

ARHIV ZA MEDICINU RADA

GODINA I.

ZAGREB, APRIL 1946.

BROJ 2.

Vlasnik i izdavač: Središnji zavod za socijalno osiguranje; Odgovorni urednik: Dr. Ferdo Palmović; Redakcioni odbor: Dr. Olga Maček, Dr. Kazimir Modrić, Dr. Fran Janjić, Dr. Josip Stajduhar, Mr. Dr. Dragan Boić, Ing. Zdenko Topolnik.

PROF. DR. A. ŠTAMPAR:

SOCIJALNA SIGURNOST*)

I.

RAZVITAK U PROŠLOSTI

Još u davnim vremenima su postojali običaji i propisi o pomoći siromašnima, jer se i onda uviđalo, da je siromaštvo izvor mnogih, pa i zdravstvenih nevolja. Poznato je, kako su u rimskim vremenima siromasi uživali javnu pomoć, naročito u hrani i kako su cezari sa svoje strane dijelili novac i druge pomoći siromasima; pitanje siromašnih radnika, osobito poljoprivrednih, nagomilavanje dobara u rukama pojedinaca i pojedinih obitelji, izazivalo je u starom Rimu mnoge trzavice koje su vladajući krugovi nastojali rješavati raznim zakonodavnim mjerama, ali nikada nisu uspjeli da ih na zadovoljstvo i riješe.

Židovi su smatrali, da svako vlasništvo pripada bogu, a vlasnici da se njime mogu samo služiti; zbog toga su jedan dio svojih pokretnih i nepokretnih imanja ustupali siromašnima. Siromasi su imali pravo na jedan dio zemljišnog prihoda. I u kršćanstvu je prevladavalo takovo mišljenje o vlasništvu; ono se tokom vremena mijenjalo, ali je jedno ostalo statno: bogati su bili obvezni pomagati siromašne; crkveni učitelji su crkveni imetak nazivali imetkom siromašnih: *patrimonium pauperum*. Od 3. stoljeća je biskup primao darove od vjernika, a vlasnik tako nastalog crkvenog imetka bio je bog, a biskup samo njegovim upraviteljem i za upravu bogu odgovoran. S vremenom je udio siromaha postajao sve manjim, jer su se crkva i kler odavali sve više raskoši, sve dok nije određeno, da od crkvenog dobra po jedna četvrtina pripadne biskupu, kleru, bogoslužju i siromašnima. Kad je crkva primala darove, onda su biskupi bili priznati kao zaštitnici siromašnih i nevoljnih; tako je kršćanska crkva u vremenima nevolja i ugnjetavanja postala utočištem nevoljnika i podjarmljenih. Crkva je prema zaključku 2. koncila u Tours-u, god. 567. obvezala gradove i mjesta da se brinu za siromahe i da ne dozvole ski

*) Odlomak iz veće radnje o socijalnoj sigurnosti i zdravlju

tanje i prosjačenje po zemlji. Tako je crkva u život provela jedno načelo, koje se održalo sve do danas. No ona je s vremenom postala sve više svjetovnom i oslobađala se obveze pomaganja siromašnih; jedino su se manastiri i dalje brinuli za siromašne; no to se nije moglo usporediti sa onim, što je prije crkva činila. Kad su pojedini lakomi vladari posizali i za crkvenim imetkom, onda se crkva opet sjetila, da taj imetak pripada siromasima i pod tim ga je izgovorom branila.

U germanskim zemljama obitelj je u prvom redu bila dužna pomoći svojeg člana u nevolji i bolesti; no pod obitelj su spadali i neslobodnjaci, a obitelj nije predstavljala samo prirodnu nego i pravnu zajednicu. U drugom redu morali su pomoć pružati cehovi; kad obitelj nije mogla dati potpunu zaštitu, onda su se slobodnjaci s malim imetkom osjećali ugroženi i zbog toga su osnovali zajednicu za svoju zaštitu — cehove. Napokon je pomoć morala pružati i crkva; od imanja, koja su joj bila određena, jedna četvrtina se morala upotrebiti za pomoć siromašnim. No crkva je davala pomoć tek onda, kad je drugi, na nju obvezni, nisu mogli dati. Prema tadašnjem poredku ovakovo je uređenje odgovaralo. Slobodni, koji su raspolagali svojim vlastitim imetkom, pomogli su se sami iz svojih sredstava; gospodari su morali pomagati neslobodnjake, koji su na njihovom imanju radili; cehovi su po svojim propisima morali pomagati svoje članove u slučaju bolesti, nevolje ili smrti; pa i pomoćnici u obrtu imali su zadruga, koje su pomagale svoje članove. Manastiri su podržavali bolnice, u kojima su se besplatno ili uz odštetu liječili bolesni; pa i pomoć, koju su svojim članovima pružali cehovi i pomoćničke zadruga, sastojala se najviše u podmirivanju bolničkih troškova.

S reformacijom je nastupilo novo doba i u pogledu javne pomoći. Promijenilo se shvaćanje o dobrima i vlasništvu. Dok je kršćanstvo u prvim vremenima smatralo privatno vlasništvo samo nužnim zlom, Luther je bio odučno protivan tome, nego je ukazivao na primjere Abrahama i Krista, koji da su posjedovali privatno vlasništvo. Tako je mjesto prijašnjeg shvaćanja o vlasništvu kao nečemu, što je spojeno sa dužnostima spram drugih, nastupilo novo, zapravo staro rimsko, o slobodnom raspolaganju s vlastitim dobrima. U vezi s tim došlo je u zemljama, koje su primile novu vjeru, do sekularizacije samostanskih imanja, a s time i do oduzimanja izvora, iz kojih su siromašni primali pomoći.

No kako se siromašni nisu mogli ostaviti sasvim bez brige, to se briga za siromahe drukčije uređila. Osobito se u tom pravcu istakla Engleska, u kojoj je sve do reformacije postojala crkvena pomoć siromašnima; pomoć se nije pružala samo dragovoljno, nego su njome po javnim odredbama upravljali biskupi i župnici. U Engleskoj je provedena sekularizacija svih crkvenih dobara, pa su tako vrela za pomoć siromasima sasvim presušila. Naravno, pri tome se nije moglo ostati pogotovu kad je broj onih, koji su pomoći trebali, naglo narastao ukidanjem ovisnosti poljoprivrednih radnika od svojih gospodara. No, ova sloboda radnika nije bila potpuna; po zakonskim odredbama takav radnik je morao tražiti posao u svojoj crkvenoj župi, a nadnicu mu je određivao mirovni sudac. Tako je mogućnost samostalnog privređivanja i uzdržavanja bila ograničena, pa se moralo pobrinuti ne samo za one, koji su bili nesposobni za rad, nego i za radnike, koji su obolili ili pali u bijedu. Briga za ovakove slučajeve bila je prepuštena župama, a i uprava tih

pomoći bila je u crkvenim rukama. Župnici su pozivali imućne župljane, da uplaćuju redovite priloge za pomaganje siromašnih. Prije su vjernici dragovoljno davali svoje priloge, ali su s reformacijom nastupile promjene i u tom pogledu, tako da je god. 1572. zakonom određeno raspisivanje mjesnih poreza za pomoć nesposobnim za rad i predviđeno, da se od suvišaka tih poreza osnuju radnički domovi, u kojima bi se uposlili za rad sposobni prosjaci. Tako je mjesto dobrovoljnih priloga došao porez za siromašne. Proti prosjacima se počelo strogo postupati: protiv prosjačenja se nemilosrdno postupalo. Da se spriječe zloupotrebe pomoći, mirovni suci su mogli osnivati radničke domove i prisiliti siromašne da u njima rade. God. 1601. izmijenjeni su zakoni i ustanovljen način pomaganja siromašnih, koji se održao sve do 1834. god. Gradski obrtnici morali su pripadati zadrugi i plaćati članske priloge, iz kojih se davala pomoć u slučaju nevolje ili bolesti; zadruga je opet sa svoje strane osigurala svojim članovima rad, a s tim i sposobnost plaćanja priloga. Za rad sposobni siromasi, koji su u pogledu zaposlenja bili dosta ovisni, imali su pravo na pomoć u slučaju bolesti ili nezaposlenosti od posjednika svoje župe, ali su za tu pomoć morali raditi u radničkom domu. Za rad nesposobni siromasi dobivali su besplatnu hranu od župe.

Slično je uređenje postojalo i u Francuskoj u 16. stoljeću. Crkvena dobra nisu bila sekularizirana, ali crkva nije više pružala u dovoljnoj mjeri pomoći siromašnima; zbog toga je 1561. god. uvedena državna pomoć. I u Španjolskoj je crkva zaboravila na svoju dužnost pram siromaha. Poznati Isusovac Mariana je tražio, da se crkvena dobra privedu svojoj pravoj svrsi: pomaganju siromašnih, a ne da kler pliva u izobilju. Mariana je išao dalje i predlagao, da kralj, u gradovima nagomilana dobra klera, zaplijeni i upotrebi za uređenje pitanja siromašnih. Na kraju krajeva morala se ipak država pobrinuti za siromašne.

Ni u Njemačkoj nije bilo bolje. I u njoj je crkva zaboravila svoje dužnosti u pogledu siromaha, tako da su po naredbama iz god. 1497., 1498. i 1500. općine morale na sebe preuzeti brigu za siromašne. To je naročito bilo potrebno u onim njemačkim krajevima, koji su pristupili reformaciji. Sam Luther je uvidio posljedice promjena, koje su njegovim nastojanjem nastupile, i već 1520. preporučio, da se svaki grad, u slučaju potrebe uz pomoć sela, pobrine za siromašne, a da ne dozvoli prosjačenje. God. 1523., u predgovoru jednoj gradskoj naredbi, iznio je svoje shvaćanje o brizi za siromašne. Ono je dugo vremena bilo uzorom za cijelu luteransku Njemačku. Po tome briga za siromašne spada u dužnost svjetskih općina, ali uz pomoć crkvenog gospodarstva. Nitko ne smije prosjačiti; za rad sposobni siromasi moraju raditi ili biti izagnani, za rad nesposobni zbrinuti, a siromašna djeca podučavana u školi i u zanatu. Radnicima, koji ne mogu biti dovoljno uposleni, treba pomoći zajmovima. Ako općina nema sama dovoljno imetka, onda treba oporezovati općinare. U katoličkoj Njemačkoj slično se dogodilo, osobito nakon naredbe od 1577., po kojoj se crkva nije više morala brinuti za siromašne, osim za njihovo liječenje u bolnicama. U Pruskoj su naročito jasno bile označene dužnosti države u pogledu zbrinjavanja siromašnih. Tako u zemaljskom pravu stoji napisano, da je država dužna brinuti se za prehranu i njegu onih građana, koji se ne mogu sami, niti ih mogu drugi, koji su po posebnim zakonima na to obvezni, uzdržavati. Poljodjelski rad-

nici, koji su sve do 1809. bili ovisni od svojih gospodara, primali su od njih pomoći u slučaju bolesti i osiromašenju. Obrt je bio u rukama oehova, no oni u Pruskoj nisu više bili samostalni, jer je država sama počela uređivati pitanje obrta; cehovi su postali s vremenom samo ustanove, koje su izvršivale vladine naredbe. Izučeni pomoćnici imali su pravo na zaposlenje kod majstora; kad su ostali bez posla, onda ih je majstor morao izdržavati tri dana, a poslije toga su morali otputovati. Oni nisu imali samo pravo na posao, nego su po odredbi vlasti morali raditi određeno vrijeme i uz propisanu nadnicu. Pomoćnici su imali i svoju potpornu blagajnu, iz koje su u slučaju bolesti primali pomoći, a ako ova nije bila u stanju te troškove podnositi, onda je morala u pomoć priteći obrtnička blagajna; a kad i ova nije bila u stanju to učiniti, dolazila je na red sirotinjska blagajna mjesta, odnosno grada.

U pogledu javne pomoći nastale su velike promjene, kad je pod kraj 18. vijeka politička i ekonomska teorija individualizma sve više preotimala maha. Osobna sloboda je bila najosnovnije načelo pri prosuđivanju društvenih i gospodarstvenih pitanja; naravno i vlasništvo je na taj način postalo sasvim slobodno; s vlasništvom nisu više bile spojene nikakve obveze, osim da se u tuđe ne dira i tuđe ne ograničava; za rad sposobni postajali su sve više odgovorni sami za sebe i morali su se sve više brinuti za se u slučaju bolesti i nevolje. Ova su načela u 19. vijeku bila uglavnom usvojena u evropskim državama. Samo se po sebi razumije, da ovaj razvitak nije mogao ostati bez utjecaja na pružanje pomoći siromašnima. Na prvom mjestu morale su se u Engleskoj promijeniti odredbe o siromasima, koje su potjecale još iz doba kraljice Elizabete. Obveze crkvenih župa spram siromaha rasle su iz godine u godinu i početkom 19. vijeka su iznosile godišnje oko 8 milijuna funti, što je za ono vrijeme bio vrlo veliki iznos. Razvitkom industrije priliv radnika u pojedine krajeve bivao je sve veći, ali su radnici vrlo često ostajali bez posla i tako padali na teret župama. Pa i u samom poljodjelstvu su se držali radnici samo prema potrebi i poslovima. Kad su živežne namirnice poskupile, onda su nije išlo za tim, da se nadnice povise, nego se tražilo, da župe iz sredstava za siromašne taj nedostatak podmire; do takvog zaključka je na pr. došla skupština mirovnih sudaca grofovije Berkshire, god. 1795., a nije ostala ni osamljena. Tako je ispalo, da su župe morale plaćati jedan dio nadnica radnicima, koji su za druge radili. Kako su župe davale pomoć samo takvima, koji zbilja nisu imali nikakvih sredstava, to su poduzimači i vlasnici uzimali na rad samo siromašne; nije čudo, da su onda radnici, koji su imali kravu ili svinjče, sve odmah prodavali, jer su drukčije ostajali i bez posla i bez pomoći.

Ovakovo je stanje u svakom pogledu rdavo djelovalo; za to se tražio izlaz iz tako nepovoljnog položaja. Među raznim prijedlozima bio je i taj, da se radnici zakonom prisile pristupiti potpornim blagajnama. Takove blagajne (friendly societies) postojale su već početkom 18. vijeka u većini engleskih krajeva. Izgleda da su one nastale zbog toga, što jedan dio radnika nije želio primati pomoć iz sredstava određenih za podporu siromaha, nego je gledao sam sebi pomoći. No ovaj prijedlog nije bio sasvim prihvaćen, nego je 1757. usvojen zakon, kojim je uređena obveza pružanja pomoći siromašnim i za rad nesposobnim radnicima, koji su istovarivali i nosili ugljen na Themsu; pri isplati nadnica zadržavala su

se 2 šilinga po jednoj funti i predavala blagajni za pomoć radnika, njihovih udovica i siročadi. No već 1770. ukinut je taj zakon; nije bolje prošao ni zakon od 1792., koji je propisivao slične pomoći lađarima i radnicima na rijeci Wear u grofoviji Durham. U Engleskoj se u to doba mislilo, da je dovoljno pomagati raznim povlasticama osnivanje podpornih blagajna, ali se nije pristupalo prisilnim mjerama. Naravno, ove blagajne nisu bile u stanju ublažiti ili čak odstraniti nevolje, u koje su radnici zbog nestabilnosti zaposlenja i malih nadnica sve više upadali. Njihovo se stanje nešto poboljšalo, kad je 1829. ukinuta zabrana radničkog udruživanja te se tako i radnicima omogućilo da utječu na visinu svojih nadnica. U to vrijeme dolazi i do promjena u zakonu o siromasima god. 1834.). Po njima su se pomoći uskladile s novim načelima, koja su vladala u gospodarskom životu: za rad sposobni radnici su mogli dobivati pomoć samo za kratko vrijeme i samo za ono, što je najnužnije potrebno, ali se nikako nije smjela tim pomoćima umanjiti njihova želja za zaposlenjem, niti su oni mogli imati više od zaposlenih. Pomoć su mogli primiti samo u radničkim domovima, koji su bili pod vrlo strogim nadzorom i više su izgledali kao zatvori. No i ovo uređenje nije moglo odstraniti nevolje, koje su nastupale u radničkim redovima, kad su ih gospodarske krize iz posla izbacivale. Radnici su osjetili, da se zapravo trebaju osloniti na same sebe. Nije čudo, da se broj potpornih blagajni poslije proglašenja novog zakona o siromasima znatno povisio. God. 1874. bilo ih je već 21.547 i jedna trećina stanovništva je postala članom tih blagajni. Do toga nije došlo zbog nekih zakonskih obveza, nego su im ljudi svojevoljno pristupali: zakonom su bile određene izvjesne povlastice za ubilježene blagajne priznajući im pravo pravnih osoba i oslobođenje od nekih pristojbi. Osim ovih ustanova u Engleskoj su se u isto vrijeme, a naročito polovinom 19. vijeka, raširile na međusobnoj pomoći osnovane blagajne za pomoć u slučaju bolesti i starosti. Načela, po kojima su se sve ove potporne ustanove osnivale i brzo širile obuhvaćajući sve veći broj članova, bila su ova: Svatko je u prvom redu sam dužan brinuti se za sebe i svoje u slučaju bolesti i nevolje, što je omogućeno slobodom udruživanja i zaposlenja; radnici su dužni osnivati razna društva, koja pružaju pomoć u slučaju bolesti i besposlice. Ako se netko ne će koristiti takvim prilikama, onda će zbog čovjekoljublja i javne sigurnosti ipak dobivati pomoć, koja se pruža u pravilu samo u radničkom domu. No ona ne može biti ni približno onolika, kakvu sebi sam radnik može pribaviti. Poslodavci nisu obvezni pomagati potporne blagajne.

U Pruskoj, koja je kasnije svojim odredbama u pogledu zbrinjavanja siromašnih i nezaštićenih, vršila veliki utjecaj ne samo na njemačke, nego i na ostale evropske zemlje, stvari su se ovako razvijale: Ediktom iz god. 1807. oslobođeni su seljaci od svojih prijašnjih gospodara, a 1808. proglašeno je posvuda načelo slobode obrta i trgovine. U pogledu potpore siromasima ostalo je ono, što je odredilo zemaljsko pravo. 1845. proglašen je novi obrtni red, koji je već deset godina ranije bio predložen. On je potvrdio potpunu slobodu rada i predviđao je slobodnu pogodbu za uslove rada, ali zabrana udruživanja nije još bila ukinuta, pa prema tome nisu radnici mogli bitno utjecati na visinu nadnica. Potporne blagajne mogle su i dalje postojati, štoviše zakon je odredio da se mjesnim statutima može propisati obavezno pristupanje radnika blagajnama,

koje su u mjestu postojale. Kad je nastupila reakcija, obrtni red je god. 1849. bio izmijenjen i sloboda rada znatno ograničena; kako su radnici postali više ovisnima od poslodavaca, te se nisu mogli brinuti sami za sebe u punoj mjeri, to je bilo određeno, da poslodavci plaćaju do polovice članskih priloga potpornim blagajnama; osim toga je bilo predviđeno, da se mjesnim statutom mogu obvezati svi samostalni obrtnici, da pristupe blagajnama i osiguraju pomoć u slučaju bolesti, smrti, za udovice i siročad. Zakon od 1854. je predvidio da se mjesnim statutima može propisati obvezno osiguranje pomoćnika, šegrta i tvorničkih radnika osnivanjem blagajni, u koliko one ne bi postojale. Po obrtnom redu od 1869. god., koji je kasnije važio za cijeli Reich, svi su radnici morali pristupiti potpornim blagajnama, čije je osnivanje mjesnim statutom bilo određeno. Tamo, gdje mjesni statut to nije propisivao, ipak su pomoćnici, šegrta i tvornički radnici morali postati članovima blagajne, koju su sami ili poslodavci osnovali. Ako radnici nisu pripadali nijednoj od takovih blagajna, onda su općine mogle tražiti, da poslodavci takve radnike prijave i uplate priloge; općina je isto tako mogla tražiti da poslodavci plate do polovice članarine. Sve ove mjere zapravo nisu bile ništa drugo do oporezovanja radnika i poslodavaca, po kojemu su općine iskupile svoju prijašnju obvezu da se brinu za siromašne, bolesne i one, koji zapadnu u bilo koju nevolju. Zakonom od 1876. izmijenjene su izvjesne odredbe obrtnog reda od 1869. god. i općine na području cijele Njemačke ovlaštene, da odrede osnivanje upisanih blagajni za pomoć radnika i obvezno pristupanje njima kao i plaćanje jednog dijela članarine, ali najviše do polovice, od strane poslodavca. Sa ovom izmjenom proglašen je i zakon o upisanim potpornim blagajnama sa odredbama o njihovom uređenju, upravi i načinu pomaganja. U slučaju nesposobnosti za rad one su morale članovima davati pomoć u trajanju od najmanje 13 nedjelja, ukoliko radna nesposobnost ne bi prije prestala; za to vrijeme one moraju plaćati dnevno muškarcima najmanje polovicu, a ženama najmanje trećinu prosječne nadnice, koju utvrđuje prema prilikama mjesna općina; od ove pomoći, ali najviše u iznosu od 2/3, mogu se odračunati troškovi liječenja; mjesto ovih pomoći može se pružiti i liječenje u bolnici; dnevna pomoć ne smije prekoračiti peterostruki iznos najniže nadnice. Osim ovih pomoći članovi su mogli primiti i sredstva, koja su mogla odstraniti ili ublažiti tjelesne nedostatke nastale zbog bolesti; moglo se je liječenje protegnuti i na članove obitelji člana blagajne. U slučaju smrti člana iza njega ostali obiteljski pripadnici mogli su dobiti pomoć, koja nije mogla biti veća od deseterostruke nedjeljne pomoći. Pravo na pomoć članovi su sticali najkasnije po isteku trinaeste nedjelje iza pristupanja blagajni; u prvoj nedjelji bolesti nije se morala pomoć pružati, ali se pomoć nije mogla zbog izvjesnih bolesti uskratiti. Statutima blagajne bila je određena članarina, čija je visina prema prilikama, spolu, zdravstvenom stanju i vrsti zaposlenja, mogla biti različita. Ako su poslodavci članarinu za svoje radnike predujmivali, mogli su te iznose od nadnice odbiti.

Ova dva primjera pomoći siromašnima, bolesnima i onima, koji padnu u kakovu bijedu, poučna su, jer su predstavljala dva načina rješavanja jednog važnog društvenog i gospodarskog pitanja, koje je odvijek vršilo velik utjecaj na narodno zdravlje. U 19. vijeku, kad su se tim pitanjima bavili državnici svih zemalja, i kad se gospodarski život

naglo razvio u prilikama, koje su mu osobito pogodovale, u Engleskoj su se držali načela, da je svatko u prvom redu dužan brinuti se sam za sebe i prepustili njegovo rješavanje slobodnoj utakmici i udruživanju; u Pruskoj, i kasnije u cijeloj Njemačkoj, usvojila se zakonska obveza pristupanja potpornim blagajnama i postepeno izgrađivala velika zgrada obveznog socijalnog osiguranja na osnovi državnih zakona i nadzora države. Ova su dva primjera desetinama godina utjecala na druge države širom cijelog svijeta, dok na kraju nije svuda pobijedilo načelo prisilnog socijalnog osiguranja, koje je uvedeno u svim državama u manjem ili većem opsegu.

Razvitkom industrije i pojavom radničkog pitanja u individualnom gospodarstvu nastupili su u odnosima poslodavaca i radnika poremećaji, koji u nanosili štete u društvenom i gospodarskom životu; ove su se štete zbog nepovoljnih prilika, pod kojima su radnici radili, naročito u pogledu nadnica i stalnosti zarade, osjetile i na zdravlju radničkih slojeva. Naravno, da su se tim pojavama tražili uzroci i putevi, kojima bi trebalo poći, pa da se štete barem ublaže, ako ne i sasvim odstrane. Među raznim naziranjima, koja su se u tom vremenu pojavila, osobiti je utjecaj vršilo ono, koje je zastupala socijalna demokracija. Kad je Lassalle u Njemačkoj osnovao socijalno-demokratsku stranku, on je iznio naročito t. zv. »željezni zakon nadnica«. »Ograničenje prosječne radničke nadnice na ono najmanje, što je u narodu potrebno za goli opstanak, željezni je i okrutni zakon, koji pri današnjim prilikama određuje nadnice. Od proizvodnje oduzima se najprije onoliko, koliko je potrebno da se razdjeli među radnike za održanje njihovog života; cijeli višak proizvodnje pripadne poduzimaču«.

Nakon Lassalle-ove smrti neposredno je utjecao na socijalnu demokraciju Marx, zapravo duhovni otac njemačke socijalne demokracije; on je željeznom zakonu o nadnicama dodao još dva i to one o višku vrijednosti i o krizama u proizvodnji. Po Marxu bi imala pripasti radnicima cijela vrijednost proizvedene robe, jer ju zapravo oni sami i proizvode; no po njemu poduzimač ne daje radnicima cijelu vrijednost, nego samo ono, što oni za život trebaju, a cijeli višak vrijednosti prisvaja sebi; prema tome razdioba proizvedenih vrijednosti nije ništa drugo nego sustavno izrabljivanje radnika. Obogaćivanje poduzimača pomaže i kapitalistički način proizvodnje. Višak vrijednosti je tim veći, što je manji udio, koji na radnike otpada; što je opet veća ponuda radne snage, to je niža nadnica; što je veći broj nezaposlenih radnika, to je višak vrijednosti veći. U kapitalističkom načinu proizvodnje dolazi do uspona i pada industrije. Sa usponom dolazi do veće tražnje za radnicima; no radnici nemaju od toga prave koristi, jer najprije dolazi na red sva rezerva radnika, koja je u doba pada industrije ostala bez posla, i koja je na javni trošak dobivala pomoći; dok ove rezerve dostaje, nadnice ostaju iste, a poduzetnici opet dolaze do većeg viška vrijednosti. Tek onda, kad je cijela radnička rezerva zaposlena, nadnica postaje viša; povećane nadnice opet utječu na radnike i oni svoj višak zarade često troše na nepotrebne stvari, jer nisu još naučili korisno ih upotrebljavati. a kad se i to nauče, onda dolazi opet do sloma industrije, jer u želji za što većom zaradom proizvodi se više robe, nego li se može prodati; cijene robi padaju, a proizvodnja se umanjuje ili obustavlja, nadnice se isto tako smanjuju i radnici otpuštaju iz posla i padaju opet na teret siro-

tinjskim blagajnama. Takovo stanje naravno najnepovoljnije djeluje na radnike, ugrožava njihov opstanak i onemogućuje život čovjeka dostojan, siguran i zdrav.

Još iz prijašnjih primjera vidjelo se, kako su socijalna pitanja zadavala brige i u davnim vremenima i kako su se tražili načini za njihovo rješavanje. No socijalna pitanja naročito su došla na red, kad je razvitak industrije, najprije u Engleskoj, a kasnije gotovo u svim zemljama, privukao sve veći broj radnika u industrijska središta i gradove, te na taj način stvorio sasvim nove odnose u gospodarskom životu. Već u početku 19. vijeka, a osobito u drugoj njegovoj polovici, sve se više osjeća javna briga za rješavanje socijalnih pitanja; a kad su poslije radnici svojim organizacijama postali važni faktori ne samo u gospodarskom, nego i u političkom životu svih naroda, nije se moglo više prelaziti preko njihovih opravdanih zahtjeva. U to doba u javnom životu se javlja nova politika: socijalna politika; ona se u prvo vrijeme bavila uglavnom rješavanjem radničkog pitanja, a kasnije je obuhvatila brigu za sve bez razlike tražeći rješenje socijalnih pitanja na putu do boljeg uređenja odnosa među ljudima i prave zaštite njihovih života i zdravlja. Socijalna politika je s vremenom postala jednim od najvažnijih djelova javne brige za narodno zdravlje, jer se pokazalo, da bez nje ne može biti ni pravog zdravstvenog unapređenja. Socijalna politika u praktičnom smislu je oduvijek postojala, a znanstveno se počela razvijati tek od polovice prošlog vijeka. Ona zapravo obuhvaća javne i privatne mjere i pokušaje za rješavanje socijalnih pitanja. Njezina se zadaća sastoji u tome, da ublaži ili odstrani zle posljedice, koje nastupaju u odnosu gospodarskog i društvenog života i ljudskog zdravlja, a da raspodjelu dobara tako uredi, da postanu općim dobrom. U pogledu shvaćanja o načinu izvođenja socijalne politike mogu se razlikovati tri naziranja. Jedno je socijalni konzervativizam, koji traži autoritativnu socijalnu politiku; po njemu bi ograničenje industrijskog razvitka i promicanja poljodjelskog rada i domaćeg obrta ublažilo razlike među pojednim zanimanjima i nagomilavanje stanovnika u gradovima; to nazirane traži i državnu brigu za radnike, slabe i nemoćne. Drugo je socijalni liberalizam, koji je uvjeren, da se ne može održati tehnički kapitalizam, da je potrebna državna pomoć bolesnima i slabima uz potpunu slobodu dobrovoljnih udruženja za samopomoć, kao i najšira zaštita osobnih prava prema materijalnim interesima kapitala. Treće je socijalni radikalizam, koji traži podržavljenje privrednih dobara, i uređenje proizvodnje, njezine raspodjele i gospodarskih odnosa po utvrđenom planu, potpunu zaštitu radnog naroda od svakog izrabljivanja, odstranjenje svega onoga, što nepovoljno utječe na zdravlje i pravednu raspodjelu prihoda uz potpuno isključenje bogaćenja pojedinaca na račun drugih.

Naravno, da se ovi pravci u velikoj mjeri utjecali na izvođenje socijalno-političkih mjera u pojedinim državama; one u većini slučajeva predstavljale kompromis između raznih protivnih interesa i političkih stranaka. No svugdje se uvidjelo da socijalna politika ne može ostati u rukama privatnih organizacija, niti ju mogu rješavati pojedine grupe same za sebe; ona je postala narodnim pitanjem prvog reda i razvila se u javno-pravnu uređenu državnu pomoć. U takvom smislu ona se najprije razvila u Engleskoj, zemlji, u kojoj se prije od drugih počela uređivati industrija. Vrlo rđave prilike, pod kojima su radnici radili u tkaonicama,

dovele su već 1802. do The Moral and Health Act, a 1819. i 1831. bio je zabranjen noćni rad mladim radnicima, a uopće djeci ispod 9 godina. 1842. zabranjen je rad u rudnicima djeci ispod 10 godina i ežnama, 1844. ustanovljeno je radno vrijeme za djecu ispod 13 godina sa 6 i pol sata, a 1847. za žene i mlade u tkaonicama sa 10 sati. 1867. i 1878. dolazi do Factory and Workshop Acts, koji predviđaju radničku zaštitu. Još od 1833. god. postojao je stalni nadzor nad tvornicama. Tvornički zakoni 19. vijeka su određivali nedjelju kao dan odmora, ali vrlo često i subotu popodne. U Engleskoj je tek kasnije (1911.) došlo do državne pomoći u slučaju nesreće, bolesti ili nesposobnosti za rad. Njemačka državna socijalna politika je mlađa i drukčija od engleske. Ona je počela sa zaštitom djece u tvornicama (Regulation od 1839. i zakon od 1853. u Pruskoj). Poslije toga je došao zdravstveni nadzor u tvornicama i zabrana davanja plaća radnicima u robu. Kasniji zakoni, kao što je obrtni red od 1869. i njegove izmjene od 1878. nisu donijeli ništa novog, jedino su nešto popravili odnose između poslodavaca i radnika u pogledu plaćanja nadnica. Osamdesetih godina prošlog vijeka došlo je do vrlo značajnih mjera i obveznog osiguranja za slučaj bolesti (1883.), za slučaj nesreće (1884.-87.) i za starost i invalidnost (1889.). Tek 1891. došlo je do veće zaštite radnika u tvornicama, naročito djece i ežna (zabrana zaposlenja djece ispod 13 godina; 11 satno radno vrijeme i zabrana noćnog rada za žene; četiri do šestnedjeljna zaštita roditelja). Osim ovog uređeno je i naknadno školovanje mladih ispod 18 godina, radni red u poduzećima sa više od 20 radnika i znatno povišen zdravstveni nadzor. I druge države su više ili manje pošle sličnim putevima, a radnici, koji su prije bili nezaštićeni, izvjestili su sebi sve veća prava i zaštitu te na taj način spremali javno mišljenje i na druge socijalno-političke mjere, koje su se postepeno odnosile na cijelo stanovništvo.

Među osobito važne socijalno političke mjere, koje su se počele provoditi pod kraj 19. i početkom 20. vijeka, spada socijalno osiguranje. Uvidjelo se, da je socijalna sigurnost za sve slojeve potrebna za zdravi razvitak društvenih odnosa i gospodarskog života. Opazilo se naročito nakon zaposlenja sve većeg broja radnika u industriji, da je ono više od drugog stanovništva izvrženo nesrećama i bolesti; osim toga pojedini su poslovi sami po sebi bili nezdravi, kao na pr. rad u rudnicima, kemijskoj industriji pa su tražili sve veću zaštitu radnika. Nesreće u poslu i bolesti predstavljale su u većini slučajeva težak udarac i bacali su u nevolju ne samo unesrećenog i bolesnog, nego i članove njegove obitelji, u koliko su oni ovisili o njegovom radu. No nisu samo radnici tražili zaštitu u tim slučajevima, nego su i poslodavci s vremenom spoznali, da je zaštita radnika potrebna i njihovim poduzećima, jer im je zbog proizvodnje bilo stalo do toga, da se zaposleni, a osobito uvježbani radnici, često ne mijenjaju i ne istupaju iz posla. S vremenom se pokazalo, da se zaštita ne može prepustiti samim radnicima ili poslodavcima, nego da je ona dužnost države. Tako je u tom razdoblju nastalo obvezno socijalno osiguranje, koje se u početku svojeg djelovanja ograničilo uglavnom na radništvo zaposleno u obrtu i industriji. U zemljama, u kojima je već dulje vremena postojalo socijalno osiguranje na osnovi samopomoći, kao što je slučaj s Engleskom i Skandinavskim zemljama, obveza osiguranja pod nadzorom države i na osnovu državnih zakona nastupila je kasnije. No u drugoj četvrtini 20. vijeka nije bilo države, koja ne bi

uvela ili bila na putu da uvede socijalno osiguranje. Obično se navodi primjer Njemačke kao zemlje, koja je među prvima zakonom uredila osiguranje i tim pokazala najbolji primjer. Istina je, da su kasnije mnoge države slijedile njemački primjer i redom uvodile obvezno osiguranje, ali pri tome treba uvijek imati na umu, da u nekim od njih nije to bilo ni potrebno, jer su, kao što je slučaj s Engleskom, već odavno prije postojale ustanove osiguranja u društvima, koje su osnovali sami radnici i koja su pružala za ono vrijeme veliku zaštitu u slučaju nesreće, bolesti, materinstva, nezaposlenosti i dr., a obuhvaćale vrlo veliki postotak stanovništva, pa i veći, nego je to bilo u Njemačkoj pod obveznim osiguranjem. No i u državama s tradicijama dobrovoljnog osiguranja radilo se početkom 20. vijeka na uvođenju obveznog osiguranja. Tako ga je Engleska 1911. uvela, ali tom prilikom je predvidjela i znatnu državnu pomoć, pa je u tom pogledu učinila više nego Njemačka. Njemački zakon o osiguranju za slučaj bolesti bio je prvi put primljen 1883. s velikom većinom u Reichstagu, a kasnije je bio više puta mićen, i to najviše u tom pravcu, da obuhvati što veći broj osiguranika. Po njemu su bili dužni osigurati se oni, koji rade uz novčanu odštetu, čiji iznos ne prelazi godišnje 2500 RM. U slučaju bolesti osigurani je imao pravo na liječenje i bolesničku pomoć od 4. dana nakon oboljenja, a u trajanju od 26 nedjelja, koje se moglo produžiti i na jednu godinu; bolesnička pomoć je iznosila polovicu osnovne nadnice, a mogla se povećati na dvije trećine; radnica je u slučaju porođaja imala pravo u prvim godinama socijalnog osiguranja na pomoć u trajanju od 3 a poslije, od 1909., od 8 nedjelja, ako je prije porođaja bila najmanje 6 mjeseci osigurana; od navedenih 8 nedjelja, 6 nedjelja je moralo pasti u vrijeme poslije porođaja; u slučaju smrti osigurani je imao pravo na pomoć u iznosu od dvadeset osnovnih nadnica. Prinose za osiguranje su plaćali poslodavci i radnici, prvi u iznosu od 1/3, a drugi 2/3. Socijalno osiguranje je bilo u rukama bolesničkih blagajni, kojima su upravljali upravni odbori s predstavnicima poslodavaca i radnika kao članovima. Englesko socijalno osiguranje, koje je prihvaćeno 1911. god. predvidjelo je obvezu osiguranja za slučaj bolesti i nezaposlenosti. Pod ovo osiguranje spadale su sve osobe, koje nedjeljno nisu više od 3 funte zaradivale, a naročito sluge i poljodjelski radnici, ali su od njega bili izuzeti vojnici i mornari, učitelji i gradski činovnici. Prinose su imali plaćati poslodavci, radnici i država, a bili su ovako raspodijeljeni: muškarci radnici 4 d*, žene radnice 3 d, a poslodavci za svakog radnika bez razlike 3 d, a država 2 d, tako da su ti prinosi nedjeljno iznosili za muškarce osiguranike 9 d, a za žene 8 d. Osigurani je imao pravo u slučaju bolesti na liječničku pomoć i lijekove i na bolesničku pomoć u iznosu od 10 šilinga nedjeljno i to samo za prva 3 mjeseca, a za daljnja tri mjeseca pomoć se smanjivala na 5 šilinga; ženski osiguranici su dobivali prva tri mjeseca 7 i pol šilinga, a daljnja 3 mjeseca 5. Rodilja osigurana primala je pomoć od 30 šilinga pod uslovom, da se kloni rada kroz 4 nedjelje. Na ovu pomoć su imale pravo i žene osiguranih. Nosiocima osiguranja su bila priznata društva i pošte. Društvima je zajamčena podpuna samouprava; osiguranici, koji se nisu kod društva osigurali, plaćali su doprinose pošti, a njime je upravljao mjesni zdravstveni odbor. Broj osiguranih za slučaj

* d = 1 pence = 1 dinar

bolesti kod 22.895 bolesničkih blagajni iznosio je u Njemačkoj 1909. god. 12,5 milijuna, a broj ukupno osiguranih u Engleskoj kod 28.961 raznih društava 14.606.969; no iz engleskih podataka nije jasno, koliko je od ovih bilo osigurano za slučaj bolesti; svakako se vidi, da broj osiguranih pri dobrovoljnom osiguranju nije zaostajao za brojem obvezno osiguranih u Njemačkoj. Osobito se povoljno razvijalo dobrovoljno osiguranje u Danskoj, koje je obuhvaćalo najveći broj stanovništva, tako da se je 1933. god. s lakoćom moglo provesti pučko osiguranje.

Socijalno osiguranje se u drugoj četvrti 20. vijeka sve više produbljuje i obuhvaćalo sve veći postotak stanovništva. I države, koje su slobodu poduzimljivosti i samopomoći isticale kao osnovno načelo svojeg društvenog i gospodarskog života, nisu se mogle oteti duhu vremena i nuždama, koje su nastale, kad su nastupile teške gospodarske krize s velikim brojem nezaposlenih, sa smanjenim prihodima, sa stalnim osiromašenjem pojedinih zanimanja; i one su počele, kao što je slučaj Sjeveroameričkih Udruženih Država najbolje pokazuje, zakonom propisivati pojedine grane socijalnog osiguranja. Današnje društvo i prilike traže socijalnu sigurnost za svakog bez razlike i osiguranje protiv rizika, koji kod većine ljudi nastupa u slučaju bolesti, nesreće, nezaposlenosti, materinstva, starosti, invalidnosti i smrti. Iskustvo je pokazalo u tolikim primjerima, da se ovo osiguranje može sa uspjehom provesti i da pruža najbolji oslonac pri rješavanju društvenih i gospodarskih pitanja. Socijalna sigurnost pretstavlja temelj narodnog zdravlja i bez nje se ne može zanemariti zdravstveno unapređenje uopće.

Naročito je značajno nastojanje Sovjetskog Saveza, koje je iza revolucije 1917. išlo za tim, da svakom bez razlike osigura socijalnu sigurnost punim zaposlenjem u provođenju petogodišnjih planova i stalnom podizanju općeg standarda života. Osim punog zaposlenja svih za rad sposobnih socijalno osiguranje obuhvaća sve članove sovjetske zajednice. Zdravstvenu zaštitu pruža država svima bez razlike organizacijom socijalizirane medicine tako da sovjetsko socijalno osiguranje nema svoje posebne zdravstvene službe.

II.

POTREBA SOCIJALNE SIGURNOSTI SA ZDRAVSTVENOG GLEDIŠTA

Društveni i privredni život je i u prijašnjim vremenima prolazio mnoga kritična razdoblja te u velikoj mjeri utjecao na ljudsko zdravlje i život. Povijest nam u tom pogledu pruža mnoge primjere u revolucionarnim pokretima još od najstarijih vremena pa do današnjih dana. No veliko umnožavanje broja ljudi u zadnjih 150 godina, industrijalizacija, pa nepravedna raspodjela dobara i razlike u odnošajima imovine, zavisnost siromašnog čovjeka i njegova sve veća nesigurnost, poremećenost privrede, izazvala je u posljednjim desetgodištima mnoge nevolje, koje su nepovoljno utjecale na ljudsko zdravlje i stvorile uslove, zbog kojih veći broj ljudi nije imao one koristi od nauke, koja mu može čuvati zdravlje, a liječiti ga u slučaju bolesti.

Za održanje zdravlja u prvom redu je potrebno, da svaki pojedinac ili obitelj raspolaže s dovoljnim stalnim prihodom, koji omogućuje pristojan život. Ako društveni i privredni poredak nije u stanju svakome

pružiti onaj minimum prihoda, koji je potreban za održanje zdravog života, onda se medicina mora baviti i tim pitanjem te sudjelovati pri njegovu rješavanju. Prema tome socijalna medicina mora zahtijevati privrednu i društvenu sigurnost za svakoga.

Poznato je po iskustvu i po stručnim ispitivanjima, kako privredna i društvena nesigurnost mogu nepovoljno utjecati na ljudsko zdravlje i izazvati bolesti u većoj mjeri, nego kod onih, koji su u privrednom i društvenom pogledu sigurni. Ali i same bolesti izazivlju ozbiljnu nesigurnost, kad se pojave među onima, koji nemaju sredstava da se od njih čuvaju i lijeće. Obitelj, koja broji veći broj članova, nesposobnih za privređivanje, a zavisi samo od jednog hranitelja, koji u društvenom i privrednom pogledu nije osiguran, još je više izvržena bolestima.

No i puna zaposlenost, koja pruža izvjesnu sigurnost u privrednom i društvenom životu, pri današnjem načinu proizvodnje u tvornicama, brzo istroči radnika, tako da on u kasnijim godinama postaje manje sposoban, pa i sasvim nesposoban za rad. Kraj mnogih mjera za fizičku sigurnost radnika u tvornicama i drugim radionicama, ipak se događaju nesretni slučajevi, koji ne samo da izazivaju prolaznu, nego i trajnu nesposobnost za rad. Pa i današnji tok života, osobito u velikim gradovima i industrijskim naseljima, sa svojom velikom mehanizacijom, predstavlja izvjesne opasnosti za živote i zdravlje ljudi.

Sadašnje prilike, koje za veliki broj stanovnika predstavlja priličan stupanj nesigurnosti, zahtijevaju provođenje takovih mjera, koje bi svakom bez razlike pružile društvenu i privrednu sigurnost i tako zaštitile zdravlje. Zbog toga se današnja socijalna medicina i liječnik sam moraju baviti pronalaženjem mjera potrebnih za ozdravljenje društvenih i privrednih odnosa.

U prvom redu je potrebno svakom bez razlike osigurati onaj minimum prihoda, koji pruža dovoljnu prehranu, zdravo stanovanje, odijevanje, odgoj i brigu za zdravlje. Kad b se raspodjela dobara pravedno podijelila i svi izvori pravilno iskorišćavali, a odnosi među ljudima bili snošljiviji, onda bi svakome bilo osigurano zaposlenje, koje bi mu pružalo potreban prihod. No takve promjene ne mogu se preko noći provesti, nego tek u jednom duljem razdoblju i po dobro izrađenom planu; za to vrijeme još će uvijek ostajati izvjestan broj ljudi bez potrebnog minimuma prihoda ili će biti nezaposlen. Prema tome samo osiguranje, provedeno iz sredstava društvene zajednice i doprinosa, pravedno raspodijeljenih, može obezbijediti svakome potreban prihod. Već godinama postoji osiguranje za slučaj nezaposlenosti u većini država, koje potrebna sredstva prima od države, poslodavaca i namještenika. Ova vrsta osiguranja, kako se vidi iz pojedinih primjera, nije savršena i još uvijek pretstavlja samo palijativnu mjeru. Provođenjem mnogih korisnih javnih radova, može se smanjiti bezposlica i obezbijediti prihod onima, koji su ostali bez posla. Takvi radovi, kao što je gradenje puteva, vodovoda i stanova, ublažavaju ne samo privredne i društvene poteškoće, nego i stvaraju uslove za bolji život.

Obitelji sa djecom, koja sama nisu u stanju da privređuju, nego traže veće troškove, osjećaju veću društvenu i privrednu nesigurnost, nego obitelji bez djece. No kako su djeca u ranim godinama izvržena bolestima, osobito zaraznim, briga za njihovo zdravlje i odgoj iziskuje

izdatke koje roditelji s nedovoljnim prihodom ne mogu podmiriti. Zato se djeci mora pružiti društvena i zdravstvena sigurnost iz javnih sredstava ili putem osiguranja.

Starost s fizičkom nesposobnošću za rad pretstavlja za najveći broj ljudi privrednu nesigurnost. Ona se samo osiguranjem za slučaj starosti i obezbjeđenjem stalnog i dovoljnog prihoda u tom razdoblju života može odstraniti.

Osiguranje za slučaj nesreća, koje nastaju pri poslu i izazivaju bolesti, privremenu ili trajnu nesposobnost za rad, predstavlja najstariji primjer obveznog osiguranja.

Za ljude s malim prihodom bolest predstavlja ozbiljnu privrednu nesigurnost. Narodnim i obveznim osiguranjem za slučaj bolesti može se takova opasnost ukloniti i ublažiti. Osim toga produbljenjem i proširenjem javne zdravstvene službe, koja se brine za zdravlje svih građana, ovakovo osiguranje se pomaže i zdravstvena sigurnost još bolje obezbjeđuje. Zdravstveno osiguranje se u pravilu spaja i sa osiguranjem za slučaj trudnoće i materinstva.

Na kraju treba dodati i brigu za one, koji zbog prirodnih ili stečenih mana nisu sposobni za rad, a briga za njih bi predstavljala ozbiljan teret za njihove obitelji. Tu se radi o bogaljima, slijepima, duševno bolesnima ili zaostalima. Brigu o njima u pravilu vodi država i mjesne vlasti.

DR. STANKO DUJMUSIC:

O PRODORU KAVERNE POSILIJE ENDOTORAKALNIH ZAHVATA

Iz lječilišta Središnjeg Zavoda za socijalno osiguranje »KLENOVNIK«
Sef liječnik: Dr Stanko Dujmušić, sada šef liječnik lječilišta »Brestovac«

Prodor kaverne predstavlja i radi svoje po sebi loše prognoze i radi otpornosti prema svakoj djelotvornoj terapiji, jednu od najtežih — ako ne i najtežu komplikaciju endotorakalnih zahvata. Doduše ta slika bolesti nije nužno vezana uz endotorakalno operiranje (ima autora, koji je u svom obilnom materijalu uopće nisu doživjeli), nego je redovito i u prvom redu uslovljena postojanjem veće kaverne neotpornih zidova uz slobodni cavum pleurae. Pneumotoraks pod takovim uslovima neobično pogoduje prodoru kaverne i radi toga su francuski autori nazvali takav antiselektivni pneumotoraks s razapetom većom kavernom »pneumothorax dangereux« (Rist, Arnaud, cit. po Launay-u). Kako se u novije doba sve više proširuje indikacija endotorakalne pleurolize na teške slučajeve, mora se nužno povisiti i broj prodora kaverne u operiranom materijalu. To na prvi pogled prilično tereti metodu, pogotovo kad je ta komplikacija rjeđe vezana uz druge, naročito kirurške kolapsne metode. Međutim te čisto kirurške metode rabimo u pravilu, kad je pleura obliterirala, te već ne postoje uslovi za kliničku sliku pleuropulmonalne komunikacije. Isplati se danas svakako podrobnije promotriti bilo koju suvislu grupu operiranih slučajeva, kod kojih su po jednakom mjerilu postavljane indikacije i koji su rađeni po istom opera-