išmaldos, kišdami panosėn nudžiūvusias ar nutrauktas rankas, ne vieną keleivį silpnusių nervų, ypatingai moteris varo į baimę“ (Šiauliai. Stoties vaizdeliai, 1922, p. 3–4); „<Joniško>, valsčiaus apylinkėse pasklido po kaimus tiek daug elgetų, jog ūkininkai nebegali suspėti net duonos iškepti“ (Elgetavimo epidemija, 1922, p. 3). Minėti pavyzdžiai rodo, kad elgetavimas buvo socialinė problema, reikalavusi išskirtinio dėmesio.

Kita visiems aptariamiesiems laikotarpiams būdinga socialinė problema – **prostitucija**, arba kaip to meto žmonės sakytų, paleistuvystė, su kuria siejosi įvairios venerinės ir kitos ligos. Carinė valdžia bandė šią problemą spręsti steigdama specialius ligoninių skyrius, organizuodama nemokamą gydymą. Prostitucijos problema ypač paūmėjo pradėjus augti miestams, nes „tinkamiausia tai bjauriajai visuomenės ligai dirva – didelių miestų užkampiai. Kaskart didesni būriai, suvilioti uždarbiais bei miestų blizgučiais, traukia didelių miestų link“ (Staugaitis, 1909, p. 309). Ypač daug čia atvyksta jaunų merginų iš sodžiaus, „tos vargšės, atvykusios didelin miestan, pasilieka be priežiūros ir globos. Jaunos be prityrimo, ypač lengvesnio būdo merginos neretai patenka gudraus viliojojo kilposna“ (Staugaitis, 1909, p. 309). Norint apsaugoti šias merginas ir užkirsti kelią prostitucijos plitimui, buvo kuriamos įvairios draugijos, skaitomos paskaitos, teikiama pagalba į miestą atvykusioms merginoms.

**Epidemijos** ir jų sukelti padariniai, tokie kaip skurdas, elgetavimas, įvairios infekcinės ligos, buvo taip pat dažnas reiškinys to meto visuomenėje. Kaip pavyzdį kovojant su šiomis blogybėmis galima pateikti vokiečių valdžios taikytas priemones karo metu. J. Basanavičius (1919), aprašydamas lietuvių, gyvenusių Suvalkų gubernijoje, gyvenimą vokiečių okupacijos laikais, pasakojo: „vokiečiai, reikia pripažinti, kiek galėdami rūpinasi žmonių sveikata“ (p. 9). Kadangi 1916 m. kaimuose prasidėjo dėmėtoji karštinė, vokiečių valdžia, „sužinojusi apie ligonius, gabeną juos Vilkaviškio ligonbutin, o į užkrėtusius namus ir kaimus siunčia tam tikrus kareivius dezinfekcijos daryti. Namuose kur randa ligo-

nius visus ištrenka, plaukus visiems dargi moterims, per prievartą nukerpa, <...> Vyreliuose, kur buvo daugiau ligonių, viso kaimo gyvenamąsias trobas išrūkinę“ (Basanavičius, 1919, p. 10). Bijodama galimo užkrato plitimo tarp vietos gyventojų ir karių, vokiečių valdžia naudojo įvairius kovos su epidemijomis būdus: dezinfekavo gyvenamąsias patalpas, evakavo žmones ir pan.

Elgetavimas, prostitucija ir epidemijos buvo tos socialinės problemos, kurias teko spręsti visoms valdžioms. Be šių problemų, buvo ir specifinių, tik tam tikram laikotarpiui būdingų socialinių reiškinių.

### Specifinės, konkrečiam laikotarpiui būdingos, socialinės problemos

Vokiečių okupacijos metais prie tokių specifinių problemų galima priskirti **karo pabėgėlių ir nukentėjusių nuo karo** problemas. Prasidėjus Pirmajam pasauliniam karui, Lietuva tapo pafrontės zona, kurioje vyko ne vienas karinis vokiečių ir rusų kariuomenių susidūrimas, todėl „visiems pasienio gyventojams buvo įsakyta pasitraukti 16 km nuo fronto linijų. Jau tuomet dalis jų neteko savo gyvenamųjų namų, gyvulių ar kitokio turto. Visi gyventojai iš pafrontės buvo iškraustyti ir lietuviai pabėgėliai pajudėjo iš viso pasienio“ (Čepėnas, 1992, p. 15). Dalis jų pasitraukė į Vilnių. Iš Lietuvos paprūsės „į Vilnių plūdo karo pabėgėliai, kuriuos reikėjo apgyvendinti, maitinti, šelpti“ (Čepėnas, 1992, p. 15).

Nukentėjusių nuo karo buvo daug, jiems padaryta žala labai įvairi. Kaimo žmonės buvo nuvalinti rekvizicijų ir mokesčių, miesto žmonės – prievartinio ir sunkaus darbo. Jau pačiomis pirmomis okupacijos dienomis „karo vadovybės įsakymu iš Lietuvos gyventojų rekvizicijomis buvo atimta daug maisto gėrybių, <...> nustatyti javų kiekiai, sviesto duoklės, imami gyvuliai“ (Čepėnas, 1992, p. 70). Karo pradžioje rekvizavus didesnę dalį kaimo žmonių turto, greitai ne tik nebebuvo ko duoti, bet ir patiemis gyventojams prasimaitinti tapo sunku: „gyvenimo vaizdas Lietuvoje vis toks pats: prūsiškas nesugebėjimas ir brutalumas, krašto pavergimas ir ūkiškas apiplėšimas“ (Čepėnas, 1992, p. 88). 1915 m. sausio mėnesio „Vairo“ numeryje randama kai kurių karo paliestų regionų trumpa apžvalga. Ypač varganai atrodė tie regionai, kurie buvo paliesti tiesioginių karo konfliktų: Suvalkų gubernijoje „retai kuriam ūkininkui nekliuvę šiaip ar taip pavargti atėjus vokiečiams, <...> vienam gyvulius paėmę, kitam mantą sunaikinę, kitam pašarą sušėrę, sodybą nuniokoję...“, Simno ūkininkai susirūpinę ūkiu, „ateis pavasaris, o sėklų nėra“, Lazdijai didžiai pavargę: „visas miotelis nuniokotas, tvoros sudegintos, visa suvalgyta“, Merkinėje „miestelis apiplėštas, išplėšta ir vartotojų draugija“ (Dėl karo nukentėjusių krašte, 1915, p. 1–2). Miestuose situacija panaši. Vietos gyventojams buvo įvestos kortelės, pagal kurias duodavo davinį: „250 g duonos arba 160 g miltų ir 40 g bulvinių miltų“ (Laisvydas, 1942, p. 11). Pr. Čepėno (1992) teigimu, „Vilniaus miesto gyventojai tegaudavo badmirišką davinį – 460 kalorijų į dieną, kai tuo pat metu Berlyno gyventojai gaudavo 1312 kalorijų“ (p. 94). Panašių aprašymų šaltiniuose randama ir daugiau. Prievartinis darbas, nenormuota darbo diena, sunkios darbo sąlygos vokiečių kontroliuojamose gamylose didino karo pabėgėlių ir nukentėjusių nuo karo problemas.

Nepriklausomos Lietuvos laikotarpiu socialinių problemų specifiškumą lėmė dvi priežastys: karo padariniai ir sparčiai besivystantys kapitalistiniai santykiai. Viena iš tokių problemų – **tremtinių grįžimas ir jų įkurdinimas**. Ši situacija reikalavo išskirtinio dėmesio. Turimais statistikos duomenimis, „lietuvų tremtinių ir pabėgėlių karo metu Rusijoje skaitoma apie 250 000“ (Skipitis, 1961, p. 258). Po karo prasidėjo jų masiškas grįžimas namo: „1918–1919 m. jų grįžo į Lietuvą 150 000, o 1920–1921 m. dar 65 000“ (Skipitis, 1961, p. 265). Visiems šiems žmonėms reikėjo vienokios ar kitokios pagalbos, todėl vyriausybė turėjo ieškoti konkrečių priemonių problemai spręsti.

Kaip specifinę socialinę problemą galima išskirti **vaikų elgetavimo ir socialinės globos** klausimus. 1914 m. „Lietuvos žiniose“ rašoma, kad „Montvilo vardo vaikų Globojimo Draugija ketina tartis su miesto pavargėlių Globojimo draugija, kad kaip nors panaikintų vaikų elgetavimą gatvėse“ (Vaikų elgetavimas..., 1914, p. 2). A. Birutienė savo prisiminimuose apie Lietuvą rašo, kad „po Pirmojo pasaulinio karo socialinė vaikų globa organizacijų prasme neegzistavo. Nedidelis krašto našlaičių ir pamestinukų skaičius galėjo rasti pastogę keliose vaikų prieglaudose“ (Budrienė, 1992, p. 68). „Žmogaus globos“ draugijos pirmininkas J. Tomkus teigė, kad „... motinų ir kūdikių apsauga, vaikų – valkatų ir nenormaliųjų vaikų globa – tai klausimai, kuriuos reikia neatidėliojant spręsti“ (Darbo ir socialinės..., 1934, p. 382). Po karo šalyje liko daug našlių ir našlaičių, kuriais reikėjo pasirūpinti. Daugelis vyrų buvo išvežti į Vokietiją priverstiniais darbams, kai kurie žuvo karo metu ar išvyko iš Lietuvos ir negrįžo. Likusiems jų žmonoms ir vaikams reikėjo paramos ir pagalbos.

XIX a. pab.–XX a. pr. socialinių problemų augimą lėmė nestabili politinė situacija (dažna valdžios kaita) ir ekonominiai pokyčiai (formavosi nauji kapitalistiniai santykiai, augo miestai, gausėjo darbininkų sluoksnis). Pirmasis pasaulinis karas tik pagilino socialines problemas.

## 2. Institucijos, atsakingos už socialinių problemų sprendimą

Socialinių problemų sprendimu rūpinosi visos valdžios, tačiau jos naudojosi skirtingais būdais ir steigė skirtingas institucijas socialinėms problemoms spręsti.

**Carinės valdžios valdymo metai.** Po III padalijimo, kai Lietuva atiteko Rusijos imperijai, visas kraštas tiesiogiai buvo valdomas caro pareigūnų, o šalyje veikė caro leisti įstatymai: „jam vienam priklausė įstatymų leidimo iniciatyva ir jis vienintelis galėjo pakeisti valstybės įstatymus“ (Darbo ir socialinės..., 1934, p. 95). Juos vykdyti buvo privaloma visiems. Caras leisdavo vadinamąsias Laikinasias taisykles, kuriose pateikiami konkrečiam regionui ar kraštui skirti nurodymai, kaip ir ką daryti konkrečioje srityje. Už socialinių problemų sprendimą tuo metu Lietuvoje buvo atsakingos kelios institucijos. **Valstybės turtų ministerijai** nuo 1842 m. „Rusijoje ir (taip pat Lietuvos teritorijoje) perduotos visos ligoninės ir labdaros įstaigos“ (Meškauskas, 1987, p. 21). **Vidaus reikalų ministerija** buvo atsakinga už tinkamą socialinės politikos vykdymą, prižiūrėjo socialinių institucijų veiklą, ieškojo būdų spręsti svarbiausias šalies socialines problemas. **Vilniaus viešosios globos valdyba** prižiūrėjo „ligonines, prieglaudas, našlaičių namus, nepilnamečių auklėjimo bei pataisos įstaigas Vilniaus, Lydos, Ašmenos, Dysnos, Trakų, Vileikos, Švenčionių apskrityse“ (Lietuvos centrinio ..., 1990, p. 196). Ši institucija veikė iki 1918 m. Nuo 1819 m. valdyba perduota Vidaus reikalų ministerijai.

Carinės valdžios valdymo metais veikė **Juozapo Montvilos labdarybės ir visuomeninių įstaigų centrinis sekretoriatas**. Jis jungė „J. Montvilos steigtas ir išlaikomas labdaros draugijas ir įstaigas: Vilniaus miesto vargšų labdarybės įstaigą, Vilniaus vaikų globos draugiją, nemokamas braižybos ir piešimo klases <...>, skirtė pinigines lėšas tarp labdarybės draugijų“ (Lietuvos centrinio..., 1990, p. 196). **Vilniaus gubernijos kalėjimų globos komiteto** užduotis – „rūpintis kalinių maistu, drabužiais, kalėjimų patalpomis bei cerkvių statybomis ir įrengimu kalėjimuose“ (Lietuvos centrinio..., 1990, p. 197). Šalyje taip pat veikė: Vilniaus gubernijos stačiatikių buities pagerinimo ypatingoji komisija, Vilniaus gubernijos vaikų prieglaudų globos įstaiga, Suvalkų gubernijos viešosios globos taryba, Rusijos Raudonojo kryžiaus draugijos Vilniaus skyrius ir dar keletas kitų įstaigų. Dauguma šių institucijų veikė Vilniuje arba kitose centrinėse gubernijose, todėl joms dažniausiai tekdavo rūpintis pirmiausia ten gyvenusiais žmonėmis ir jų problemomis.

Valsčiuose socialinių reikalų sprendimas buvo patikėtas **taikos tarpininkams**, kurie sprendė ūkinius, ekonominius, teisinius ir socialinius valsčiaus reikalus. Pagal 1889 m. sudarytą Statutą „taikos tarpininkų institucija Rusijoje (taip pat ir Lietuvoje), visų pirma buvo įpareigota rūpintis valdomų valstiečių gerove: prižiūrėti, kad būtų sudarinėjamos badmečių ir nederliaus atvejams javų atsargos vadina muosiuose magazinuose (kaimų svirnuose), epidemijų metu turėjo rūpintis valstiečių sveikata ir kova su epideminėmis ligomis“ (Čepėnas, 1992, p. 85). Taikos tarpininkų paskyrimas ir jų veikla valsčiuose leido imtis efektyvesnių priemonių kovojant su epidemijomis ir badmečiais.

**Vokiečių okupacijos metai.** Vokiečių okupacijos metais buvo laikomasi tokio principo: „užimtose vokiečių teritorijose visų pirma tenka rūpintis vokiečių kariuomenės ir karo reikalais, paskui vokiečių reikalais, o tik vėliau okupuoto krašto gyventojų reikalais“ (Čepėnas, 1992, p. 99). Okupuotam kraštui valdyti buvo sudaryta Rytų kariuomenės vadovybė. Ši vadovybė Ober Osto (taip tuo metu vadinosi Lietuva) sritims valdyti sudarė įvairius skyrius, savotiškas ministerijas, kurios buvo pavaldžios kariniam generolui. Už socialinės politikos vykdymą buvo atsakingas atskiras skyrius. Visų skyrių veiklą, kaip ir tvarką šalyje, prižiūrėjo kariškiai ir karo vadovybė. Įstatymų leidimo funkcijos priklausė kariuomenės vadui. Vokiečių karinė valdžia kontroliavo visas gyvenimo sritis: pradedant finansais ir ekonomika, baigiant švietimu ir socialiniais reikalais.

**Nepriklausomos Lietuvos metai.** Šiuo laikotarpiu buvo padėti socialinės apsaugos sistemos kūrimo pagrindai. Socialinė politika tapo viena iš tų sričių, kuriai vyriausybė skyrė itin daug dėmesio. Pagrindinė to priežastis – padėtis šalyje, kuri po karo buvo labai prasta: „sugriautas ūkis, maisto nepriteklus, grįžę iš Rusijos tremtiniai, karo pabėgėliai ir belaisviai kėlė daug rūpesčio ir darbo“ (Meškauskas, 1987, p. 365). Karas „labai apnaikino, nualino Lietuvą ir bent trečdaliį Lietuvos gyventojų įstūmė į didelį vargą. Vieni vargo ir badmiriavo Lietuvoje <...>, kiti buvo pasitraukę į Rusiją, kur jų didžioji dauguma irgi gavo patirti didelio vargo“ (Skipitis, 1961, p. 256). Situacijos aprašymai randami ir to meto šaltiniuose: „kur pažvelgsime čia spraga, kur pakreipsime ausį čia vaitojimas, o kam rūpintis spragas užkaišioti, kam rūpi tieji vaitojimai numalšinti. Be abejo, nei kam svetimam“ (Staugaitis, 1909, p. 303). Į socialinių problemų sprendimą aktyviai įsitraukė ne tik valdžia, bet ir vietos gyventojai, kurie „jau tik pradėjęs trauktis vokiečiams iš Lietuvos, <...> valsčiuose tuoj ėmėsi organizuoti vietos miliciją tvarkai palaikyti, suorganizavo valsčių valdybas, net nelaukdami paraginimų iš viršaus“ (Čepėnas, 1992, p. 295). Valdžia taip pat ėmėsi konkrečių darbų esamoms problemoms spręsti.

Socialinėms problemoms spręsti buvo įsteigta atskira **Viešųjų darbų ir Maitinimo ministerija** su socialinės apsaugos, maitinimo ir darbo departamentais. 1919 m. ši ministerija buvo perorganizuota į dvi ministerijas: **Darbo ir socialinės apsaugos** bei **Tiekimo ir maitinimo**.

Prie Darbo ir socialinės apsaugos ministerijos 1919 m. birželio 16 d. buvo įsteigtas **Socialinis apsaugos departamentas**. Jam pavesta „visų socialinės apsaugos srityje dirbančių institucijų ir organizacijų derinimo ir tvarkymo darbas“ (Meškauskas, 1987, p. 365). Tokiu būdu buvo įsteigtas atskiras padalinys, atsakingas už socialinių reikalų tvarkymą visoje šalyje, kurio kompetencijai priklausė socialinės apsaugos inspektorių skyrimas, socialinių apsaugos institucijų veiklos kontrolė ir priežiūra bei kiti darbai. Ši ministerija gyvavo trumpai. 1919 m. spalio 29 d. išleistu įsakymu Darbo ir socialinės apsaugos ministerija buvo panaikinta, o vietoj jos įkurtas **Darbo ir socialinės apsaugos departamentas**. Jis buvo įtrauktas į Vidaus reikalų ministeriją ir veikė jos viduje. Tokie pokyčiai turėjo aiškias priežastis. R. Skipičio (1961) manymu, „pirmieji valdžios aparato kūrėjai gal nepakankamai gerai numatė, kurios ministerijos ir kurie departamentai Lietuvai tuomet buvo būtina reikalingi“ (p. 246). Prioritetinės sritys tuo metu buvo krašto apsauga ir ekonomika. Joms buvo skiriama didžiausia turimų lėšų dalis. Kariuomenė turėjo garantuoti šalies gyventojų saugumą, o ekonomika – socialinę gerovę. Taupant lėšas Darbo ir socialinės apsaugos ministerija buvo susiaurinta iki departamento. Departamento funkcijos nepasikeitė. Jis ir toliau liko atsakingas už socialinių reikalų tvarkymą šalyje, prižiūrėjo ir kontroliavo socialinių institucijų veiklą, buvo atsakingas už tinkamą socialinės veiklos vykdymą visuose šalies regionuose (apskirtyse, savivaldybėse), tik jam buvo skiriama mažiau valstybės lėšų.

**Tiekimo ir maitinimo ministerija** rūpinosi varguomenės maitinimu. Grįžtantys belaisviai, tremtiniai, po karo nuskurdę vietos gyventojai, vaikai sudarė didžiausią varguomenės dalį. Jiems buvo „... steigiami maitinimo punktai, valgyklos, vaikų ir senelių prieglaudos“ (Akelaitis, 1939, p. 349).

Panaikinus šią ministeriją, varguomenės maitinimu turėjo rūpintis savivaldybės, parapijos, labdaros organizacijos. 1919 m. statistika rodo, kad „tada visoje Lietuvoje pačiomis įvairiausiomis formomis buvo šelpiama ir globojama apie 50 000 gyventojų: našlių, našlaičių vaikų, senelių, invalidų ir kitų į vargą patekusių žmonių“ (Barkauskaitė, 1998, p. 92). Dalis maisto buvo gaunama iš užsienio (daugiausia Jungtinių Valstijų). Šį maistą perimdavo Darbo ir socialinės apsaugos departamentas, kurio užduotis – „prižiūrėti, kad tas maistas būtų tikslingai naudojamas“ (Skipitis, 1961, p. 248). Sėkmingai į krašto socialinių problemų sprendimą įsitraukė ir **savivaldybės**. Per visą rusų ir vokiečių okupacijos laikotarpį Lietuvoje savivaldybių nebuvo. Kraštas turėjo tam tikrą atskirą savo administracinį suskirstymą, be vietinės valdžios valsčiuose ir apskrityse. Tik nepriklausomybės metais buvo pradėta kurti savivaldybes ir šalyje atsirado vietos savivaldos institucijos.

### 3. Teisinis socialinės apsaugos kūrimo pagrindas nepriklausomoje Lietuvoje

Pradėjus veikti pirmajam kabinetui nepriklausomoje Lietuvoje, pradėti leisti „**Laikinieji įstatymai**“. Išleistas ir Vidaus reikalų ministro „Laikinosios apskričių viršininkų teisės ir pareigos“. Be visų kitų išskirtų teisių ir pareigų, svarbus septintas straipsnis, kuris skelbia, kad „apskrities viršininkai rūpinasi vietos žmonių maitinimu, pavargėlių ir bedarbių šelpimu <...>, prieglaudų, maitinimo ir įvairių kooperacijos įstaigų steigimu“ (Laikinosios apskričių..., 1918–1921, p. 9). Pagal šį straipsnį apskričių viršininkai dar tapo atsakingi ir už savo apskrities gyventojų socialinį aprūpinimą, t. y. ne tik šelpimą ir maitinimą, bet ir įvairių socialinių institucijų steigimą ir priežiūrą. Kur kas platesnė veikla buvo numatyta savivaldybėse. 1919 m. spalio 28 d. buvo patvirtintas „**Savivaldybių įstatymas**“. Jame nurodyta, kad savivaldybės rūpinasi socialine sritimi. Šio įstatymo pirmame punkte sakoma: „savivaldybės įstaigoms priklauso rūpinimo žemiau nurodytų reikalų: neturtėlių globojimas, tarp kurių sušelpimas ir užlaikymas, apšvietos globojimas, tautos sveikatos globojimas ir kt.“ (Savivaldybių įstatymas, 1919, p. 2).

Šios įstatymais reglamentuojamos veiklos siejosi su socialine parama. Nepriklausomoje Lietuvoje pradėta rūpintis ir darbo apsauga bei socialiniu draudimu. Siekdama užtikrinti darbininkų saugumą ir norėdama suteikti jiems atitinkamas socialines garantijas darbe, valdžia išleido nemažai naujų įstatymų. Viena jų dalis sprendė nedarbo klausimus ir bandė apibrėžti darbininkų ir darbdavių tarpusavio santykius, kita buvo skirta socialiniam draudimui, t. y. nelaimingiems atsitikimams darbe ir su tuo susijusioms problemoms.

Labiausiai darbo apsaugos įstatymų leidimo veikla Lietuvoje pasireiškė žemės ūkio ir pramonės darbininkų samdos sąlygų nustatymu ir tvarkymu. Pirmieji Laikinosios Lietuvos Vyriausybės įstatymai pasirodė 1919 m. Atskirai buvo išleisti įstatymai žemės ūkio darbininkams ir miesto darbininkams. 1929 m. rugpjūčio 12 d. išleistas bendrasis **Žemės ūkio darbininkų samdos įstatymas**, kuris „apibrėžia samdos sutarties sudarymo tvarką, sutarties vykdymo ir nutraukimo nuostatus, samdytojo ir samdininko tarpusavio santykius“ (Akelaitis, 1939, p. 340). Samdytojas turi rūpintis savo samdiniu, „kad samdininko sveikata dirbant būtų apsaugota <...> arba samdytojas turi duoti samdininkui darbo dienomis poilsio“ (Žemės ūkio darbininkų..., 1929, p. 2057), o samdinys savo ruožtu privalo tinkamai atlikti savo pareigas.

Sveikatos reikalams kaime spręsti 1938 m. sausį buvo išleistas „**Kaimo gyventojų sveikatos reikalams rūpinti įstatymas**“. Šiuo įstatymu „žemės ūkio darbininkai bus aprūpinti ligi šiol kaime neprieinama medicinos pagalba“ (Akelaitis, 1939, p. 341). Kaimo gyventojų sveikatos reikalams aprūpinti pagal įstatymą skiriama „6 proc. valstybinio žemės mokesčio“, kuris panaudojamas „sveikatos punktams steigti, gydytojams, felčeriais, gailestingosioms seserims ir akušerėms šelpti tokiose vietose, kur gyventojams sunkiau prieinama medicinos pagalba, <...> beturčiams ligoniams gydyti, kai tokių ligonių nepagydo vietos savivaldybės ir kt.“ (Kaimo gyventojų ..., 1938, p. 4167).

Miesto darbininkams 1919 m. išleistas „**Darbo dienos ilgumo įstatymas**“. Jis nustatė 8 valandų darbo dieną visoms dirbtuvėms ir fabrikams, kuriuose buvo naudojamas samdomasis darbas, o prekybos įmonėms ir parduotuvėms – 10 darbo valandų per parą: „darbininkų darbo laikas išskyrus paprastas perstoges, neturi būti ilgesnis kaip 8 valandos“ (Darbo dienos ilgumo..., 1919, p. 6–7). Minėti ir kiti įstatymai: **Švenčių ir poilsio įstatymas** (1925 m. vasario 2 d.), **Nakties darbo kepyklose įstatymas** (1931 m. spalio 31 d.), **Pramonės darbininkų samdos įstatymas** (1933 m. lapkritis).

Patvirtinti svarbūs įstatymai, kurių pagrindu buvo įkurta ne viena nauja socialinių reikalų institucija. 1925 m. vasarį paskelbtas **Darbo inspekcijos įstatymas**, kuriuo remiantis įkurta Darbo inspekcija. Jos tikslas – „kelti darbingumą, saugoti gyvybę, sveikatą darbui pasamdytų žmonių, kurie dirba einant samdos sutartimi žodžiu ar raštu“ (Darbo inspekcijos įstatymas, 1925, p. 1227). Darbo inspekcija rūpinosi darbo apsaugos įstatymų vykdymo priežiūra ir kontrole. Viešiesiems darbams organizuoti ir atlikti buvo sudarytas Viešųjų darbų fondas, kurio pagrindinis tikslas – kova su nedarbu. 1933 m. gruodį buvo išleistas „Viešųjų darbų fondo įstatymas“. Fondo lėšomis „prie miestų ir apskričių savivaldybių organizuojami bedarbiams viešieji darbai“ (Akelaitis, 1939, p. 343). Nedarbo klausimui spręsti 1919 m. išleistas **Darbo biržų įstatymas**, kurio pagrindu prie savivaldybių pradėtos steigti darbo biržos.

Be minėtų įstatymų darbo apsaugos srityje, pradėti spręsti ir socialinio draudimo klausimai. 1926 m. buvo priimtas „**Ligonių kasų įstatymas**“, kurio pagrindu „privalomai draudžiami ligai visi be lyties ir amžiaus skirtumo asmenys, kurie pasamdyti dirba arba tarnauja valstybei, savivaldybei ar privatiems asmenims“ (Ligonių kasų įstatymas, 1926, p. 1476). Ligos atveju ligonių kasa mokėjo išmokas ir teikė šių rūšių medicinos pagalbą: „pirmutinę medicinos pagalbą, <...> ambulatorinę medicinos pagalbą, gydytoją gulėtinai sergančiam ligoniui lankyti <...>, vaistus, tvarstomąją medžiagą ir gydymo reikmenis“ (Ligonių kasų įstatymas, 1926, p. 1476). 1928 m. Lietuvoje buvo 7 ligonių kasos, kurios veikė tuose rajonuose, kuriuose draudžiamųjų buvo daugiau. 1936 m. išleistas „**Draudimų nuo nelaimingų atsitikimų įstatymas**“. Remiantis šio įstatymo 15 straipsniu, „apdraustasis gauna nustatytą gydymą ir atlyginimą, jei ryšium su darbovietės darbais jį ištiko nelaimingas atsitikimas, sužalojęs jo kūną arba pakenkęs jo sveikatai“ (Draudimo nuo nelaimingų..., 1936, p. 3684). Nepriklausomoje Lietuvoje buvo teisiškai bandoma apsaugoti darbininkus nuo galimų nelaimingų atsitikimų darbe, o jiems įvykus, pagal galimybes kompensuoti patirtą žalą.

Minėti įstatymai – tik dalis išleistų ir patvirtintų per visą nepriklausomybės laikotarpį įstatymų, kurie formavo socialinę apsaugą Lietuvoje. Sukurtas teisinis pagrindas prisidėjo prie socialinių problemų sprendimo ir socialinės politikos kūrimo.

Nepriklausomos Lietuvos valdžia dėjo dideles pastangas socialinėms problemoms spręsti ir socialinei politikai kurti. Socialinės apsaugos sistema pirmosios nepriklausomybės laikotarpiu Lietuvoje kūrėsi nestabilios politinės-ekonominės situacijos, gausėjančių socialinių problemų, skirtingų valdžių nuolat reformuojamų valstybinės valdžios institucijų kontekste. Nepriklausomoje Lietuvoje kurtas teisinis pagrindas, socialinėje srityje pradėjusios veikti valdžios institucijos, valdžios ir visuomenės dėmesys socialinėms problemoms davė pradžią pirmajai socialinės apsaugos sistemai Lietuvoje.

## Išvados

1. Šiuo metu vyraujantis politinis-ekonominis ir/ar kultūrologinis tyrinėtojų požiūris į XIX a. pab.–XX a. pr. reiškinius neleidžia visapusiškai atskleisti socialinės apsaugos formavimosi ypatumų, todėl svarbu išsamiau analizuoti socialinius to meto aspektus.

2. Nestabili politinė padėtis (dažna valdžios kaita), ekonominiai pokyčiai (besiformuojantys kapitalistiniai santykiai), socialinės paramos, sveikatos apsaugos sistemos nebuvimas nulėmė socialinių problemų XIX a. pab.–XX a. pr. gausėjimą ir jų masto didėjimą. Remiantis istoriografiniais šaltiniais, socialines problemas galima suskirstyti į bendro pobūdžio, t. y. būdingas visiems laikotarpiams, ir specifines, t. y. aktualias tik konkrečiam laikotarpiui.

3. Carinės Rusijos, okupacinės vokiečių valdžios institucijos, atsakingos už socialinių reikalų tvarkymą, bandė įvairiais būdais spręsti socialines problemas. Nepriklausomos Lietuvos metais padė-

tis iš esmės pasikeitė, tačiau dažnai reformuojamos socialinei sričiai priskirtinos institucijos neleido iki galo susiformuoti socialinės apsaugos sistemai.

4. Socialinės apsaugos teisinis pagrindas buvo pradėtas kurti nepriklausomoje Lietuvoje. Įstatymai iš esmės reglamentavo socialinę paramą ir socialinį draudimą.

5. Socialinės apsaugos sistema pirmuoju nepriklausomybės laikotarpiu Lietuvoje formavosi veikianti dvigubo paveldo: carinės Rusijos ir okupacinės vokiečių valdžios. Skirtingi požiūriai, įvairios kovos su socialine neteisybe priemonės kūrė įvairialypį pagrindą socialinės apsaugos sistemos formavimuisi Lietuvoje.

## LITERATŪRA

### Įstatymai

1. **Darbo** dienos ilgumo įstatymas // Laikinosios vyriausybės žinios. 1919 12 17. Nr. 17.
2. **Darbo** inspekcijos įstatymas // Vyriausybės žinios. 1925 01 17. Nr. 179.
3. **Draudimo** nuo nelaimingų atsitikimų įstatymas // Vyriausybės žinios. 1936 04 30. Nr. 531.
4. **Kaimo** gyventojų sveikatos reikalams rūpinti įstatymas // Laikinosios vyriausybės žinios. 1938 01 14. Nr. 597.
5. **Laikinosios** apskričių viršininkų teisės ir pareigos // Vyriausybės žinios. 1918–1921 m. cirkuliaras. Nr. 2.
6. **Ligonių** kasų įstatymas // Vyriausybės žinios. 1926 05 27. Nr. 227.
7. **Pramonės** darbininkų samdos įstatymas // Vyriausybės žinios. 1933 11 11. Nr. 429.
8. **Savivaldybių** įstatymas // Laikinosios vyriausybės žinios. 1919 10 28.
9. **Žemės** ūkio darbininkų samdos įstatymas // Vyriausybės žinios. 1929 08 12. Nr. 306.

### Straipsniai

10. **Ar** reikalingi driskiai? // Lietuvos žinios. 1922. Nr. 168.
11. **Darbo** ir socialinės apsaugos būklė Lietuvoje // Vairas. 1934. Nr. 3.
12. **Dėl** karo nukentėjusių krašte // Vairas. 1915. Nr. 1.
13. **Elgetavimo** epidemija // Lietuvos žinios. 1922. Nr. 66.
14. **Staugaitis J.** Visuomenės labdarybės sutvarkymas // Draugija. 1909. Nr. 31–32.
15. **Šiauliai.** Stoties vaizdeliai // Lietuvos žinios. 1922. Nr. 170.
16. **Vaikų** elgetavimas gatvėse // Lietuvos žinios. 1914. Nr. 31.

### Šaltiniai

17. **Akelaitis V.** Socialinė apsauga Lietuvoje // Lietuva 1918–1938 m. – Vilnius, 1939.
18. **Basanavičius J.** Iš lietuvių gyvenimo 1915–1917 m. po vokiečių jungu. – Vilnius, 1919.
19. **Frankas J.** Atsiminimai apie Vilnių. – Vilnius, 2001.
20. **Laisvydas A.** Po Liudendorfo padu 1915–1918 m. vokiečių okupacija Lietuvoje. – Vilnius, 1919.
21. **Paltarokas K.** Labdarybės tvarkymas kitur ir Lietuvoje. – Kaunas, 1920.

### Knygos

22. **Barkauskaitė M.** Globa, rūpyba ir labdara tarpukario Lietuvoje 1918–1940 m. // Ugdymo problemos. – Vilnius, 1998. T. III (30).
23. **Čepėnas Pr.** Naujųjų laikų Lietuvos istorija. – Vilnius, 1992. D. 1–2.
24. **Lietuvos** centrinio valstybinio istorijos archyvo fondų žinynas. – Vilnius, 1990. D. 1.
25. **Meškauskas J.** Lietuvos medicinos istorija. – Chicago, 1987.
26. **Praspaliauskienė R.** Nereikalingi ir pavojingi: XVIII a. pab.–XIX a. pr. Elgetos, valkatos ir plėšikai Lietuvoje. – Vilnius, 2000.
27. **Skipitis R.** Nepriklausomą Lietuvą statant. – Chicago, 1961.

## THE BEGINNINGS OF SOCIAL SECURITY SYSTEM IN INTERWAR LITHUANIA

**Dr. Jolanta Pivorienė**

**Daiva Mikalauskaitė**

Mykolas Romeris University

### Summary

The article discusses the development of social security system in Lithuania at the end of XIX c. and at the beginning of XX c. The country had three different periods of governance: Russian Tsar (1795-1915 m.), German occupation (1915-1918 m.) and Independent Lithuania (1918-1939 m.). Each period influenced the development of social security system in Lithuania.

The main social problems, institutions responsible for their solutions and the main legal documents of all three periods are analysed in the article.

Two types of dominating social problems of these periods could be differentiated. There were social problems relevant to all periods, such as begging, prostitution, and epidemics. However, each period had specific social problems, such as the flow of refugees after the First World War, returning from exile and others.

Russian and German governments established various state institutions, which were responsible for social problems solutions in the country. Nevertheless, they were not able to improve social situation in Lithuania.

The first successful attempts were made in Independent Lithuania. Government passed important legal acts and founded state bodies for social security protection.

Different governments made various efforts in order to better social situation in the country and shaped development of social security system in Independent Lithuania period.

**Keywords:** social security, general and specific social problems, states institutions, legal acts of social security.