

Elga Zālīte

SOCIĀLĀ APDROŠINĀŠANA LATVIJĀ (1920–1940)

Jautājuma teorētiskā un vēsturiskā nostādne

Sociālā apdrošināšana līdzās izglītības un dzīvokļu programmām ir valsts labklājības politikas kā sistēmas būtiska sastāvdaļa.¹ Sociālās apdrošināšanas galvenais mērķis ir nodrošināt vidusmēra iedzīvotājus, galvenokārt algoto darbaspēku, pret ekonomiskiem riskiem, tādiem kā slimības un nelaimes gadījumi, bezdarbs, nenodrošinātas vecumdienas. Pastāv arī otrā plāna mērķi, kuros sociālās labklājības programmas kalpo kā līdzekļi sociālai un politiskai kontrolei. Gan Vācijā, gan Lielbritānijā, gan ASV labklājības politikas ieviešana vismaz daļēji tika motivēta ar vēlēšanos saglabāt pastāvošo sociālo kārtību.² Līdzīga motivācija izskanēja arī neatkarīgās Latvijas darba ministra A. Krieviņa runā 1924. gada 8. februārī: “Mūsu jaunajā republikāniskā valstī ir no pirmā svara, ka mūsu demokrātiskās iestādes nostiprinātas. Sevišķi tas sakāms par mūsu sociāliem likumiem. Ja mūsu zemē ir zināms miers, tad pateicoties gan tiem.”³ Tādējādi labklājības programmas nodrošina ekonomiskās skalas lejas daļā esošo iedzīvotāju pamatvajadzības, bet augšdaļā esošos aizsargā pret algoto darbinieku spiedienu.

Otrā plāna mērķu vidū jāmin arī darbaspēka produktivitātes aspekts. Laba strādājošo veselība nozīmē darbaspēka kvalitātes pieaugumu.

Sociālās nodrošināšanas pirmsākumi meklējami nedaudz vairāk kā pirms simt gadiem – 19. gs. otrajā pusē līdz ar industrializācijas attīstību. Sociālā nodrošināšana varēja rasties tikai reizē ar tādu sociālu un ekonomisku sistēmu, kas balstās uz strādājošo atkarību no algas lieluma.⁴

Tradicionālajā agrārajā sabiedrībā ekonomiskā vienība bija ģimene, kas sniedza noteiktu pašnodrošinājumu visos dzīves gadījumos. 19. gs. otrajā pusē pašvaldības veica zināmas veselības aizsardzības, izglītības un nabadzīgāko iedzīvotāju aizsardzības darbu. Pastāvošie t.s. nabagu likumi bija domāti ārkārtējiem gadījumiem, nevis lai mazinātu nabadzību kopumā. Palīdzības problēma pirmsindustriālajā sabiedrībā nebija sociālo tiesību jautājums.⁵ Industriālā sabiedrībā potenciāls ienākumu zaudējums kļuva par realitāti lielai iedzīvotāju masai. Ekonomisku kā arī sociālu un politisku iemeslu dēļ pret algotajiem strādniekiem nevarēja izturēties kā pret trūcīgajiem sabiedrības robeželementiem.

Krievijā, arī Latvijā, kas 19. gs. otrajā pusē atradās Krievijas impērijas sastāvā, industrializācija notika autoritāras varas apstākļos. Industrializāciju gan veica privātie uzņēmēji, bet viņu mērķi un idejas bija pakļautas monarhijas, valsts birokrātijas un agrāro šķiru interesēm. Līdzīga situācija bija arī Vācijā. Šīs abas

valstis bija pirmās, kas pievērsās sociālās nodrošināšanas likumiem, lielā mērā – strādājošo spiediena rezultātā.⁶ Ķeizariskā Vācija 1883. gadā izdeva likumu par valsts slimo kasēm, 1884. gadā – likumu par apdrošināšanu nelaimes gadījumos, 1889. gadā – likumu par vecuma un invalīdu pensijām. Šie trīs likumi, vēlāk papildināti, lika pamatus mūsdienu labklājības kapitālismam. Taču valstīs, kur industrializācija notika liberālas valsts apstākļos un to veica privātie uzņēmēji, tiesības uz sociālo nodrošināšanu sākotnēji tika liegtas kā, piemēram, Anglijā un Francijā. Savukārt ASV līdz pat 20. gs. 30. gadiem uzskatīja, ka labklājības politika ierobežo individuālo brīvību, iniciatīvu un vēlēšanos strādāt. Turklāt ASV sociālo likumu ieviešanas iniciatori nebija strādnieki, bet gan nelielas teorētiku grupas.⁷ Vairākas liberālās valstis izvēlējās brīvprātīgo, nevis obligāto, ar sabiedrības – valsts vai uzņēmēju – kontroli saistīto apdrošināšanu. To vidū var minēt Somiju un Dāniju. Vispārpieņemts ir viedoklis, ka obligātā apdrošināšana nostiprinājās ne tikai valstīs ar vājāku liberālisma ideoloģiju, bet arī tur, kur vājāki bija sākotnējie brīvprātīgās apdrošināšanas fondi, to skaitā Krievijā. Te gan jāpiebilst, ka Latvijā apdrošināšana bija attīstīta daudz augstākā līmenī nekā Krievijā.⁸

Tautsaimniecības vēsturē Anglijā un ASV modernā labklājības valsts ideja ir saistīta ar angļu tautsaimnieka Džona Meinarda Keinsa (*Keynes*) vārdu, kurš analizējis nodarbinātības problēmas izcelšanos. Pirms D. Keinsa tautsaimnieki uzskatīja, ka brīvā tirgus apstākļos bezdarbs nevar būt ilgstošs, saskaņā ar likumu, ka kopējais piedāvājums un kopējais pieprasījums saimnieciskā sistēmā vienmēr ir vienāds. Tomēr D. Keinss 1936. gadā pierādīja, ka tirgus saimniecībā ir tendence rasties plaisai starp kopējo preču piedāvājumu un kopējo pieprasījumu, jo cilvēki daļu ienākumu ietaupa. Šo starpību D. Keinss nosauca par “deflācijas plaisu”. Lai to aizpildītu, viņš rekomendēja valstij veicināt sabiedrisko darbu finansēšanu bezdarbnieku nodrošināšanai.⁹ D. Keinss ieteica saglabāt demokrātisku politisko iekārtu, privātīpašumu un tirgus saimniecību. Vienlaicīgi viņš bija par valsts aktīvu iejaukšanos saimnieciskajā dzīvē, lai pilnībā nodarbinātu iedzīvotājus.

Analizējot spēkus un apstākļus, kas veicināja sociālās nodrošināšanas attīstību, līdzās ekonomikas modernizēšanai un industrializācijai, no vienas puses, jāmin tādi faktori kā šķiru cīņa un sociāldemokrātisko partiju ietekme (sākotnēji sociāldemokrāti, piemēram, Vācijā, gan nespēja pieņemt sociālās nodrošināšanas principu, saskatot tajā paterniālisma ideju), no otras puses, – valdošo slāņu stratēģiskie mērķi. Pētījumi, kas pārstāv t.s. institucionālistu skolu, labklājības politikā kā noteicošo uzsvēr valsts institūciju un politisko procesu, arī atsevišķu indivīdu – politiķu – lomu,¹⁰ maz uzmanības pievēršot ideoloģisko un ekonomisko procesu un kultūras vērtību nozīmei. Šī pieeja vērtējama kā pārāk formāla, un ir skaidrs, ka gan politisko un ekonomisko procesu, gan kultūru atšķirības bija tās, kas noteica sociālās politikas un sociālās nodrošināšanas attīstības īpatnības dažādās valstīs. Tajā pašā laikā visai sarežģīts ir jautājums, kāda tieši bija

politiskās organizācijas loma labklājības politikas veidošanā 20. gs. 20.–30. gados. Acīmredzot no konkrētas vēsturiskās situācijas ir atkarīgs, kāda valdība – demokrātiska vai autoritāra bija labvēlīgāka labklājības politikas veicināšanai. Taču, raugoties no tālākas perspektīvas, jāpiekrīt viedoklim, ka tieši demokratizācijas process veicināja labklājības politikas attīstību.¹¹ Tas vienmēr ir bijis pamatā t.s. labklājības valsts radīšanai, arī tā dēvētajam zviedru modelim, ko raksturo augsta politiskā kultūra, sociāldemokrātu hegemonija, vēsturiski noteiktas kompromisu iespējas starp politiskajiem spēkiem (30. gados starp sociāldemokrātiem un Zemnieku partiju, starp arodbiedrībām un uzņēmēju konfederāciju), spēcīga ekonomiskā bāze, monopolistiska valsts kontrole pār labklājības sektoru, augsti nodokļi, spēcīgas organizācijas, nenozīmīgs nabadzības līmenis.¹²

Vēsturiski obligātā apdrošināšana vispirms aptvēra tikai slimības un sakropļošanas gadījumus. Tai sekoja invaliditātes un vecuma apdrošināšana, visbeidzot apdrošināšana pret bezdarbu.¹³ Arī Latvijā attīstība gāja tādā pašā virzienā. Praktiski visās valstīs sākotnēji tiesības uz sociālo aizsardzību ieguva strādnieku grupas, parasti rūpniecības strādnieki, kas bija pietiekami labi organizēti un pilnībā atkarīgi no algas. Amatnieki un jo vairāk fermeri bija pēdējās grupas, ko iekļāva sociālās apdrošināšanas programmās.¹⁴

Pirms obligātās apdrošināšanas Latvijā gadsimtu mijā pastāvēja diezgan plaša brīvprātīgās apdrošināšanas sistēma, kura, kā jau teikts, tālu pārsniedza Krievijas vidusmēra līmeni. No 1900. līdz 1913. gadam Latvijā darbojās vismaz 90 slimo, palīdzības un apbedīšanas kases ar apmēram 38 000 biedru. No tām apmēram 13 fabriku strādnieku palīdzības biedrībās bija ap 23 000 biedru jeb 1770 katrā.¹⁵ Pārējās bija pārsvarā mazas, bieži veidotas pēc tautību principa. Visu šo organizāciju pamatā bija pašpalīdzības princips, dalībnieku iemaksas sastādīja 1,4–2,3% no algas.

Solis sociālās nodrošināšanas virzienā bija 1866. gada 26. augusta likums, kas visām fabrikām uzlika par pienākumu sniegt strādniekiem brīvu medicīnisko palīdzību. Labākā stāvoklī atradās lielās fabrikas. Latvijā no 194 fabrikām ar 1000 strādniekiem ārstnieciskā palīdzība nebija pieejama tikai 9 fabrikās.¹⁶ Tā, piemēram, fabrika “Provodņiks”, kas saviem 6000 strādnieku un to ģimenēm, kopā 20 000 cilvēku, garantēja ne tikai bezmaksas medicīnisko palīdzību un zāles, bet arī ārstēšanos speciālās klīnikās, pabalstus kā slimību, tā dzemdību gadījumos.¹⁷ Tomēr arī 1907. gadā no 14 247 fabrikām, kuras pārraudzīja Fabriku inspekcija, tikai 5439 uzņēmumu (38%) strādnieki saņēma kādu palīdzību.

Pirms kara 1903. gadā pieņēma arī likumu par apdrošināšanu nelaimes gadījumos un likumu par obligātu strādnieku nodrošināšanu slimības gadījumos, tie attiecās uz visiem lielākajos uzņēmumos (ar ne mazāk kā 20 strādnieku) nodarbinātajiem. Krievijas, tātad arī Latvijas vēsturē, tas bija pirmais gadījums, kad ar valsts noteiktu likumu sabiedrība uzņēmās atsevišķu personu risku, šoreiz tie bija darba devēji, kas vieni paši iemaksāja apdrošināšanas prēmijas. Krievijas

likumdevēji sekoja Vācijas piemēram un deva strādniekiem tiesības līdzdarboties to programmu vadībā, kuras strādnieki finansiāli atbalstīja.¹⁸ Pēdējais likums tomēr neaptvēra vairāk par ¼ darbaspēka.

Historiogrāfija

Lai gan ārzemēs, arī Austrumeiropas valstīs sociālās labklājības un sociālās nodrošināšanas vēstures jautājumiem veltīta liela uzmanība,¹⁹ Latvijā pagaidām speciālu pētījumu nav. Tam varētu būt vismaz divi iemesli. Pirmkārt, sociālo jautājumu politizācija padomju okupācijas gados, kas neapšaubāmi ir mazinājusi interesi par minētajām tēmām. Otrkārt, nopietnāk neiedziļinoties jautājumu būtībā, var šķist, ka, analizējot, piemēram, sociālās nodrošināšanas organizēšanas līdzekļus – finanses, pārvaldes struktūras, rezultātu uzskaitījumu u.tml., ir darīšana it kā ar tehniskiem jautājumiem. Tomēr nevajadzētu aizmirst, ka veids, kā šīs tehniskās lietas tiek risinātas, atspoguļo politisko spēku samēru, politisko kultūru, prioritātes valsts ekonomiskajā politikā un visu ekonomisko situāciju kopumā.

Nedaudzo sacerējumu vidū, kuros skarti atsevišķi tēmas aspekti, vispirms jāatzīmē Nikolaja Balabkina un Manfreda Šnepsa grāmata, kas veltīta tautsaimnieka Kārļa Baloža darbībai gan Vācijā, tajā skaitā Gustava Šmolera (*Schmohler*) Sociālpolitiķu biedrībā, gan Latvijā.²⁰ Pēc K. Baloža domām, saimniecības attīstībai nepieciešami divējādi faktori, no kuriem pirmais ir infrastruktūra jeb sociālais kapitāls, kas aptver dzelzceļu, pastu, telegrāfu, zemes ceļus, iedzīvotāju sociālo un vidējo izglītību un veselības stāvokli, otrs faktors – tiešais kapitāls, kas ieguldīts rūpniecībā, tirdzniecībā, lauksaimniecībā. Grāmatā skarti arī K. Baloža uzskati sociālajā politikā, analizēts Eiropas ceļš uz labklājības valsti. Nesen iznākušajā Aivara Strangas darbā, kas veltīts sociāldemokrātu darbībai un politiskajiem uzskatiem, par apskatāmo tēmu atzīmēts vienīgi, ka sociālā likumdošana bija LSDSP darbības trešais mērķis, politiski šaurāks, sociāldemokrātisks un vissekmīgāk īstenots.²¹

Daudz lielāku ieguldījumu tēmas iztīrījumā devuši emigrācijas latviešu tautsaimnieki, vēsturnieki un bijušie politiķi. Arnolds Aizsilnieks savā fundamentālajā darbā sociālās likumdošanas un sociālās apdrošināšanas jautājumus raksturojis pa atsevišķiem periodiem, dodot perfektu likumu uzskaitījumu, bet neiedziļinoties politisko spēku samērā un citos apstākļos, kas noteica tāda vai citāda projekta pieņemšanu.²² Atzīmējami arī daži vispārēja rakstura darbi, kur tēma skarta tikai garāmeļot. Tūlīt pēc kara iznākušajā Alfrēda Bīlmaņa grāmatā aplūkoti galvenokārt sasniegumi veselības aizsardzībā, uzsverot, ka 30. gadu beigās tikai 1/8 iedzīvotāju netika pakļauta veselības apdrošināšanai.²³ Savukārt relatīvi nesen tapušā izdevuma "Latvijas un latviešu tautas vēsture" autors Agnis Balodis tēmas apskata nodaļai devis nosaukumu "Nodokļi un sociālās priekšrocības". Diemžēl vairāki autora izteiktie apgalvojumi ir kļūdaini vai tendenciozi. Latvijas valsts nemaksāja pensiju visiem strādniekiem,

kas bija nodarbināti valsts darbā; arī visi lauksaimniecībā nodarbinātie nebija apdrošināti slimības gadījumos.²⁴ Tāpat diez vai bez dziļākas analīzes var apgalvot, ka Latvijā nebija bagāto un nabago.

Interesanti izsekot 20.–30. gadu laikabiedru, politiķu atzinumiem un viedokļiem. Sociāldemokrāts Fēlikss Cielēns savās atmiņās rakstīja, ka jau Satversmes sapulces pieņemtie likumi par slimo kasēm un par astoņu stundu darba dienu lika pamatu sava veida Latvijas strādnieku sociālajai satversmei, kaut arī nepilnīgai, jo tā neattiecās uz laukstrādniekiem. F. Cielēns pat apgalvoja, ka ap 1962. gadu Zviedrijā, kur sociāldemokrātiem noteikts iespaids bijis jau 30 gadus, neizdevās sasniegt tik labvēlīgu apdrošināšanu slimības gadījumos.²⁵ Savukārt Bruno Kalniņš, analizējot pirmos Saeimas gadus, uzsveris, ka tālākas sociālas reformas nav izdevies realizēt, jo likumdošanas darbā mazinājusies LSDSP politiskā ietekme.²⁶ Vērtīgi iepazīties ar cita sociāldemokrāta – Voldemāra Bastjāņa pieredzi slimo kasu darbībā, kārtojot Rīgas Centrālās kopējās slimo kases saimnieciskās lietas. Viņš atzina arī, ka problēmas šajā, vislielākajā slimo kasē radīja neracionāla saimniekošana un trūkumi finansu operācijās.²⁷ Sevišķi interesanti lasīt, kā sociāldemokrātu veikumu sociālās likumdošanas laukā vērtēja pretējā politiskā spēka – Zemnieku savienības pārstāvis Alfrēds Bērziņš, kurš darbojās Saeimas sociālās likumdošanas komisijā. A. Bērziņš atzinīgi novērtēja minētās komisijas darbu, akcentējot tās sēžu sagatavotāja un vadītāja sociāldemokrāta Jāņa Višņas nopelnus, kaut arī viņu uzskati daudzos jautājumos krasi atšķīrās. A. Bērziņš rakstīja: “Kā sociāldemokrātu oficiāls pārstāvis J. Višņa aizstāvēja savas partijas radikālos priekšlikumus, bet kā komitejas priekšsēdētājs, paredzēdams budžeta iespējas, izmanevrēja tā, ka vairākumu guva mērenākie, reālākie priekšlikumi.”²⁸

Nopietnu pētījumu nav arī par autoritārisma perioda sociālo politiku, tajā skaitā sociālo apdrošināšanu. A. Bērziņš darbā par K. Ulmani pilnā mērā puda laikmeta ideoloģiju. Viņš norādīja, ka, lai gan Saeimas laikā tika izstrādāta laba sociālā likumdošana, tā esot bijusi šķiriska, jo attiekusies galvenokārt uz rūpniecības strādniekiem. Bijušais sabiedrisko lietu ministrs pasvītroja, ka pēc 1934. gada 15. maija galvenais princips sociālo jautājumu kārtošanā bija sociālā taisnīguma princips. A. Bērziņš rakstīja: “.. bez sociālās taisnības nav iespējams panākt nacionālo vienību. Bet nacionālā vienība bija visu viņa [K. Ulmaņa] centienu gala mērķis.”²⁹ No laikabiedru darbiem jāatzīmē arī Latvijas Darba kameras ģenerālsekretāra Alberta Kleinhofa publikācija par Darba kameras dibināšanu, uzdevumiem un uzbūvi.³⁰

Latvijas Republikas sociālā likumdošana skarta arī vairākos ārzemju autoru darbos. Tajos ne tikai uzsverts, ka Baltijas valstu sociālā likumdošana atbilda Rietumeiropas principiem,³¹ bet pat atzīts, ka 30. gadu sociālās apdrošināšanas shēmas uzskatāmas par vienām no veiksmīgākajām pasaulē.³² Tomēr izteikts arī atzinums, ka nepieciešamība nemitīgi turēties pie taupības principa, arodbiedrību un kreiso politisko partiju ietekmes praktiska iznīcināšana autoritārisma apstākļos un

konfrontācija drīzāk kā kompromiss lēmumu pieņemšanā noteica to, ka Latvija, tāpat kā citas Baltijas valstis, neizvēlējās Skandināvijas ceļu – labklājības valsts celtniecību.³³

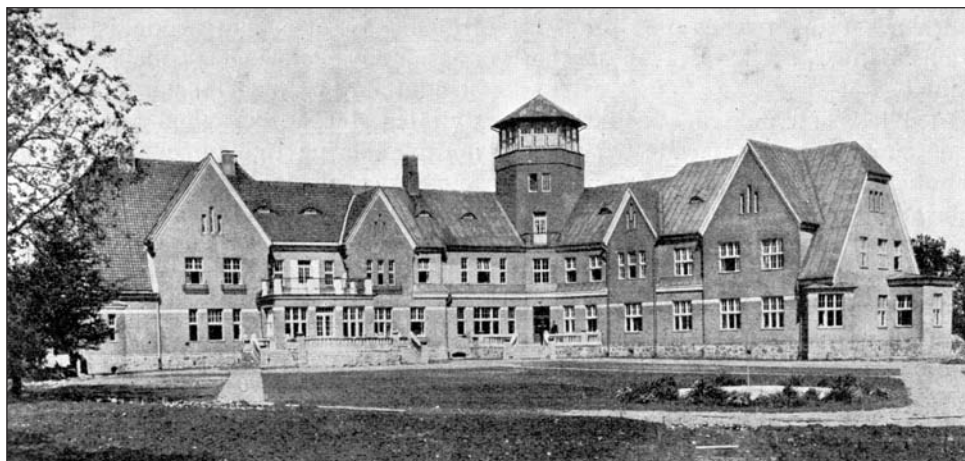
Apdrošināšana un veselības aizsardzība

Latvijas valsts pastāvēšanas pirmajos gados nebija ne slimo kasu, ne darba inspekcijas, ne nelaiemes gadījumu apdrošināšanas sabiedrību. Vienīgais sociālais likums, ko reāli piemēroja dzīvē, bija 1918. gadā izdotie sociālās apgādības noteikumi, uz kuru pamata un vēl plašākā apjomā pašvaldības sniedza palīdzību trūkumā nonākušiem nespējniekiem. Patstāvīgās Latvijas sociālā likumdošana iesākās tikai Satversmes sapulces laikā. 1920. gada 3. maijā Ministru kabinets izdeva “Rīkojumu par darba aizsardzību un strādnieku apdrošināšanu”.³⁴ Tas Latvijā aizsāka Krievijas sociālo likumu piemērošanu. Strādnieku apdrošināšanas kasu organizēšanai un sociālo likumu tālākai izstrādāšanai Iekšlietu ministrijā nodibināja sociālo departamentu. 1921. gadā to paplašināja un izveidoja Darba ministriju, kuru 1925. gadā pārdēvēja par Tautas labklājības ministriju.

Pirmajā pasaules karā Latvija, tāpat kā vairums Eiropas valstu, zaudēja daudz iedzīvotāju, bet dzīvi palikušajiem nācās dzīvot ekstremālos apstākļos. Versaļas miera līgums veselu XIII nodaļu – “Darbs” – veltīja sociālā jautājuma analīzei un priekšlikumiem. Tajā tika uzsvērts, ka pasaulē lielas ļaužu masas cieš no netaisnības, trūkuma un nabadzības, kas rada valstīs iekšējo nemieru un apdraud arī vispārējo pasaules mieru. Steidzīgi bija nepieciešams uzlabot darba apstākļus un ieviest dažādu risku apdrošināšanu.³⁵ Atbilstoši statūtiem, kas ietilpa minētajā XIII nodaļā, Tautu Savienībā tika izveidota pastāvīga Starptautiskā darba organizācija. Tās kompetencē bija atzīt par nepieciešamu radīt algotajiem darbiniekiem apmierinošus un visās valstīs vienādus apstākļus.³⁶ Starptautiskajā darba organizācijā piedalījās arī Latvija, sūtot delegācijas uz Vispārīgajām konferencēm, sekojot Darba biroja statistiskajām publikācijām un pētījumiem un Saeimā ratificējot tās pieņemtās konvencijas. Versaļas miera līguma XIII nodaļu pilnā mērā var dēvēt par 20. gs. sociālo pamatdokumentu, kas parādīja kara laikā notikušās pārmaiņas sociālajās attiecībās. Ir izteikts arī viedoklis, ka tieši karš deva strādniekiem unikālu iespēju darīt kaut ko sava stāvokļa uzlabošanā, citādi šāda iespēja diez vai būtu radusies.³⁷

Latvijas Republikas pirmajos pastāvēšanas gados notika ne mazums streiku, piemēram, 1921. gadā 126 streikos piedalījās 7887 strādnieki. Streikotāji galvenokārt cīnījās par algas paaugstināšanu nemitīgi pieaugošās dārdzības apstākļos.³⁸ Prasība par strādnieku apdrošināšanu netika izvirzīta.

Taču tieši “Likums par strādnieku un citu algoto darbinieku apdrošināšanu slimības gadījumos” bija pirmais nozīmīgākais sociālais likums, ko 1920. gada 15. decembrī pieņēma Satversmes sapulce. Tas ir saprotams, jo pirmskara Latvijā tika likti stingri pamati slimo kasu sistēmai. Tā 1914. gada jūnijā Latvijā darbojās jau 79 slimo kases ar 80 500 dalībnieku, bet vēl 54 slimo kases tika veidotas.³⁹



1. att. Latvijas slimo kases sanatorija "Saulkalne" plaušu slimniekiem Vaiņodē, Bātas muižā.

Tomēr būtiskākā nozīme minētā likuma pieņemšanā acīmredzot bija fakts, ka sociāldemokrāti bija spēcīgākā frakcija Satversmes sapulcē. Viņu spiediena rezultātā tika pieņemts apdrošināšanas likums, kas uzskatāms par radikālāko Eiropā.⁴⁰ Arī Zemnieku savienība, Kristīgi nacionālā partija un citi politiskie spēki atbalstīja apdrošināšanas likuma pieņemšanu, lai gan aizstāvēja 1912. gada vai 1917. gada likuma mazāk radikālo variantu.⁴¹ Kā rakstīja F. Cielēns: "… pilsoniskais vairākums saprata, ka tālejoši sociālie likumi ir labākais nodrošinājums pret boļševiku valsts graužošo darbību."⁴² Lai gan sociāldemokrāti atbalstīja arī laukstrādnieku apdrošināšanu viņu darba specifikas un minimālā atalgojuma dēļ, šā jautājuma izskatīšana tika atlikta. Analizējot visus apstākļus, nedrīkst arī aizmirst demogrāfisko situāciju valstī. Pēc Iekšlietu ministrijas ziņām, no 1919. līdz 1922. gada pirmajai pusei Latvijā atgriezās 209 024 bēgļi.⁴³ Rīgā šajā laikā mirstība sasniedza 21 uz 1000 iedzīvotājiem (1913. gadā – 18 uz 1000). Plosījās slimības. 1920. gadā konstatēja 5021 izsituma tīfa un 5501 dizentērijas gadījumu. Šajā pašā 1920. gadā tika konstatēts, ka mirušo ir par 4457 cilvēkiem vairāk nekā dzimušo.⁴⁴ Pēckara apstākļos, kad tautas veselības stāvoklis prasīja īpašas rūpes, bet izpeļņa bija zema, apdrošināšanas medicīna bija vienīgā izeja.

Vēl paliek jautājums, kāpēc netika izstrādāts jauns likums, bet likumdevējs ķērās pie vecā Krievijas likuma uzlabošanas. Sociāldemokrāts Ernests Morics, kam šā likuma sagatavošanā bija galvenie nopelni, to skaidroja ar vairākiem apstākļiem. Viņš uzsvēra, ka likumdevēju iestāžu rīcībā nav bibliotēkas un līdz ar to nav iespējams iepazīt pasaules pieredzi, bez tam komisija nodarbojoties ar jauna apdrošināšanas veida izstrādāšanu, kāds Krievijas likumos nepastāv, – mātes un bērna apdrošināšanu.⁴⁵ Tiesa gan, pēdējais dienas gaismu nekad neieraudzīja.

Pārstrādātais slimo kasu likums ienesa būtiskus jauninājumus. Nozīmīgākais ieguvums, raugoties no strādnieku pozīcijām, bija pilnīgas slimo kasu pašpārvaldes iegūšana. Slimo kases pārvaldīja pilnsapulce, valde un revīzijas komisija, to locekļus kases dalībnieki ievēlēja vienīgi no sava vidus. Šāda situācija, kur no pārvaldes izslēdza darba devējus,⁴⁶ bija vēl tikai nedaudzās valstīs, piemēram, Igaunijā un Čehoslovākijā. Tika paplašināts arī apdrošināto loks, iekļaujot tajā sīkos amatniekus un būvuzņēmumos strādājošos. Unikāls bija apdrošināšanas līdzekļu vākšanas veids. Līdzekļi summējās ne tikai no pašu apdrošināto iemaksām (2% apmērā no algas), bet arī tikpat lielām darba devēju iemaksām, valsts iemaksām un vēl darba devēju piemaksām 2% apmērā. Kopā tas deva 8%. Tik lieli slimo kasu ienākumi nebija nevienā valstī, izņemot Igauniju. Principā valsts piemaksas pastāvēja vēl tikai Anglijā. Citur Austrumeiropā parastais variants bija puse darba devēju, puse pašu apdrošināto iemaksu.⁴⁷

Jaunums bija arī 12 nedēļu ilgs pabalsts pilnas algas apmērā jaunajām māmiņām, iepriekš noteiktā 8 nedēļu pabalsta vietā. Pirms kara pabalsts slimības gadījumā nebija pārsniedzis 1/4–2/3 no algas, bet pēc jaunā likuma tas varēja būt 2/3 līdz pilnas algas apmērā.⁴⁸ Un atkal – nekur Eiropā pabalstu apmēri nepārsniedza 50–80%. Kaimiņiem igauņiem tie veidoja 1/2–2/3 no darba algas.⁴⁹ Tautsaimnieks K. Balodis gan atgādināja atšķirības dažādu valstu atalgojumu apmēros. Vācijā saslimušais pabalstu varēja saņemt gan tikai 50% apmērā, taču jāatceras, ka algas tur bija daudz augstākas nekā Latvijas strādniekiem.⁵⁰ Nepieciešamo ārstēšanu un zāles dalībnieki saņēma bez maksas. Slimo kasēm bija tiesības sniegt medicīnisko palīdzību un izmaksāt naudas pabalstus arī dalībnieku ģimenes locekļiem.

Slimo kasu dibināšana sākās 1920. gadā, bet lēmums par Rīgas Grāmatrūpniecības darbinieku slimo kases izveidi tika pieņemts jau 1919. gada septembrī Grāmatrūpniecības aroda savienības valdē pēc pašu strādnieku iniciatīvas.⁵¹ Dibināšanās process īpaši paātrinājās pēc likuma pieņemšanas. Tā, 1920. gada decembrī darbojās četras kases ar 5648 dalībniekiem, 1921. gadā – 19 kases ar 33 042 dalībniekiem, bet 1922. gada beigās jau bija 25 kases ar 45 661 dalībnieku un 1923. gadā – 36 kases ar 81 501 dalībnieku.⁵² Šai laikā lielākā bija 2. Rīgas kopējā slimo kase (vēlāk – Rīgas Centrālā kopējā) ar 13 647 dalībniekiem, bet mazākā – Sabiles kopējā kase ar 177 dalībniekiem. Pastāvēja pavisam trīs slimo kasu tipi – kopējās jeb teritoriālās, pēc rūpniecības nozarēm un pēc arodiem izveidotās slimo kases. 1928. gadā darbojās jau 43 kases, no tām 18 Rīgā ar 263 052 dalībniekiem. 1930. gadā slimo kasu skaits nostabilizējās uz 40 ar 289 550 apdrošinātajiem, to skaitā 179 636 dalībniekiem un 109 081 ģimenes locekli.⁵³

Apdrošinātie varēja saņemt divējādi organizētu medicīnisko palīdzību. Latvijā izplatīta bija t.s. ierobežoti brīvā ārstu izvēle, kad slimnieks varēja griezties pie ārstiem, kas noslēguši ar kasi līgumu un kas ierakstīti slimo kasu ārstu sarakstā. Dažās valstīs pastāvēja pilnīgi brīva ārstu izvēle, kad katrs apdrošinātais varēja

griezties pie jebkura ārsta, turklāt kase sedza visus izdevumus. Latvija no šīs sistēmas atteicās augsto izmaksu dēļ, kā arī lai izvairītos no slimnieku simulācijas gadījumiem. Parasti slimo kases palīdzības sniegšanai slēdza līgumus ar privātārstiem, kas darbojās viņiem norādītajos rajonos un tika dēvēti par t.s. rajona ārstiem. Šajos līgumos ārstu atalgojums bija paredzēts zemāks nekā privātpraksēs. Slimniekam, griežoties pie ārsta, bija jāuzrāda kases dalībnieka grāmatiņa, no kuras ārsts pēc izmeklēšanas izplēsa vienu talonu. Katra mēneša beigās ārsts kasei piesūtīja rēķinu līdz ar taloniem. Tā, piemēram, Rīgas Centrālā slimo kase jau 20. gadu sākumā bija izveidojusi astoņus rajonus, kuros darbojās viens vai divi rajonu ārsti, bet kopā pavisam 13 ārsti. Bija noslēgts arī līgums ar 10 ārstiem – speciālistiem, 13 vecmātēm un 16 aptiekām. Savukārt Rīgas pilsētas pašvaldību darbinieku slimo kasei 20. gadu vidū bija noslēgti līgumi jau ar 160 ārstiem.⁵⁴ No tiem tad arī slimnieki varēja brīvi izvēlēties.

Otrs veids bija t.s. ambulatoriskā palīdzība jeb speciālā palīdzība ambulancēs. 1922. gadā pastāvēja tikai viena ambulance, kuru pārvaldīja 2. Rīgas kopējā slimo kase, 20. gadu vidū tai piederēja jau četras ambulances.⁵⁵ Kopumā priekšzīmīgas ambulances spēja ierīkot tikai lielākās un līdzekļiem bagātākās Rīgas kases. Ambulancēs ārstēšana pilnībā palika kasu kontrolē, un ārstiem tika maksāta cieta alga atkarībā no nostrādāto stundu skaita.

Apdrošinātie izmantoja abus palīdzības veidus, tomēr daudz biežāk griezās pēc palīdzības pie rajonu ārstiem. Piemēram, no Rīgas Pārdaugavas rajona kopējās slimo kases dalībniekiem, kas meklējuši palīdzību 1927. gadā, ambulancēs griezušies bija 14 909, pie ārstiem rajonos – 23 780.⁵⁶

Latvijā jau 20. gadu vidū bija pilnībā izveidojies slimnīcu un sanatoriju tīkls. 1922. gadā darbojās 75 slimnīcas un sanatorijas, to skaitā 8 valsts, 47 pašvaldību, 6 Sarkanā krusta un 33 privātās iestādes. 1927. gadā 117 slimnīcas un sanatorijas (15 valsts, 43 pašvaldību, 46 privātās un 33 sabiedrisko organizāciju, to skaitā slimo kasu).⁵⁷ Ja bija nepieciešamība, kases apmaksāja apdrošināto personu ārstēšanos pilsētas un Sarkanā krusta slimnīcās. Ar valdes piekrišanu tika atļauta arī apmaksāta ārstēšanās privātās slimnīcās un klīnikās.

Apdrošināto skaits no 1922. līdz 1929. gadam bija audzis 3,8 reizes, bet kasu kopējie izdevumi 6,7 reizes.⁵⁸ Absolūtos skaitļos izdevumi bija palielinājušies no Ls 2,5 milj. līdz Ls 16,7 milj. un pat 18,2 milj. 1930. gadā. Sākotnēji galvenais izdevumu postenis bija dažādi pabalsti, bet 20. gados situācija būtiski mainījās. Otrā gadu desmita vidū ārstēšanas izdevumi caurmērā sastādīja 25–30%, pabalstu īpatsvaru pārsniedzot par 20–25%, bet 20. gadu otrajā pusē ārstēšanas izdevumi sasniedza pat 60%.⁵⁹

Strādnieku un citu algoto darbinieku (izņemot laukstrādniekus) veselības aizsardzības sistēmas pamatā bija apdrošināšanas princips, bet valsts ierēdņu ārstēšana saskaņā ar “1921. gada 17. janvāra noteikumiem” atradās valsts rokās, resp., Darba ministrijas (vēlākās Tautas labklājības ministrijas) Veselības nodaļas pārziņā.⁶⁰ Gan zāles, gan ārsta palīdzību 2/3 apjomā sedza valsts, 1/3 maksāja

paši slimnieki. 20. gadu vidū Darba ministrijas pienākums bija sniegt palīdzību 58 000 personu – 24 000 ierēdņu un 34 000 viņu ģimenes locekļu. Palīdzības sniegšana bija organizēta 57 lielākos centros, ko apkalpoja 90 valsts ārstu un 20 valsts zobārstu.

1927. gada maijā Saeima pieņēma “Likumu par algoto darbinieku apdrošināšanu nelaiemes un arodu slimību gadījumos”, kas turpināja attīstīt veselības aizsardzības likumdošanas pamatus.⁶¹ Tas bija visplašākais sociālais likums, jo skāra visus algotos darbiniekus, arī laukstrādniekus un jūrniekus, tādējādi aptverot apmēram 60% Latvijas iedzīvotāju. Vienīgi attiecībā uz sīkražotājiem bija paredzēta brīvprātīgā apdrošināšana. Likums attiecās uz privātos, valsts un pašvaldību uzņēmumos nodarbinātajiem strādniekiem un kalpotājiem. 20. gadu beigās bija apdrošinātas jau 350 000 personu.⁶² Nelaiemes gadījumu apdrošināšanā visas iemaksas darba devēji sedza vieni paši. Atšķirībā no slimo kasēm apdrošināšanas sabiedrību pārvalde atradās vienīgi darba devēju rokās. Likuma ieviešana dzīvē bija sadalīta starp trim iestādēm: valsts iestāžu darbinieku apdrošināšanu veica Tautas labklājības ministrija, lauksaimniecībā nodarbināto – pirmā apdrošināšanas sabiedrība un visu pārējo algoto darbinieku apdrošināšanu – otrā apdrošināšanas sabiedrība. Apdrošinātie līdzdarbojās vienīgi pensiju komisijās – vienlīdzīgā skaitā ar apdrošināšanas sabiedrību pārstāvjiem.

Saskaņā ar likuma nosacījumiem nelaiemes gadījumā cietušajam vai ar arodslimību saslimušajam bija tiesības saņemt visu nepieciešamo ārstēšanu, bet darba nespējas laikā pabalstu 70% apmērā no vidējās darba dienas algas, bet pastāvīgas darba nespējas gadījumā arī pensiju 70% apmērā no dienas algas. Cietušā nāves gadījumā pensiju saņēma ģimenes locekļi. 1928. gadā pavisam bija 18 858 cietušie, kuriem palīdzības sniegšanai tika iztērēti Ls 1,8 milj. 1929. gadā attiecīgi tika reģistrēti 26 295 cietušie (skaita palielināšanās acīmredzot skaidrojama ar straujāku rūpniecības attīstību šajā laikā), par kuriem izdoti Ls 2,5 milj.⁶³

Neraugoties uz atsevišķiem trūkumiem, sevišķi attiecībā uz likumam pakļauto arodslimību ierobežoto skaitu un pašu apdrošināto personu nepielaišanu sabiedrību pārvaldē, 1927. gada likums bija viens no radikālākajiem sociālās apdrošināšanas likumiem pasaulē attiecībā uz apdrošināto personu skaitu un pensiju apmēriem.⁶⁴

Kopā ar minēto likumu otrās Saeimas laikā pēc sociāldemokrātu iniciatīvas tika izstrādāts un 1928. gada 5. jūnijā pieņemts oriģinālais, Latvijas apstākļiem piemērotais “Likums par lauku iedzīvotāju nodrošināšanu slimības gadījumos” (sociāldemokrātu nopelni bija arī “Sociālās apgādības likuma”, “Likuma par darba līgumiem” u.c. pieņemšanā). Tas Latvijas dzīvē patiesi bija liels notikums, jo laukos dzīvoja 3/5 valsts iedzīvotāju, bet bija apvidi, kur 40–50 km lielā teritorijā nebija neviena ārsta, un visas draudzes un pagastus apkalpoja tikai ap 70 ārstu.⁶⁵

Likuma nepieciešamību atzina visi politiskie spēki, atšķirīgi viedokļi pastāvēja vienīgi par likumā skarto personu loku. Sociāldemokrāti un Progresīvā tautas apvienība uzskatīja, ka apdrošināšanas medicīniskā palīdzība sniedzama tikai

algotajiem strādniekiem un vēl arī sīkzemniekiem. Reālistiski uz projektu skatījās Zemnieku savienība, brīdinot no pārmērīgiem izdevumiem.⁶⁶

Likums tomēr tika pieņemts tā radikālākajā variantā. To attiecināja uz visiem lauku iedzīvotājiem, neatkarīgi no mantas stāvokļa, tādējādi aptverot 1,2 milj. laucinieku. Palīdzību garantēja ar valsts un pašvaldību līdzekļiem, nelielas piemaksas izdarīja paši slimnieki. Tik plaša likuma realizēšana dzīvē prasīja milzu līdzekļus, it īpaši no valsts, tādēļ likumu tika paredzēts īstenot pakāpeniski, atkarībā no budžeta iespējām. Pirmajā, 1928./29. budžeta gadā no tā tika izsniegti Ls 2,5 milj. ārstu algām, ārstēšanai, piemaksai par medikamentiem. Ārpus kārtējā budžeta Ministru kabinets pašvaldībām piešķīra vēl neatmaksājamu pabalstu Ls 1,6 milj. apmērā.⁶⁷

Pašvaldībām tika uzticēta visa palīdzības organizēšana: ārstu, vecmāšu pieņemšana, slimnīcu ierīkošana, personāla apgādāšana ar darba un dzīves telpām. Samērā īsā laikā visā Latvijā nodibinājās plašs rajonu ārstu tīkls. Ja lielākie pagasti rajonu ārstu doktorātus uzturēja vieni paši, tad mazākie apvienojās pa diviem trim un pat vairākiem kopā. Jebkurš lauku iedzīvotājs par nelielu atlīdzību, bet trūcīgie ar pagastu valdes lēmumu par brīvu varēja griezties pie rajonu ārstiem. Visas zāles bija par puscenu, bet, ārstējoties slimnīcā, bija jāsedz 1/3 izdevumu. Par brīvu bija palīdzība dzemdībās. Bez tam bija noteikts, ka gada un vasaras kalpi darba nespējas laikā sešas nedēļas varēja no darba devēja saņemt uzturu un dzīvokli. Pārējiem algotiem darbiniekiem šīs tiesības saglabājās divas nedēļas.

Progresīvās likumu normas un, protams, izdevumu apjoms neapšaubāmi nodrošināja augstu veselības aizsardzības līmeni Latvijā. Latvijas valsts sociālajai apgādībai un darba aizsardzībai vien 1922./23. gadā izdeva Ls 5 milj., 1925./26. gadā – Ls 9,1 milj., bet 1926./27. gadā – Ls 11,6 milj. un 1929./30. gadā – Ls 21,9 milj. Šo izdevumu apjoms valsts izdevumu struktūrā palielinājās no 4,3% 1922./23. gadā līdz 11,9% 1929./30. gadā. Vēl jāņem vērā arī darba devēju ievērojamie izdevumi. Tādējādi Latvija pārsniedza Eiropas vidējo izdevumu līmeni sociālās labklājības nodrošināšanai – 9,3%.⁶⁸

Sevišķi būtiski bija slimu kasu darbības rezultāti. Iedzīvotāju mirstība bija samazinājusies, epidēmijas stipri ierobežotas. Ar slimu kasu starpniecību strādniekiem un kalpotājiem kļuva pieejama ārstniecība sanatorijās, atpūtas namos, sēravotos, kā arī modernā fizikālā ārstniecība (rentgens, diatermija, kalnu saule, masāža u.c.), kas citādi algotajiem darbiniekiem būtu liegta savas dārdzības dēļ. Tomēr vēl daudz kas bija darāms, piemēram, tuberkulozes ārstēšanā.

Problēmas

Līdz ar sociālās nodrošināšanas organizāciju izveidi un darbības uzsākšanu nācās saskarties ar divām cieši, jo cieši saistītām problēmām. Tās bija naudas trūkums un radītās sistēmas sadrumstalotība, jo katram riskam jeb apdrošināšanas veidam bija paredzētas atsevišķas apdrošināšanas iestādes.

Sadrumstalotība noveda pie neracionālas darbības, sevišķi līdzekļu patēriņa ziņā. Likumdošanas viengabalainību, it īpaši pirmajos gados, traucēja arī dažādu laikmetu likumdošanas apvienošana, tieši pārņemot un attīstot cariskās Krievijas likumus, maz analizējot Eiropas pieredzi.

Arī Eiropā sociālās apdrošināšanas sistēmas radās un darbojās dažādos apstākļos. Piemēram, Vācijā katram riskam jeb apdrošināšanas veidam pastāvēja atsevišķas kases. Savukārt Itālijā visi riski bija apvienoti, bet netika pārraudzīti centralizēti – kā Lielbritānijā vai Francijā.⁶⁹ Vienota apdrošināšanas sistēma darbojās arī vairākās Austrumeiropas valstīs – Ungārijā, Rumānijā, Dienvidslāvijā. Sevišķi izcēlās Bulgārija, kas ieviesa kopēju veselības apdrošināšanas, negadījumu, vecuma pensiju un bezdarba apdrošināšanas sistēmu.⁷⁰ Tiesa gan, apdrošināšana šajās zemēs neaptvēra tik plašus iedzīvotāju slāņus kā Latvijā, lielākoties pilnīgi ignorējot laukstrādniekus.

Īpaši daudz gan reālu, gan iedomātu problēmu saistījās ar slimo kasu darbību. Visasākā reakcija jau tūlīt pēc slimo kasu likuma pieņemšanas nāca no darba devējiem. 1922. gada jūnijā Latvijas Rūpnieku un amatnieku savienība, Rīgas Fabrikantu biedrība u.c. darba devēju organizācijas nosūtīja protestu Satversmes sapulcei, sūdzoties par augstajām slimnieku pabalsta naudām, lielajām darba devēju iemaksām kasēs.⁷¹ 1924. gadā centrā izvirzījās prasība slimo kasu pārvaldes aparātu nodot darba devēju pārziņā. Tautsaimnieks K. Balodis atzīmēja, ka uzņēmēju pretestība bijusi tik asa, ka izpaudusies jau saucienā pēc slimo kasu un visas darba ministrijas likvidācijas.⁷²

Pašas slimo kases atzina, ka, pastāvot lielākai starpībai starp darba algu un slimības pabalstu, retāki kļūst slimības simulācijas gadījumi, samazinās saslimšanu skaits, ja slimības pabalstu sāk izmaksāt no trešās un ne no pirmās saslimšanas dienas.⁷³ Tādējādi nevar noliegt, ka zināmi grozījumi likumā bija nepieciešami. Taču minētie trūkumi vēl bija sākums, salīdzinot ar pārmetumiem, ko slimo kases saņēma 20. gadu otrajā pusē.

Darba devēju organizācijas slimo kasēm pārmeta neprasmī lietderīgi rīkoties ar to rīcībā esošajām ievērojamajām naudas summām. Tika uzskatīts, ka lielle slimo kasu budžeti (1927. gadā izdevumu kopsumma bija Ls 13,4 milj., 1929. gadā – Ls 16,7 milj.) ir pārāk grūta nasta jaunajai Latvijas valstij ar tās ierobežotajām saimnieciskajām iespējām. Cits arguments – slimo kasēs, arī nelaiemes gadījumu apdrošināšanas biedrībās tiekot uzturēti nesamērīgi lieli darbinieku štati un kancelejas, kas prasa ārkārtējus pārvaldes izdevumus. Tautas labklājības ministrs pat minēja piemēru, ka Rīgas un apkārtnes mājkalpotāju atsevišķā slimo kase 1926. gadā pārvaldes aparātam bija patērējusi 25,88% līdzekļu, kamēr citas kases vidēji ap 9–10%.⁷⁴ Atsevišķās kasēs ieņēmumi nespēja segt izdevumus. Visbeidzot darba devēji kasu darbībā saskatīja kreiso elementu rīkošanos, “kuri rūpējas par to, lai zināmas partijas cilvēki, saņemot kolosālas algas, varētu piekopt aģitāciju”.⁷⁵ Te bija domāti sociāldemokrāti, kuriem no 43 slimo kasēm, kas darbojās 1928. gadā, ietekme bija 20 kasēs. Pilsoniskās skaitījās 15 kases, bet vēl astoņas kases pārvaldīja pilsoņi koalīcijā ar sociāldemokrātiem.⁷⁶

Par gaidāmajām pārmaiņām liecināja arī politisko partiju atbalsts uzņēmēju prasībām. Demokrātiskais centrs, Zemnieku savienība, Jaunsaimnieki un sīkgruntnieki, Nacionālais bloks u.c. pieprasīja pārmaiņas kasu pārvaldē un naudas līdzekļu saimniecībā. Izskanēja priekšlikumi par slimo kasu apvienošanu.⁷⁷ Jāpiebilst, ka sociāldemokrātu pozīcijas 3. Saeimā bija vājinājušās.

1929. gada 15. oktobrī pieņēma grozījumus slimo kasu likumā, kas dzīvē gan netika realizēti, jo pret līdzekļu samazināšanu slimo kasēm aktīvi uzstājās sociāldemokrāti, organizējot 1929. gada 18. oktobrī vienas dienas ģenerālstrieku, kurā piedalījās 24 000 strādnieku no 250 uzņēmumiem.⁷⁸

Tomēr 1930. gada 11. jūlijā, Hugo Celmiņa vadītās valdības laikā, kad tautas labklājības ministrs bija Vladislavs Rubulis, Latvijas Republikas Satversmes 81. panta kārtībā valdība pieņēma "Noteikumus par slimo kasēm".⁷⁹ Grozījumi attiecās uz kasu pārvaldi; tajā iekļāva darba devējus – resp., tika noteikts, ka valdē un revīzijas komisijā darba ņēmēju skaitam jābūt par vienu, bet pilnsapulcē par 10 lielākam nekā darba devēju skaitam. Grozījumi skāra arī pabalstu apmērus; tos noteica 60–90% apmērā no darba algas (agrāk 66–100%). Turpmāk slimo kases dalībniekiem par zālēm bija jāmaksā 15% no to vērtības, bet pilnsapulcei bija tiesības noteikt arī piemaksu par vizītem pie ārsta. Naudas pabalstus kases varēja izsniegt tikai no ceturtais slimības dienas un ne ilgāk par 26 nedēļām (agrāk pat no pirmās dienas līdz pat 52. nedēļai). Ievāktu līdzekļu kopējais apmērs nemainījās, jo tikai 1933. gada maijā valsts piemaksas slimo kasēm no 2% tika samazinātas līdz 1,5% no apdrošināto algām.⁸⁰

1930. gada 1. novembrī Tautas labklājības ministrijas Sociālās apdrošināšanas nodaļa aptaujāja visās slimo kases, lai novērtētu, kā grozījumi likumā darbojas dzīvē.⁸¹ Šī aptauja ir unikāla un interesanta pati par sevi, jo tā satur informāciju par 40 slimo kasēm. Pabalsti vidēji bija samazinājušies. Ja kasu dalībnieki slimoja mājās, pabalsti variēja no 66% no algas (4 kasēs) līdz 70–75% (7 kasēs), 80–85% (16 kasēs) vai pat 90% (8 kasēs). Ārstējoties slimnīcā, pabalsti bija apmēram tādi paši, ja slimoja ģimenes apgādnieks, bet ievērojami mazāki, ja slimoja indivīds bez ģimenes – 30–50% apmērā no algas. Vairums slimnieku pabalstu saņēma 26 nedēļas, bet tie, kas kasē bija sastāvējuši vairākus gadus, – pat līdz 52 nedēļām. Turīgākajās kasēs – Rīgas Grāmatrūpniecības darbinieku slimo kase, Rīgas Centrālā kopējā kase – 52 nedēļu ilgus pabalstus izmaksāja bez kādiem noteikumiem. Tomēr lielākā daļa kasu (17 kases) izmaksas sāka ar otro darba nespējas dienu vai arī ar trešo, ceturto dienu (11 kases). Ar pirmo dienu to joprojām turpināja 11 kases. Arī ģimenes locekļu ārstēšana lielākoties bija par brīvu, tikai dažās kasēs vajadzēja piemaksāt Ls 0,20–0,50 par vizīti. Toties visur bija jāpiemaksā par medikamentiem – 10 kasēs – 15%, 21 kasē – 20%, 9 kasēs – 25–50% no to vērtības. Ārstējoties pie zobārsta, parasti bija jāsamaksā par materiālu vērtību un 10–25% no veiktā darba vērtības.

Vecuma pensijas

Slimo kasu materiālā nodrošinātība Latvijas Republikas laikā visciešākajā veidā bija saistīta ar līdzekļu atvēršanu vecuma pensijām.⁸² 1926. gadā un vēlreiz 1929. gadā Tautas labklājības ministrija V. Rubuļa vadībā izstrādāja īpašu vecuma

apdrošināšanas projektu, kas vienlaicīgi nozīmēja arī slimo kasu reformēšanas projektu.⁸³ Visa pamatā bija t.s. taupības ideja un slimo kasu līdzekļu (valsts piemaksu) pārdalīšana par labu vecuma apdrošināšanas fondam. Apdrošināti tiktu tikai slimo kasu dalībnieki pēc pašu vēlēšanās. Iemaksas fondā būtu noteiktas visiem vienādā apmērā – apmēram Ls 20 vienam dalībniekam. Pusi no iemaksām segtu darba devējs, otru pusi algotais darbinieks. Tiesības uz pilnu vecuma pensiju Ls 360 apmērā būtu personām, kas sasniegušas 65 gadu vecumu un vismaz 25 gadus bijušas kasu dalībnieces. Viss tomēr palika projekta līmenī.

Kad 1930. gada 11. jūlijā tika izdoti slimo kasu likumu grozījumi, to 75. punkts paredzēja vecuma apdrošināšanas fonda dibināšanu. Sekoja piezīme, ka atskaitījumi no valsts piemaksām izdarāmi, tikai stājoties spēkā likumam par vecuma un invaliditātes apdrošināšanu.

Likumam tomēr nepieņēma, ko varētu skaidrot ar vairākiem apstākļiem. Turpinājās sociāldemokrātu protesti, gan organizējot streikus, gan iesniedzot Saeimā savu likumprojekta variantu, kurā nekādas strādājošo iemaksas nebija paredzētas. Bez tam zināmas cerības tika liktas uz 1928. gada 13. aprīlī pieņemto "Sociālās apgādības likumu",⁸⁴ saskaņā ar kuru lauku un pilsētu pašvaldību pienākums bija gādāt par saviem darba nespējīgajiem vecajiem ļaudīm, katrā gadījumā atsevišķi lemjot, vai piešķirt tiem ikmēneša pabalstu, vai arī ievietot veco ļaužu patversmē. Jāņem vērā arī tas, ka 1930. gada otrajā pusē Latviju skāra Eiropas ekonomiskā krīze, kā rezultātā sarežģītāks kļuva Latvijas finansiālais stāvoklis. Valsts budžets bija novests līdz minimālām robežām, tautsaimnieki un politiķi bija spiesti domāt par jauniem akcentiem sociālajā politikā. Tas nozīmēja vairāk pievērsties apdrošināšanas attīstībai, samazinot valsts lomu sociālajā nodrošināšanā.⁸⁵

Šo tendenci apstiprina 1931. gada jūlijā pieņemtais "Likums par pensijām".⁸⁶ Tas atcēla 1922. gada noteikumus par valsts ierēdņu un kalpotāju pensijām un 1925. gada skolotāju pensiju likumu. Jaunais likums maksimāli attiecās uz 200 000 strādājošo: valsts ierēdņus, pašvaldību darbiniekus, skolotājus, privātu un valsts iestāžu žēlsirdīgās māsas, garīdzniekus, aizsargu nodaļu vadītājus (likuma 1. daļa); lauksaimniecības un lopkopības organizāciju, slimo kasu un kooperācijas organizāciju darbiniekus, tos zinātniekus, kam nebija noteikta darba devēja (3. daļa); apmēram 8000 valsts un valsts autonomo uzņēmumu pastāvīgo strādnieku un amatnieku.

Lai gan jaunais likums attiecās ne vien uz valsts ierēdņiem, bet arī uz garīga darba strādniekiem, noteikumi tomēr bija izplūduši un grūti pateikt, kāpēc vienai vai otrai profesijai tika dota priekšroka. Likuma apspriešanas laikā Saeimā viedokļi bija krasi atšķirīgi. Daži, piemēram, Kristīgo ļaužu savienības pārstāvis Ēvalds Rimbenieks uzskatīja, ka vajadzētu gaidīt, kamēr būs iespējams pieņemt likuma IV daļu, resp., garantēt vecuma nodrošināšanu visiem Latvijas pilsoņiem. Citi aicināja darīt to, kas šai brīdī iespējams (Demokrātiskā centra pārstāvis Kārlis Kiršteins).⁸⁷ Sociāldemokrāti likumu kritizēja kā nepilnīgu, bet atradās

arī tādi kā, piemēram, Nacionālās apvienības pārstāvis Longins Ausējs, kas domāja, ka pagaidīt var fiziska darba strādnieki, jo priekšroka dodama “apdāvinātākajiem” garīgā darba darītājiem.⁸⁸

Likuma pirmajā un trešajā daļā minētās personas pensiju tiesības ieguva pēc 25 gadu izdienas un 55 gadu sasniegšanas. Pensijas apmērs bija 50% no algas. Par katru nākamo nostrādāto gadu (pēc 25 gadiem) pensiju norma pieauga par 2–3%, sasniedzot pat 70–80% no algas.

Apdrošinātajiem bija paredzētas lielas iemaksas – 4% apmērā no algas, bet darba devējs – galvenokārt valsts, bet arī pašvaldības un privātie uzņēmēji – piemaksāja tikpat. Iemaksas pensiju fondā pēc savas būtības bija īpašs nodoklis, ko valsts uzlika tām algoto darbinieku kategorijām, kurām pēc attiecīgas izdienas būtu tiesības saņemt pensiju. Tādā veidā tika sagādāti līdzekļi pensiju izmaksām personām, kam pensijas jau bija piešķirtas, bet kas pašas nebija piedalījušās līdzekļu uzkrāšanā.

Likuma otrā daļa bija veidota atšķirīgi, par paraugu ņemot cariskās Krievijas pensiju kases.⁸⁹ Šo daļu principā nevar nosaukt par pensiju likumu, bet drīzāk par pabalstu likumu, jo pēc tā neviens dienas strādnieks pensiju izkalpot nevarēja. Tika dibinātas kases, par kuru dalībniekiem tika uzskatīti visi valsts uzņēmumu strādnieki un amatnieki, kas sasnieguši 60 gadu vecumu. Katram atvēra personīgo kontu, kurā ierakstīja ikmēneša atvilkumus. Aizejot no darba, strādnieki varēja saņemt atpakaļ atvilkumus no algas, bet, ja strādnieks bija kases dalībnieks vairāk nekā piecus gadus, tad varēja saņemt arī pusi no darba devēju iemaksām.

Likumi par vispārēju apdrošināšanu vecumā darbojās apmēram 30 valstīs. Vairumā gadījumu tika apdrošināts viss algotais darbaspēks. Parastais vecuma cenzs bija 65 vai arī 60 gadi. Praktiski vienmēr bija noteikts zināms gada ienākuma un mantas cenzs. Līdzekļu uzkrāšanā vecuma pensiju izmaksai lielākoties piedalījās gan paši apdrošinātie, gan valsts, gan darba devēji. Vienīgi Holandē, Spānijā un PSRS strādājošie bija atbrīvoti no jebkādiem maksājumiem.⁹⁰

Bezdarba apdrošināšana – par un pret

Apdrošināšana bezdarba gadījumos, kas garantēja pabalsta izsniegšanu bezdarbniekiem, darbojās vairāk nekā 20 pasaules valstīs. Arī Latvijā 20. gados tika veikti divi mēģinājumi izstrādāt un pieņemt attiecīgu likumu (abos gadījumos pēc sociāldemokrātu ierosinājuma). 1921. gada oktobrī saspringtās finansiālās situācijas dēļ visai radikālais projekts, kas paredzēja valsts pabalstus, netika virzīts tālāk par Sociālās likumdošanas un Budžeta komisijām.⁹¹

1927. gada novembrī sociāldemokrātu valdības laikā radās jauns projekts. Apdrošināšanu, kas 100 dienas gadā garantētu pabalstu 30–50% apmērā no darba algas, bija paredzēts attiecināt gan tikai uz slimo kasu dalībniekiem, galvenokārt

fiziska darba strādniekiem. Nepieciešamie līdzekļi veidotos no uzņēmēju un pašu apdrošināto iemaksātajām līdzekļiem, kā arī no valsts piemaksām.⁹²

Arī šoreiz likums netika pieņemts. Pamatarguments, ar kuru pret projektu pamatoti uzstājās Zemnieku savienība, Kristīgi saimnieciskais bloks u.c. partijas, bija šāds: nevar maksāt bezdarbniekiem pabalstus vienā vietā, ja citur – laukos – jūtams darbaroku trūkums. Bez tam pabalsti demoralizējot saņēmēju. Veseliem cilvēkiem pabalstu saņemt esot apkaunojoši.⁹³

Bezdarbs Latvijas pilsētās bija nevienmērīga darbaspēka sadalījuma rezultāts. Darbaspēka piedāvājuma svārstībām bija izteikti sezonāls raksturs. Laukstrādnieki, tāpat kā kokapstrādes un celtniecības strādnieki, bija nodarbināti galvenokārt vasarā un rudenī, bet ziemā reģistrējās pašvaldību darba apgādēs. Tad reģistrētas tika apmēram 4000–10 000 personu, t.i., 2–10 reizes vairāk nekā vasarā.⁹⁴ Dažādu grupu inteligēnto darba meklētāju skaits svārstījās no dažiem simtiem līdz tūkstošiem.⁹⁵

Latvijai nenācās piedzīvot Rietumeiropā izplatīto strukturālo bezdarbu, kas bija tautsaimniecības strukturālu izmaiņu vai racionalizācijas rezultāts. Latvijā tikai ekonomiskās krīzes gados bija vērojams t.s. cikliskais bezdarbs, kas bija saistīts ar konjunktūras svārstībām. Lai gan ekonomiskās krīzes gados bezdarbnieku absolūtais skaits sasniedza 30 000 un vairāk, to īpatsvara rādītājs nepārsniedza 3% no visiem strādājošajiem iedzīvotājiem (Eiropā caurmērā 10%).

Ņemot vērā nodarbinātības problēmas specifiku, kā arī ierobežotos finanšu resursus, galvenais akcents bezdarba novēršanā tika likts uz sabiedrisko darbu organizēšanu. Šim mērķim valsts un pašvaldības vidēji gadā izlietoja Ls 2–3 milj. Trūcīgākajiem palīdzību no valsts un pašvaldībām bija iespējams saņemt arī pabalstu veidā (produkti, īres nauda). Apmēram 12 000 jeb 1/5 no visiem rūpniecības strādniekiem pret bezdarbu bija apdrošināti uz brīvprātīgiem pamatiem. Tie bija arodbiedrību biedri, kas līdzekļus uzkrāja no sava nopelnītā.

Arī krīzes laikā nodarbinātības palielināšana bija pirmais un galvenais virziens bezdarba novēršanā. Tomēr krīzes apstākļos valsts budžetā sabiedrisko darbu fondam atvēlētie līdzekļi izrādījās nepietiekami, tādēļ tika atrasts jauns ienākumu avots. 1931. gada 30. decembrī Saeima pieņēma Sociālās likumdošanas komisijas izstrādāto likumu "Par līdzekļu sagādāšanu bezdarba apkarošanai".⁹⁶ Tautas labklājības ministrijā nodibināja fondu, kura līdzekļi veidojās no piecu iedzīvotāju grupu iemaksām: no slimu kasēs apdrošināto, no t.s. patstāvīgo darbinieku (brīvo profesiju un uzņēmumu administrācijas locekļu), darba devēju, pilsētu nekustamās mantas īpašnieku un valsts iemaksām, 2–4% no darba algas. Minētais likums bija vienīgais Eiropā, kas līdzekļu uzkrāšanā iesaistīja visplašākos iedzīvotāju slāņus, arī tos, kurus bezdarbs tiešā veidā neapdraudēja. Taču tas nebija apdrošināšanas likums un pabalstus no fonda neizsniedza.

Valsts garantētus bezdarba pabalstus krīzes gados daudz aktīvāk pieprasīja paši algotie darbinieki. Piemēram, 1931. gada otrajā pusē Saeimā griezās Latvijas Arodbiedrību Centrālbirojs, kas apvienoja 26 arodbiedrības ar 25 000 algotu

darbinieku, un Latvijas pilsētu savienība.⁹⁷ Tajā pašā laikā vairākas politiskās partijas – Demokrātiskais centrs, Vācbaltiešu partija, Kristīgo darbaļaužu savienība, kas 20. gados bija noteikti uzstājušās par bezdarba apdrošināšanu, 30. gadu sākumā atbalstīja Zemnieku savienības pozīciju, ka finansiālo apsvērumu dēļ tas nav iespējams.⁹⁸

Lai gan no 1931. gada decembra līdz 1933. gada februārim Saeimas Sociālās likumdošanas komisijā turpinājās aktīvas debates apdrošināšanas likuma sakarā, likumprojekts, kas bija iesniegts jau 1927. gadā, pieņemts netika. Kā absolūti nereālus Saeima noraidīja arī divus Strādnieku un zemnieku frakcijas iesniegtos projektus.⁹⁹

Pēdējais sociāldemokrātu Saeimā iesniegtais projekts aptvēra nodrošināšanu bezdarba, vecuma un darba nespējas gadījumos. Nepieciešamie līdzekļi veidotos no darba devēju iemaksām, Ls 500 lielas nekustamās mantas īpašnieku iemaksām, to personu iemaksām, kuru ienākumi pārsniedza Ls 5000 gadā, kā arī valsts un pašvaldību iemaksām. Projektu apspriežot, 1933. gada 16. novembrī Demokrātiskā centra pārstāvis K. Kiršteins izteicās, ka projekts visdrīzāk ir sociāldemokrātu partijas nākošo Saeimas vēlēšanu aģitācijas priekšdarbs.¹⁰⁰ Taču, tā kā pirms iesniegšanas Saeimā par likumprojektu bija parakstījušies vairāk nekā 1/10 no balsstiesīgajiem pilsoņiem, t.i., 198 000, saskaņā ar valsts satversmi tas bija nododams tautas nobalsošanā.

Tautas nobalsošana notika 1934. gada 24. un 25. februārī. Likuma pieņemšanai bija nepieciešams, lai savu attieksmi izteiktu puse no tā balsotāju skaita, kas piedalījās Saeimas vēlēšanās, – 478 411 pilsoņi un “par” balsīm bija jābūt vairāk nekā “pret”. Taču nobalsošanā piedalījās tikai 414 903 balsstiesīgie



2.att. Rīgas pilsētas ēdienu nams Mastu ielā 4, kur trūcīgajiem bezdarbniekiem un viņu ģimenes locekļiem izsniedza zupu.

pilsoņi jeb 42,5% no 1931. gada balsotāju skaita un līdz kvorumam pietrūka 72 507 balsis.¹⁰¹

Kas attiecas uz bezdarba apdrošināšanu, tad te galvenās krīzes laika grūtības bija jau aiz muguras un darba meklētāju skaits samazinājās. Līdz ar to samazinājās arī bezdarba apdrošināšanas jautājuma aktualitāte. Bet dažus gadus vēlāk toreizējais Valsts Prezidents Alberts Kviesis Jaungada uzrunā tautai varēja paziņot, ka bezdarbnieku skaits vairs nepārsniedz 0,1% no visa iedzīvotāju skaita.¹⁰²

Reformas pēc autoritārās iekārtas nodibināšanās

Pēc autoritārās iekārtas nodibināšanās 1934. gada 15. maijā valdības jaunās antidemokrātiskās darba formas ienesa korekcijas arī sociālo jautājumu risināšanā. Tāpat kā visās dzīves nozarēs akcents tika likts uz to, ka turpmāk tieši valstij jāuzņemas atbildība un jābūt noteicējam visās lietās, tajā skaitā arī tautas labklājības sfērā. Šis princips tika pamatots ar nepieciešamību atteikties no līdzšinējām grupu un partiju cīņām savu interešu aizstāvēšanā, kas iepriekšējos gados esot novedušas pie saimnieciskās un politiskās dzīves dezorganizācijas. Par sabiedrības augstāko mērķi un sociālās politikas stūrakmeni tika izvirzīts tautas vienības princips, kas solīja “.. vienu likumu visiem, vienas tiesības visiem, un vienu taisnību visiem”.¹⁰³ Kā jaunās sociālās politikas pamatprincipi tika formulēti arī taupība un saimnieciskums. Jāatzīst, ka 20. gados šajā jomā bija pieļautas arī kļūdas. Atsevišķi sociāldemokrātu projekti bija izrādījušies ekonomiski nepamatoti un nereāli, bet jāatrisina bija nopietna pretruna, jo idejas, kuru pamatā bija apdrošināšanas, resp., taupības princips, kreisie spēki noraidīja, un, kā parādīja 1934. gada tautas nobalsošana, lielā mērā tas bija arī pašu strādājošo viedoklis. Visbeidzot būtiskāko sociālās politikas principu vidū tika uzsvērtā nepieciešamība gādāt par ikviena cilvēka un sevišķi ģimenes labklājību, “.. jo cilvēks pats ir mūsu kapitāls un mūsu bagātība”.¹⁰⁴

Visu to kopumā varētu uzskatīt par vispārēja rakstura programmu, bet, kā parādīja dzīve, reformas jeb reorganizācija vispirms tika vēsta slimo kasu virzienā. Sākot ar 1934. gada jūliju, tās tika pārvērstas par Tautas labklājības ministrijai pakļautām iestādēm, tām zaudējot sabiedrisko raksturu. Trieciens demokrātijai bija atteikšanās no slimo kasu pārvaldes vadītāju vēlēšanām. Daudzās kasēs ievērojami samazināja valžu un revīzijas komisiju locekļu skaitu. Ministrija katrā no slimo kasēm iecēla savu pilnvarnieku, kam bija piešķirtas tiesības īstenot savus priekšlikumus arī tad, ja kases valde tam nepiekrīta.¹⁰⁵ Attiecībā uz slimo kasēm 1934. gadā tika pieņemti pavisam 14 dažādi likumi un rīkojumi, kas reglamentēja to darbību. Nozīmīgāko vidū vēl var minēt tautas labklājības ministram dotās tiesības taupības kursa vārdā pēc saviem ieskatiem kases apvienot. Tas notika, un kasu skaits samazinājās no 38 – 1934. gadā līdz 30 – 1938. gadā.¹⁰⁶

30. gadu vidū arī aizvien lielāks skaits darba devēju un ārstu atbalstīja līdzekļu ekonomijas ideju, pieprasot vēl radikālāku reorganizāciju. Tika uzskatīts, ka slimo kases ir nostiprinājušās, iegādājušās nekustamus īpašumus, tāpat ievērojami uzlabojusies iedzīvotāju veselība.¹⁰⁷ Tās bija iekārtojušās sanatorijas, atpūtas namus, bērnu kolonijas, fizikālās ārstniecības kabinetus, ambulances. Visām kasēm bija zobārstniecības kabineti. Bet pats galvenais – slimo kasu ieņēmumi nesedza izdevumus. Saskaņā ar Starptautiskās darba organizācijas datiem, 1934. gadā deficīts sasniedza Ls 700 000.¹⁰⁸ Tiesa gan, oficiālās bilances rādīja daudz labāku ainu: 1934. gadā slimo kasu ieņēmumi bija Ls 14,4 milj., 1937. gadā – Ls 16,2 milj., 1938. gadā – Ls 20,5 milj., 1939. gadā – Ls 21,7 milj., bet izdevumi attiecīgajos gados pieauguši no Ls 13,2 milj. līdz Ls 14,5 milj., Ls 18,5 milj. un Ls 21,6 milj.¹⁰⁹

Pilnībā var piekrist, ka, apvienojot kases, samazinot štatus, kā arī pārkārtojot slimo kasu darbinieku algas, tika gūti zināmi ietaupījumi. Liekas, ka visjutamāk tas bijis 1935. gadā, kad pārvaldes izdevumi pirmajā ceturksnī samazinājās par 9,5%, gada kopējie izdevumi salīdzinājumā ar 1934. gadu saruka par 4%, bet uz vienu dalībnieku tika izdots par 10% mazāk.¹¹⁰

Taču reformām bija vēl viens daudz grūtāk sasniedzams mērķis. Vajadzēja novērst pastāvošo paralēlismu apdrošināšanas iestāžu darbībā (slimo kases, Vispārējā apdrošināšanas sabiedrība nelaimes gadījumos, arī bezdarba apkaršanas fonds). Tas likvidētu visas apdrošināšanas sistēmas sadrumstalotību un padarītu tās darbību lietderīgāku, bet ar ietaupītiem līdzekļiem, neuzliekot no jauna jūtamas sociālas nastas iedzīvotājiem, varētu ieviest jaunu nodrošināšanas veidu – vecuma un invaliditātes gadījumos.¹¹¹ Pirmo reizi par projektu atklātībā K. Ulmanis paziņoja 1935. gada 28. jūlijā strādnieku svētkos, uzsvērdams, ka visdrīzākajā laikā tiks izdots jauns, plašs sociālās apdrošināšanas likums.¹¹² Saskaņā ar projektu, visa vadība, protams, tiktu nodota valsts pārziņā, Tautas labklājības ministrijā nodibinot abiem pastāvošajiem apdrošināšanas veidiem kopēju fondu: 1) slimības, 2) nelaimes gadījumu, kā arī 3) bezdarba un 4) jaunieviešamajai vecumdienu apdrošināšanai. Katrs apdrošināšanas veids tomēr darbotos patstāvīgi, un projektā katram bija atvēlēta atsevišķa daļa.

Projekts paredzēja izmaksāt vecuma pensijas 15 latu apmērā mēnesī visiem trūcīgiem pilsoņiem pilsētās un laukos pēc 70 gadu vecuma sasniegšanas, arī tiem, kas uzturējās patversmēs. Nepieciešamie līdzekļi veidotos, vecuma nodrošināšanas fondā ieskaitot pusi no pašvaldību izdevumiem sociālajai apgādei, to darba devēju iemaksas, kas nodarbināja slimo kasu dalībniekus, un pusi no valsts piemaksām, ko saņēma slimo kases. Jau 1936. gada jūlijā tautas labklājības ministrs paziņoja, ka lielais sociālās apdrošināšanas projekts ir izstrādāts,¹¹³ tomēr tas dienas gaismu nekad neieraudzīja.

Atbildot uz jautājumu – kāpēc, viena no atbildēm ir gluži skaidra. Likums varēja būt tikai pagaidu variants, sevišķi attiecībā uz pensijām. Labākā gadījumā tas aptvertu dažus procentus no iedzīvotājiem – trūcīgos vecos ļaudis, bet nekādā

ziņā neapmierinātu visu algoto darbinieku pamatotu vēlēšanos pēc ilgos darba gados nopelnītām, uz izdienas principu balstītām, nodrošinātām vecumdienām. Likums bija arī nevajadzīgi sarežģīts un samocīts, jurists Pēteris Mucinieks to nosauca par surogātu, kurš nav labāks par sociālās apgādības likumu, un ka Latvija ar to nevarēs lepoties pasaules acīs.¹¹⁴ Varbūt pat vēl lielākas problēmas radās ar finansiālo nodrošinājumu. Priekšplānā šoreiz izvirzījās K. Ulmaņa deklarētais taupības princips, ka sociālā apdrošināšana jāorganizē tā, lai ar vismazāko līdzekļu patēriņu gūtu vislielākos panākumus. Konkrēts piemērs te varētu būt 1939. gada 20. aprīlī izdots jaunais likums attiecībā uz apdrošināšanu nelaiemes gadījumos, saskaņā ar kuru likvidēja Vispārējo apdrošināšanas sabiedrību nelaiemes gadījumos, bet tās mantu un visus sabiedrības līdzšinējos apdrošinājumus pārņēma Tautas labklājības ministrija. Līdz ar to visa apdrošināšana pret nelaiemes gadījumiem tika koncentrēta vienā iestādē. Šo procesu var vērtēt kā iestāžu darbības paralēlisma novēršanu.

K. Ulmanis acīm redzami uz taupības principu nevēlējās palūkoties no citas puses. Līdzekļus varēja arī ietaupīt, ja tālāk attīstītu 1931. gada pensiju likumu, kura pamatā bija apdrošināšanas sistēma. Šajā gadījumā pensiju izmaksām nepieciešamo līdzekļu uzkrāšanā iesaistītos pašas ieinteresētās personas. Te radās pretruna, jo 1934. gada vasarā K. Ulmanis bija paziņojis, ka jaunā valdība strādās tā, ka nevienam nekas netiks atņemts, ja varēs, tad vēl klāt pieliks. Bet ieviest apdrošināšanas sistēmu nozīmētu uz strādnieku iemaksu rēķina samazināt viņu darba algu, un dotais solījums tautai tiktu laužts. Pēc nopietnām diskusijām nolēma, ka pagaidām no vispārējās apdrošināšanas vecumdienās, kā arī no projekta kopumā jāatsakās.¹¹⁵

Galū galā tieši slimo kases kļuva par bāzi vecuma apdrošināšanas sistēmas attīstībai perspektīvā. Praktiski tā bija atgriešanās pie 20. gados izstrādātā, bet vēl nerealizētā V. Rubuļa projekta. Saskaņā ar to vecumdienās vispirms tiktu apdrošināti slimo kasu dalībnieki. 1937. gada maijā Tautas labklājības ministrijā nodibināja Vecuma apdrošināšanas fondu, kurā ieskaitīja 1/6 no summas, ko valsts piemaksāja slimo kasēm (t.i., 1/6 no dalībnieku izpeļņas 1,5%). Gadu vēlāk – 1938. gada martā maksājumus fondā palielināja līdz 1/3 no 1,5%, kas sastādīja 0,5%, bet fondu pārdēvēja par Dzīves vakara nodrošināšanas fondu.¹¹⁶ Līdz ar to turpinājās arī slimo kasu reforma. Šajā gadījumā bija notikusi līdzekļu pārdalīšana, valsts slimo kasēm piemaksāja vairs tikai 1%. Fonda līdzekļus izlietot bija paredzēts ar īpašu, vēlāk izdotu likumu. Tas arī saprotams, jo, lai sāktu maksāt pensijas, līdzekļus bija nepieciešams uzkrāt. 1939. gada sākumā fondā bija jau Ls 2,8 milj., bet 1940. gada vidū – Ls 5,3 milj.

Protams, turpināja darboties 1931. gada pensiju likums. 1935. gada decembrī tika paaugstinātas apdrošināto iemaksas. 1936./37. gadā saskaņā ar pensiju likumu kopējais apdrošināto skaits sasniedza 73 849 personas, kas nozīmēja, ka pensiju tiesības bija garantētas aptuveni 6% no visiem strādājošajiem, kuru kopējais skaits bija 1,2 milj.¹¹⁷ Pensionāru skaits pieauga no 4854 – 1932./33. gadā

līdz 12 331 – 1938./39.gadā. No pensionāru kopskaita apmēram 95,7% bija ierēdņi, skolotāji un garīdznieki, 4,1% zinātnieki un mākslinieki un tikai 0,2% strādnieki un amatnieki.¹¹⁸

Izvērtējot 30. gados realizēto sociālo reformu rezultātus kopumā, var nodalīt divus galvenos virzienus. Pirmais virziens – realizējot taupības ideju, 30. gadu vidū Latvijas valdībai izdevās stabilizēt valsts izdevumus darba aizsardzības un sociālās apgādes mērķiem. Tas tika panākts, gan pensiju fonda, gan bezdarba apdrošināšanas fonda (no 1932. gada) līdzekļu uzkrāšanā aktīvi iesaistot pašus strādājošos, kā arī no 1933. gada samazinot valsts piemaksas slimo kasēm no 2% līdz 1,5%, vēlāk samazināšanu turpinot (Dzīves vakara nodrošināšanas fonds). Nedrīkst aizmirst arī jau pieminēto slimo kasu pārvaldes reformu. 1932./33. budžeta gadā izdevumi darba aizsardzībai un sociālajai apgādei bija 14,6% no visiem valsts budžeta izdevumiem, bet turpmākajos gados – 10–11%. Absolūtos skaitļos tas bija 15–20 milj. latu. Savukārt kopējie izdevumi sociālo vajadzību segšanai (valsts izdevumi, slimo kasu un apdrošināšanas sabiedrību budžeti, kopējie pensiju fondu līdzekļi, pašvaldību izdevumi) bija palielinājušies no Ls 4,9 milj. 1932./33. gadā līdz Ls 68,8 milj. 1937. gadā.¹¹⁹

Otrais virziens – ievērojami panākumi tika gūti veselības aizsardzībā. Bija panākta situācija, ka praktiski ikvienam iedzīvotājam slimības gadījumā bija paredzēta likumīga palīdzība. Pirmkārt, slimo kasēs – pamata apdrošināšanas iestādēs – 30. gadu beigās kopā ar piederīgajiem bija apdrošināti 350 000 strādājošo. Bez tam no 1938. gada maija slimo kasēs tika apdrošināti visi gada laukstrādnieki, ģimenes piemaksu saņēmēji, kam bija bērni vecumā līdz 10 gadiem. Saskaņā ar Tautas labklājības ministrijas ziņām, tika apdrošinātas pavisam 5600 ģimeņu ar 15 000 locekļiem.¹²⁰ Savukārt 1939. gada 4. maijā apdrošināti tika centīgi un ilggadīgi laukstrādnieki un lauksaimnieki, kas bija gādājuši par laukstrādnieku ģimeņu mājiņu celšanu savās saimniecībās. Abas kategorijas aptvēra 5600 laukstrādnieku un 5300 lauksaimnieku ģimeņu.¹²¹ Visas lauku darbinieku slimo kases dalībnieku iemaksas caur Tautas labklājības ministriju sedza valsts. Kā redzams, tieši slimo kases visstraujāk attīstījās plašumā. Otrkārt, likums par lauku iedzīvotāju nodrošināšanu attiecās uz apmēram 1,2 milj. iedzīvotāju. Tāpat kā iepriekšējos gados par lauku iedzīvotāju ārstēšanu rūpējās Tautas labklājības ministrija. 1934. gadā ministrija algoja 334 lauku ārstus, bet 1937. gadā jau 340 rajonu ārstu un 421 rajonu vecmāti.¹²² Ārstu un vecmāšu apkalpojamo rajonu lielums bija atkarīgs no iedzīvotāju skaita un ģeogrāfiskā izvietojuma. Vislielākajā ārsta rajonā bija 14 730 iedzīvotāju, vismazākajā 728. No 1938. gada laukos sāka strādāt arī valsts algoti zobārsti, kam telpas nodrošināja vietējās pašvaldības.

Treškārt, slimības gadījumos valsts bija apdrošinājusi apmēram 100 000 valsts darbinieku un to ģimenes locekļus.¹²³

Ceturtkārt, saskaņā ar likumu par kara invalīdu ārstēšanu palīdzību varēja saņemt 8500 kara invalīdu.

Piektkārt, visi algotie darbinieki bija apdrošināti nelaiemes gadījumos.

Nekādā ziņā nedrīkst aizmirst nopelnus, kas veselības sistēmas pilnveidošanā bija privātām organizācijām un sevišķi 1918. gadā izveidotajam Sarkanajam krustam. Tieši Sarkanais krusts bija dibinājis lielākās lauku slimnīcas – ar vairāk par 40 gultām, kamēr vietējās pašvaldības uzturēja mazākās lauku slimnīcas – ar 15 un vairāk gultām. 1939. gadā Sarkanais krusts provincē uzturēja 80 veselības un 71 zobārstniecības punktu.¹²⁴

1937. gadā beidzot pieņēma “Ārstniecības likumu”, kas atcēla 1912. gada variantu. 1937. gadā tika dibināta arī Veselības aizsardzības biedrība, kas, tāpat kā Sarkanais krusts, iesaistījās arī smagāko slimību apkarošanā. Dzīvē sāka realizēt 1936. gada jūlijā izdoto “Likumu par tuberkulozes apkarošanu” un 1938. gadā pieņemto “Likumu par venerisko slimību apkarošanu”. 1938. gada janvārī tika izdots “Likums par strādnieku un darbinieku veselības aizsardzību uzņēmumos”, paredzot visu nepieciešamo, kas saistās ar higiēnu un drošību darbavietās.¹²⁵

Liekas, ka darīts bija tiešām daudz, bet 1938. gada februārī, pirmo reizi uz sēdi sanākot Veselības padomei, padomdevējam orgānam veselības lietās, tautas labklājības ministrs Jānis Volonts tautas veselības nostiprināšanu izvirzīja joprojām kā galveno 30. gados risināmo uzdevumu.¹²⁶

Kaut arī autoritārā režīma lozungi attiecībā uz sociālo politiku bija izteiksmīgi un deklaratīvi, piemēram, par atteikšanos no grupu politiskajām cīņām, kas esot novedusi pie politiskās dzīves dezorganizācijas, šajā gadījumā raksta mērķis bija izsekot konkrētajiem likumdošanas soļiem un to realizācijai dzīvē. Bez pārspilējuma var apgalvot, ka slimības un nelaiemes gadījumu apdrošināšana attīstījās tik strauji un arī veiksmīgi, ka šos procesus var vērtēt kā priekšnoteikumu un neatsveramu ieguldījumu valsts ekonomiskajā attīstībā un sociālajā stabilitātē. Vērojot, kā attīstījās slimo kases – ne tikai plašumā, bet no 1932. gada arī kā starpnieces līdzekļu uzkrāšanai bezdarba apkarošanas fondam un no 30. gadu otrās puses – Dzīves vakara apdrošināšanas fondam, var izteikt minējumu, ka tālākā perspektīvā slimo kases būtu varējušas kļūt par Latvijas Republikas visas apdrošināšanas sistēmas pamatu un caur slimo kasēm būtu tikusi realizēta visu algoto strādnieku, to skaitā lauku algotā darbaspēka apdrošināšana vecumdienās.

ATSAUCES UN PIEZĪMES

¹ Ar terminu “sociālā nodrošināšana” parasti saprot palīdzību, ko sniedz valsts vai pašvaldību iestādes bez pašu apdrošināto līdzdalības un iepriekšējām iemaksām. Terminu “sociālā apdrošināšana” lieto, ja notikusi pašu apdrošināto līdzdalība. Jāatzīst gan, ka ne vienmēr konsekventi ievērotas terminu atšķirības. Sk.: *Mucinieks P.* Sociālā apdrošināšana vai nodrošināšana? // *Slimo Kasu Vēstnesis*. – 1937. – Nr. 1. – 10.–14. lpp. Atsevišķi autori norāda uz atšķirībām terminos “sociālā politika” un “labklājības politika”, uzsverot to vēsturisko pēctecību, resp., ka par “labklājības politiku” varot runāt tikai kā demokratizācijas rezultātu labklājības valsts apstākļos. *Metz K. H.* From Pauperism to Social Policy // *International Review of Social History*. – 1992. – Vol. XXVII. – No. 3. – P. 347, 348. Raksta autore

terminu *labklājības politika* lieto plašākā nozīmē, līdzīgi kā citi autori, attiecinot to arī uz industriālās sabiedrības sākumiem. *Rimlinger G. V.* The Historical Analysis of National Welfare Systems: Explorations in the new Economic History. – New York, 1982. – P. 152–162. Interesanti atzīmēt, ka Latvijas Republikā valsts līmenī ar sociālās nodrošināšanas jautājumiem nodarbojās Tautas labklājības ministrija (līdz 1925. gadam Darba ministrija).

² *Rimlinger G. V.* The Historical Analysis of National Welfare Systems. – P. 159.

³ Latvijas Valsts vēstures arhīvs (turpmāk – LVVA), 1642. f., @1. apr., 1139. l., 228. lpp.

⁴ The Evolution of Social Insurance 1881–1981. Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland. – London, 1984. – P. 6–8.

⁵ *Rimlinger G. V.* Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. – New York, 1971. – P. 335.

⁶ Turpat. – 334. lpp.

⁷ *Berkowitz E. D.* America's Welfare State from Roosevelt to Reagan. – New York, 1991. – P. XVI, 14.

⁸ Atšķirībā no obligātās apdrošināšanas brīvprātīgās apdrošināšanas pamatā bija pašpalīdzības ideja. The Development of Welfare States in Europe and America. – London, 1981. – P. 141; *Treimanis J.* Slimo apdrošināšana Latvijā. – R., 1926. – 1. d. – 145. lpp.

⁹ *Keynes J. M.* The General Theory of Employment, Interest and Money. – London, 1936. – P. 372–381.

¹⁰ *Amenta E., Skocpol T.* Taking Exception. Explaining the Distinctiveness of American Public Policies in the Last Century: The Comparative History of Public Policy. – Cambridge, 1989. – P. 312, 313.

¹¹ *Metz K. H.* From Pauperism to Social Policy. – P. 347.

¹² *Rojas M.* The “Swedish Model” in Historical Perspective // Scandinavian Economic History Review. – 1991. – No. 2. – P. 64, 71–73.

¹³ State Responsiveness and State Activism. An Examination of the Social Forces and State Strategies that Explain the Rise in Social Expenditures in Britain, France, Germany and Italy, 1870–1968. – London, 1989. – P. 65.

¹⁴ *Rimlinger G. V.* The Historical Analysis of National Welfare Systems. – P. 157.

¹⁵ *Treimanis J.* Slimo apdrošināšana Latvijā. – 146., 147. lpp.

¹⁶ Turpat. – 29. lpp.

¹⁷ Товарищество «Проводник». – Рига, 1906. – С. 123–125.

¹⁸ *Rimlinger G. V.* Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia. – P. 249.

¹⁹ The Economic History of Eastern Europe. 1919–1975. – Oxford, 1985. – Vol. I. – P. 323–377.

²⁰ *Balabkins N., Šņeps M.* Kad Latvijā būs labklājības valsts: Tautsaimnieks Kārlis Balodis. – R., 1993. – 159 lpp.

²¹ *Stranga A.* LSDSP un 1934. gada 15. maija valsts apvērsums: Demokrātijas likteņi Latvijā. – R., 1998. – 39. lpp.

²² *Aizsilnieks A.* Latvijas saimniecības vēsture; 1914–1945. – Stokholma, 1968. – 983 lpp.

²³ *Bilmanis A.* Latvia as an Independent State. – Washington, 1947. – P. 196.

²⁴ Balodis A. Latvijas un latviešu tautas vēsture. – R., 1991. – 221., 222. lpp.

²⁵ *Cielēns F.* Laikmetu maiņā. – Stokholma, 1963. – 2. d. – 166., 167. lpp.

²⁶ *Kalniņš B.* Latvijas sociāldemokrātijas 50 gadi. – Stokholma, 1956. – 220., 221. lpp.

²⁷ *Bastjānis V.* Demokrātiskā Latvija. – Stokholma, 1966. – 158., 163. lpp.

²⁸ *Bērziņš A.* Labie gadi. – [B. v.]: Grāmatu Draugs, 1963. – 117. lpp.

²⁹ *Bērziņš A.* Kārlis Ulmanis. Cilvēks un valstsvīrs. – [B. v.]: Grāmatu Draugs, 1974. – 281. lpp.

³⁰ *Kleinhofs A.* Latvijas Darba Kamera. – Autora izd., 1990. – 69 lpp.

³¹ *Pick F. W.* The Baltic Nations. Estonia, Latvia and Lithuania. – London, 1958. – P. 99.

³² *Crampton R. I.* Eastern Europe in Twentieth Century. – London, 1995. – P. 104.

³³ *Kirby D. G.* The Baltic World 1772–1993: Europe's Northern Periphery in an Age of Change. – New York, 1995. – P. 316.

³⁴ Papildinājums pie likumu un valdības rīkojumu krājuma. – R., 1921. – 67. papild.

³⁵ *Veidemanis R.* Ziņas par starptautisko sociālo likumdošanu. – R., 1923. – 4. lpp.

³⁶ *Mucinieks P.* Sociālā likumdošana. – R., 1934. – 56. lpp.

- ³⁷ *Marwick A.* War and Social Change in the XXth Century. A Comparative Study of Britain, France, Germany, Russia and USA. – London, 1974. – P. 89, 92.
- ³⁸ Latvijas sociālie likumi un darba statistika. – R., 1923. – 60., 61. lpp.; *Ekonomists*. – 1921. – Nr. 9. – 413. lpp.
- ³⁹ *Treimanis J.* Slimo apdrošināšana Latvijā. – 234. lpp.
- ⁴⁰ International Survey of Social Services. International Labour Office. Studies and Reports. Series M (Social Insurance) 1933. – No. 13. – Geneva, 1936. – 530 p.
- ⁴¹ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas. 1920.gads. II sesija, 4. sēde 1920.g. 2. decembrī. – 12. burtn. – 1470. sl.
- ⁴² *Cielēns F.* Laikmetu maiņā. – 167. lpp.
- ⁴³ LVVA, 1642. f., 1. apr., 1139.l., 9. lp.
- ⁴⁴ Pārskats par tautas veselības stāvokli Latvijā 1922. g. – R., 1924. – 5., 14. lpp.
- ⁴⁵ Latvijas Satversmes Sapulces stenogrammas. – 1458. sl.
- ⁴⁶ Darba Tiesības. – 1923. – Nr. 2/4. – 51. lpp.; 1924. – Nr.1/2. – 49. lpp.
- ⁴⁷ International Survey of Social Services. – P. 92, 206, 506.
- ⁴⁸ LVVA, 1642. f., 1. apr., 228. l., 8. lp.
- ⁴⁹ Estonia. Population, cultural and economic life. – Tallinn, 1935. – P. 25.
- ⁵⁰ *Balodis K.* Sociālie likumi // *Ekonomists*. – 1925. – Nr. 6. – 300. lpp.
- ⁵¹ LVVA, 4578. f., 1. apr., 2547. l., 3. lp.
- ⁵² Turpat, 1642. f., 1. apr., 266. l., 8. lp.
- ⁵³ Darba statistika 1936. gadam. – R., 1937. – 100. lpp.
- ⁵⁴ Darba Tiesības. – 1922. – Nr. 2. – 59., 60. lpp.; LVVA, 4578. f., 1. apr., 2546. l., 174. lp.
- ⁵⁵ LVVA, 4578. f., 1. apr., 130. l., 6. lp.
- ⁵⁶ Turpat, 2546. l., 144. lpp.
- ⁵⁷ Pārskats par tautas veselības stāvokli. 1929. – R., 1930. – 40. lpp.
- ⁵⁸ Darba statistika 1929. gadam. – R., 1930. – 34. lpp.
- ⁵⁹ LVVA, 1642. f., 1. apr., 1139. l., 130. lp.; Latvijas statistiskā gada grāmata 1939. gadam. – R., 1940. – 235. lpp.
- ⁶⁰ Likumu un Ministru kabineta noteikumu krājums (turpmāk – Lik. krāj.).
- ⁶¹ Lik.krāj. – 1927. – Nr. 91.
- ⁶² Latvijas Republika desmit pastāvēšanas gados. – R., 1928. – 467. lpp.
- ⁶³ Darba statistika 1936. gadam. – 140., 141. lpp.
- ⁶⁴ *Veidemanis R.* Ko dod sociālie likumi. – R., 1939. – 10. lpp.
- ⁶⁵ Latvijas Republikas II Saeimas IX sesijas 15. sēde 1928. g. 24. maijā. – 535. sl.
- ⁶⁶ Turpat. – 536.–567. sl.
- ⁶⁷ Tautas Labklājības Ministrijas Mēnešraksts. – 1938. – Nr. 10. – 798., 800. lpp.
- ⁶⁸ Latvijas valsts finanses. 1918./1920.–1931./1932. – R., 1932. – 133. lpp.; *Ēķis L.* Latvia. Economic Resources and Capacities. – Washington, 1942. – P. 78.
- ⁶⁹ State Responsiveness and State Activism. – P. 65–70.
- ⁷⁰ The Economic History of Eastern Europe. – P. 124, 138, 144, 110.
- ⁷¹ Latvis. – 1922. – Nr. 232. (15. jūn.).
- ⁷² *Treimanis J.* Slimo apdrošināšanas likteņi 10 gados // Darba Tiesības. – 1932. – Nr. 1. – 22. lpp.; *Balodis K.* Sociālie likumi. – 1925. – Nr. 6. – 297. lpp.
- ⁷³ LVVA, 4578. f., 1. apr., 2546. l., 184. lpp.
- ⁷⁴ Turpat, 1644. f., 3. apr., 1472. l., 134.–135. lp., Latvijas Republikas III Saeimas IV sesijas 1. sēde 1929. g. 22. oktobrī. – 166. sl.
- ⁷⁵ LVVA, 1644. f., 3. apr., 1472. l., 134. lp.
- ⁷⁶ Sociāldemokrāts. – 1928. – 28. okt.
- ⁷⁷ Latvijas Republikas III Saeimas IV sesijas sēdes 1929.g. 22., 25., 29. oktobrī. – 150.–220. sl.
- ⁷⁸ Lik. krāj. – 1929. – Nr. 202; Darba statistika 1929. gadam. – R., 1939. – 38., 39. lpp.
- ⁷⁹ Lik. krāj. – 1930. – Nr. 114.
- ⁸⁰ Turpat. – 1933. – Nr. 121.

- ⁸¹ LVVA, 1644. f., 3. apr., 1523.l., 1.–134. lp.
- ⁸² Par vecuma pensiju jautājumu sīkāk sk. *Kļaviņa E.* Vecuma pensiju jautājums Latvijas Republikas sociālajā politikā: 1918–1940 // LVIŽ. – 1991. – Nr. 2. – 58.–78. lpp.
- ⁸³ LVVA, 5485. f., 1. apr., 3786. l., 11.–14. lp.
- ⁸⁴ Lik. krāj. – 1928. – Nr. 73.
- ⁸⁵ *Mucnieks P.* Sociālā apdrošināšana vai nodrošināšana? – 21. lpp.
- ⁸⁶ Lik. krāj. – 1931. – Nr. 169.–171.
- ⁸⁷ Latvijas Republikas III Saeimas IX sesijas 47. sēde 1931. g. 22. jūlijā. – 1753., 1754. sl.
- ⁸⁸ Turpat. – 1759. sl.
- ⁸⁹ LVVA, 5213. f., 2. apr., 3. l., 10. lp.
- ⁹⁰ Turpat, 5485. f., 1. apr., 3842. l., 12.–46. lp.
- ⁹¹ Turpat, 3745. l., 1.–6. lp.
- ⁹² Turpat, 3963. l., 2.–6. lp.
- ⁹³ Turpat, 111. lp.
- ⁹⁴ Turpat, 1644. f., 1. apr., 654. l., 427. lp.
- ⁹⁵ Par inteligento bezdarbu Latvijā sīkāk sk. *Kļaviņa E.* Inteliģentie bezdarbnieki Latvijā: 1918–1940 // LVIŽ. – 1992. – Nr. 1. – 81.–102. lpp.
- ⁹⁶ Lik. krāj. – 1931. – Nr. 258.
- ⁹⁷ LVVA, 5485. f., 1. apr., 3963. l., 47. lp.
- ⁹⁸ Turpat, 46., 50., 115. lp.
- ⁹⁹ Latvijas Saeima. 3. Latvijas Republikas Saeimas stenogrammas: 9. sesija, 32. sēde 1931.g. 19. jūnijā. – 1142. sl.; 4. Latvijas Republikas Saeimas stenogrammas: 2. sesija, 4. sēde 1932. g. 4. martā. – 150. sl.
- ¹⁰⁰ LVVA, 5485. f., 1. apr., 3842. l., 11. lp.
- ¹⁰¹ Darba Tiesības. – 1934. – Nr. 1. – 26., 27. lpp.
- ¹⁰² Valdības Vēstnesis. – 1936. – Nr. 1. (2.janv.).
- ¹⁰³ Turpat. – 1937. – Nr. 164. (26. jūl.).
- ¹⁰⁴ Ministru kabineta 1935. g. 30. aprīļa uzdevumi un atzinumi turpmākai valdības darbībai. – R., 1935. – 3. lpp.; Kārļa Ulmaņa runas un raksti, 1934–1936. – R., 1940. – 5. sēj. – 486. lpp.
- ¹⁰⁵ Lik. krāj. – 1934. – Nr. 204.; Pirmais gads. 1934. 15. V–1935. 15. V. – 37. lpp.; Slimo Kasu Vēstnesis. – 1935. – Nr. 3. – 1.–3. lpp.
- ¹⁰⁶ Ekonomists. – 1939. – Nr. 15. – 1019. lpp.
- ¹⁰⁷ LVVA, 1644. f., 3. apr., 1469. l., 468., 469. lp.
- ¹⁰⁸ The International Labour Office. Year Book 1934–1935. – Geneva, 1935. – P. 236.
- ¹⁰⁹ Latvijas statistikas gada grāmata 1939. gadam. – R., 1940. – 235.–237. lpp.; Tautas Labklājības Ministrijas Mēnešraksts. – 1940. – Nr. 4/5. – 248., 249. lpp.
- ¹¹⁰ Slimo Kasu Vēstnesis. – 1935. – Nr. 3. – 3. lpp.; 1936. – Nr. 3/4. – 9. lpp.
- ¹¹¹ LVVA, 1644. f., 3. apr., 1536. l., 184. lp.
- ¹¹² Kārļa Ulmaņa runas un raksti. – 469. lpp.
- ¹¹³ Valdības Vēstnesis. – 1936. – Nr. 166. (27. jūl.).
- ¹¹⁴ LVVA, 1644. f., 3. apr., 1469. l., 41., 42., 54., 466., 516. lp.
- ¹¹⁵ Turpat, 65. lp.
- ¹¹⁶ Lik. krāj. – 1937. – Nr. 83.; 1938. – Nr. 94, 95.
- ¹¹⁷ Darba statistika 1936.gadam. – R., 1937. – 143. lpp.
- ¹¹⁸ Minētā raksta mērķis ir analizēt apdrošināšanas sistēmas veidošanos Latvijā. Tāpēc tuvāk nav apskatītas t.s. speciālās kara invalīdu pensijas, bijušo Krievijas pensionāru pensijas, kā arī 30. gadu mēģinājums izveidot fondu, kur iedzīvotāji paši sev uzkrātu līdzekļus vecumdienām. Pagaidu variants bija arī Sabiedrisko lietu ministrijā nodibinātais fonds darba nespējīgiem algotiem darbiniekiem.
- ¹¹⁹ Ekonomists. – 1938. – Nr. 22. – 1007., 1008. lpp.
- ¹²⁰ Tautas Labklājības Ministrijas Mēnešraksts. – 1939. – Nr. 8. – 581. lpp.
- ¹²¹ Turpat. – Nr. 5. – 355. lpp.
- ¹²² Turpat. – 1938. – Nr. 10. – 797. lpp.
- ¹²³ Turpat. – 814.–819. lpp.

¹²⁴ LVVA, 1642. f., 1. apr., 190. l., 79. lp.

¹²⁵ Lik. krāj. – 1936. – Nr. 112.; 1937. – Nr. 213.; 1938. – Nr. 12.

¹²⁶ LVVA, 1642. f., 1. apr., 237. l., 48. lp.

Elga Zālīte

SOCIAL INSURANCE IN LATVIA (1920–1940)

Although foreign researchers have contributed a good deal to the investigation of the questions of social welfare and social insurance in their countries, Latvia completely lacks such studies. There are two reasons for this: 1) Due to an intensive politization of social questions during the Soviet occupation, it is no wonder that interest about the theme under review has vanished. 2) On the other hand, not knowing the specifics of the problem, it could appear that the question of social insurance deals only with technical questions – such as the analysis of legislation, the review of collecting and employing the means for the purposes of insurance, the structures of administration as well as other organizational questions, and is, therefore, of marginal interest. Taking all this into consideration, the author has tried to show that the way in which all these seemingly technical questions were solved, reflected not only the correlation of political forces, the political culture, but also the priorities in economic policy and economic situation in general.

Only a few works, published in Latvia or abroad touch upon the question of social insurance in Latvia. A much bigger interest could be evoked by the politicians' statements from 20s and 30s, especially Social Democrats (F. Cielēns, B. Kalniņš, V. Bastjānis). The development of social legislation was an area where Social Democrats managed to realize their ideas most successfully.

Another objective which the author attempts to achieve before starting examining the situation in the 20s, is a theoretical and historical analysis of the question under consideration. The author explains the difference between the terms – “social insurance” and “social maintenance” and describes the possible goals of social insurance – to provide for the average citizen, mainly the paid labour force, against different economic risks – such as sickness and accidents, against old age and unemployment. Besides, social programs served as a means for social and political control on the state level. And finally, the aspect of the productivity of the labour force has also been significant: good health always implied the growth of the quality of the labor force.

The author pays attention to such theoretical and historical problems as the emergence of social insurance due to the development of a social and economic system which relies on the workers' dependence on the amount of salary (industrialization at the end of the 19th century); the initial development of social insurance in the countries, where industrialization took place under conditions of an authoritarian state (Germany, Russia, including Latvia); the reasons for choosing different ways in liberal countries. The author concludes

that the pace of development of social insurance in each case (country) was dependent on the correlation of several important factors – the level of country's modernization and industrialization, the workers' movement, the strategic plans of the ruling class, the amount of the impact of Social Democratic party (important in Latvia's case). The opinion of the so called school of institutionalists, which stresses the role of the state institutions and individual politicians as being decisive, has been shown, too.

One of the most complicated questions concerns the role of different political systems in the development of social insurance and welfare policy in general in 20s and 30s. Latvia is an example which shows that social insurance developed rapidly during the period of authoritarianism. In the meantime, taking into account another perspective, it has to be stressed that the general development of welfare policy has been stimulated by the process of democratization (the so called Swedish model).

The article analyzes the historical road of the development of social insurance in Latvia. It is noted that, before the introduction of obligatory health insurance, a well developed system of insurance on a voluntary basis (mutual assistance funds, which greatly surpassed Russia's level) existed in Latvia. Historically, in all countries an obligatory system of insurance first developed as health and accident insurance, then followed by old age and unemployment insurance. Latvia chose an identical path.

The biggest attention in the article has been paid to the problem of the development of a system of public health care and insurance. The author analyzes the reasons which determined the passing of the health insurance law as the first important social legislation law – already on the 15th of December, 1920. The so called sickness funds in Latvia existed already before World War I; after the war in the situation when the health of the people required special care, but earnings were quite small, health insurance was the only solution; but the most important factor obviously was that the Social Democrats formed the biggest fraction in the Constituent Assembly. Comparing such health insurance indicators as the number and variety of groups of insured; the amount of collected money from employers, state and laborers; the size of the benefits; the self-government of insured workers to the indices of the other countries, a conclusion is made that the law under discussion has to be considered as the most radical health insurance law in Europe in the 20s.

The article deals also with some shortcomings of the law, few of which could be characterized just as peculiarities, but some of which laid a basis for real problems which later, in the 1930s, necessitated to carry out a reform in the sickness funds. One such peculiarity, which existed also in some other European countries, was an elaborating of separate healthcare laws for different groups of workers – farm workers, state employees. The author shows that only the accident insurance law was applied to all categories of the labor force.

Although the success in the improvement of the Latvian people's health was undeniable, the scattered system which was created in the health insurance field led to more serious problems – lack of money, activities which obviously were irrational, especially concerning the issue of deciding how to use and distribute collected resources. The unity of legislation was hampered by trying to put together norms from different legislation periods, directly taking over laws from Tsarist Russia, but not paying enough attention to the modern European experience.

The author explores also the question of old age pension and finds the reasons why Latvia was not able to pass a general old age insurance law or universal service pension law. Although very active legislative work proceeded, and laws of a similar kind were in force in 20 countries in the world, Latvia had to give up its intention mainly because of shortage of money. Nevertheless, the year 1931 was remarkable, because the Saeima (Latvian parliament) passed "The Law about Pensions". This law was applied to only certain categories of the working force – as state employees, teachers, clergymen, lower medical personal and some other groups.

Much more complicated was the situation regarding the unemployment insurance law. Corresponding laws functioned in 20 countries, and at least three projects were elaborated in Latvia on Social Democrats' initiative, but none of them was realized. On the basis of a broad analysis, the conclusion is made that the weak financial situation in Latvia was not the only reason. Unemployment in Latvian cities, mainly in Riga, was a reality indeed, but it had a seasonal character, and in the meantime almost everywhere in the countryside a shortage of farm laborers existed. Considering these specifics of employment, the main emphasis in dealing with it was placed on public works projects. During the economic crisis in 1931, when unemployment reached much higher numbers, an original "Law about the obtaining means for struggling with unemployment" was passed. The author shows that this law had nothing to do with insurance laws. After the end of the economic crisis, when unemployment diminished, it lessened also the necessity for unemployment insurance.

It is shown how, after the establishing of the authoritarian regime in May, 1934, the government changed its policies toward the solving of social questions. The principle of national unity, together with principles of economy and thrift, was formulated as the leading one in the new social policy.

First of all, the reforms were directed towards the sickness funds. The transforming of the sickness funds into institutions completely subjugated to the Ministry of Welfare was a blow to the democracy. Self-government was abolished. From another hand, it has to be acknowledged that in the process of uniting the sickness funds, decreasing the staff, rearranging the wages of employees in the sickness funds, remarkable savings were gained.

The author shows that the reforms had another goal, one much more difficult to reach – to eliminate the existing parallelism in the work of the insurance institutions such as the sickness funds, the general accident insurance company, the unemployment fund. But again, as it happened in the 20s, after long and

careful work on draft legislation, the laws themselves were not enacted or implemented.

Finally, the sickness funds which prepared the basis for the development of old age insurance in Latvia. In May, 1937 a special old –age insurance fund was created at the Welfare Ministry. This fund received part of the money which until 1937 was given by the state to the sickness funds. After analyzing the development of the sickness funds – not only how they expanded their activities and structures, but also how they acted as mediators in collecting money for the unemployment fund (from 1932) and old – age insurance fund (from 1937), the author makes the assumption that the sickness funds could have developed as a basis for a unified insurance system in Latvia (for all risks). It could have been quite possible for every worker to get insured against old age through the sickness funds.

Evaluating the practical results of the 30s, two main conclusions are drawn. In pursuing economy measures, the government of Latvia managed to stabilize the state expenditures not only regarding social insurance, but also social maintenance and work protection. But, undeniably, the main results were achieved in healthcare, due to the developing of a broad social insurance system. Practically every person had the legal right to receive medical treatment. And it is not an exaggeration to assert that health and accident insurance developed so rapidly and successfully that those processes could be considered as a precondition and vital contribution to the country's economic development and social stability.

Iesniegts 1999. gada 24. aprīlī