

CORA ZOLTÁN

A magyarországi szociálpolitika és a posztháborús állapot (1944–1947): rekonstrukció, stabilizáció, alternatívák

Bevezetés

A második világháború a magyarországi szociálpolitika és társadalombiztosítás vagyoni alapjait is súlyosan érintette. Ez elsősorban anyagi, pénzügyi és emberi életben bekövetkezett veszteségeket jelentett. Az ingatlanokba fektetett társadalombiztosítási vagyon fizikai pusztulása szembeötlő volt, főképp Budapest ostromát követően. A háború végére egyre inkább gyorsuló infláció pedig a megmaradt készpénz- és részvényekbe fektetett társadalombiztosítási vagyon rendkívüli mértékű elértéktelenedését is maga után vonta. Az önmagában is igen nagy kihívást jelentő pénzügyi és gazdasági újjáépítés egyik fontos társadalmi alapja, a szociálpolitika tehát gyakorlatilag diszfunkcionális kezek között kezdhetette meg működését 1945-ben.

Jóllehet a jóléti állam kutatása az utóbbi időszakban előrehaladt, számos területet alig, vagy még egyáltalán nem tártak fel, bár kétségtelen, hogy az újabb kutatások árnyaltabb képet festenek mind a Horthy-korszak, mind pedig a háború utáni évek szociálpolitikájáról.¹ Az újabb kutatások a szociálpolitika területén a két korszak közötti kontinuitásra mutatnak rá – a politikai síkon jelentkező markánsabb korszakhatárral szem-

¹ TOMKA Béla: A Horthy-korszak társadalom- és gazdaságtörténetének kutatása: újabb eredmények és viták. In: Uó (szerk.): *A Horthy-korszak vitatott kérdései*. Kossuth Kiadó, Budapest, 2020. 25–26.

ben.² Mindazonáltal az eddigi eredmények alapján nem alakult ki meggyőző tudományos konszenzus az 1930-as évek végétől az 1950-es évek elejéig terjedő átmeneti periódus szociálpolitikájának összefüggő értékelését illetően. E problémakörhöz kapcsolódóan a tanulmányban a következő kérdéseket vizsgálom: (1) A gazdasági újjáépítés és stabilizáció éveiben (1945–1947) miként alakultak a magyarországi szociálpolitika és társadalombiztosítás anyagi viszonyai, elsősorban a vagyonvesztésre és az új anyagi alapok megteremtésére összpontosítva? (2) A rekonstrukció és vagyoni stabilizáció keretrendszerén belül milyen jóléti alternatívák és modellek jelentek meg a magyarországi szociálpolitikában? Továbbá (3) a koalíciós kormányzati szociálpolitikán belül milyen önálló magyar demokratikus kezdeményezések születtek a szociálpolitika és főképp a társadalombiztosítás jövőbeli kiterjesztésével kapcsolatban? Ezzel összefüggésben a magyar szociálpolitika és a szomszédos országok, így elsősorban Csehszlovákia, Lengyelország, Németország és Ausztria szociálpolitikáinak kapcsolatát is elemzem. Ennek apropóján azt is vizsgálom, hogy a háború alatti szociálpolitikai transzferek a háború utáni politikában hogyan folytatódtak. A kutatás alapját a korszakban keletkezett könyvészeti anyagok, statisztikák, valamint a Magyar Nemzeti Levéltár, a Semmelweis Orvostörténeti Könyvtár és Levéltár, valamint a Politikatörténeti Intézet Könyvtára és a Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár anyagai képezik.³

² TOMKA Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Századvég Kiadó, Budapest, 2003; HÁMORI Péter: „Szegények mindig lesznek veletek...” *Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. PPKÉ BTK Szociológiai Intézet, Budapest, 2006. 105–150.; EGRESI Katalin: *Szociálpolitika Magyarországon: Nézetek, programok és törvények, 1919–1939*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2008; BÓDY Zsombor: *Az ipari munka társadalmá: Szociális kihívások, liberális és korporatív válaszok Magyarországon a 19. század végétől a második világháborúig*. Argumentum Kiadó, Budapest, 2010; CORA Zoltán: A szociálpolitika és a társadalombiztosítás fejlődése a két világháború közötti időszakban. In: CORA Zoltán–KISS Mária Rita–OLASZ Lajos (szerk.): *Fejezetek a magyarországi társadalom- és szociálpolitika történetéből. I. Tanulmányok a kiegyezéstől a rendszerváltásig (1867–1989)*. Belvedere Meridionale Szegedi Egyetemi Kiadó, Szeged, 2020. 96–118.; BÓDY Zsombor: A magyar szociálpolitika nemzetközi beágyazottsága: tudástranszfer és eredményei Magyarországon 1945 előtt. *Aetas*, 2019/4. 5–26.

³ A kutatás alapjául szolgáló levéltári anyagok a kutatás idején még a Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár (PIL) állományához tartoztak, je-

Hipotézisem szerint az igen jelentős mértékű vagyonvesztés, valamint a többnyire eredménytelen repatriálási kísérletek ellenére a szociálpolitika és társadalombiztosítás vagyoni alapját sikerült újjáépíteni az első hároméves tervidőszak közepére. Fontos hangsúlyozni, hogy a második világháborút követő néhány évben – a szociálpolitika szempontjából – még nem dőlt el, hogy az államszocialista rendszer jóléti modellje válik meghatározóvá. 1948-ig anyagilag és a politikai alternatívák szintjén is lehetségesnek tűnhetett egy demokratikus jóléti modell alkalmazása és kiépítése.

Elsőként a második világháború folyamán a társadalombiztosítás területén elszenvedett anyagi veszteségeket és vagyonvesztést veszem górcső alá, majd pedig a társadalombiztosítási rendszer valorizációját (az értékvesztés okozta veszteség megszüntetése, felértékelés) 1945 után. A társadalombiztosítás rekonstrukciós fázisához kapcsolódóan a szociálpolitika más területeinek vagyoni alakulását is vizsgálom. Ezek alapvetően meghatározták a háború utáni évek rendkívül alacsony életszínvonalát, mivel az élelmiszerhiány, a gazdasági nehézségek, a munkanélküliség és a hiperinfláció mellett a biztosítási szolgáltatások vagyonvesztés és dezorganizáció miatti akadozása vagy egyenesen megszűnése hozzájárult nemcsak egyes társadalmi csoportok (például a nyugdíjasok), de tulajdonképpen az egész társadalom deprivációjához.

A szociálpolitika előzményei, feltételei és intézményes szereplői a vizsgált korszakban

A vizsgált korszakban nem csupán az 1945-ben újjászervezett Népjóléti Minisztérium, a kormányzati szereplők, valamint a biztosító intézetek vezetői és tanácsadó testületei szabták meg a szociálpolitikai döntéseket, hanem egyes politikai csoportok és szakmai műhelyek is jelentős befolyást gyakoroltak rá. Ezek

lenleg a Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltárban (MNL OL) található, ideértve az SZDP anyagait is, M-KS 283-29 Szociálpolitikai osztály (1945–1948); MNL OL M-KS 274 Magyar Kommunista Párt iratai.

közül a társadalombiztosítás tekintetében a legfontosabbak a Szociáldemokrata Párt (SZDP) Szociálpolitikai Osztálya, illetve egyes vezető szociáldemokrata szakpolitikusok (Kéthly Anna, Illés György, Székely Miklós), a korábbi keresztény-nemzeti kurzus egyes képviselői (Mihályffy Antal), valamint különböző kommunista szakpolitikusok (Rostás Oszkár, Pikler György, Réti Károly) voltak.

Az SZDP saját szociálpolitikai osztályt hozott létre, amely azt a célt tűzte ki, hogy kapcsolatot teremtsen minden érdekelt hivatalos szervvel, és kidolgozza a párt szociálpolitikai koncepcióját és javaslatait.⁴ Utóbbi lényege: univerzális társadalombiztosítás munkanélküliség esetére szóló biztosítással. A szociáldemokraták elképzelése szerint egységes biztosítási hálózatot kell kiépíteni Magyarországon, amelyen belül a munkanélküliség elkerülése – és végső soron a teljes foglalkoztatottság elérése – érdekében meg kell szervezni az állami munkaközvetítést és a közmunkák rendszerét.⁵ Az általánosságokat megfogalmazó gyári munkásvédelem mellett az SZDP népjóléti koncepciójának másik lényeges eleme a létminimum garantálása volt. Jóllehet minden szociális szolgáltatás alapelvevé nyilvánították a létminimumot, a központi cél a munkavégzés által szerzett egzisztencia maradt. Ez aktív munkavállalásra ösztönzött.⁶ Az SZDP céljai koordinálására létrehozta az Országos Szociálpolitikai Intézetet.⁷

Külön kérdést jelentett a társadalombiztosítás vagyoni helyzetének alakulásában az, hogy az 1947-es párizsi békeszerződések következtében az utódállamokhoz visszakerült, főként magyarlakta területek társadalombiztosítási vagyónára milyen mértékben formálhatott jogot a magyar állam, illetve a magyarországi társadalombiztosító intézetek. Az Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI) és más társadalombiztosító intézetek igen nagy mértékű beruházásokat hajtottak végre a visszacsatolt területeken 1938 és 1944 között. 1946-tól a Magyar

⁴ Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozott járadékok. MNL OL M-KS 283. f. 29. cs. 3. ó. e.

⁵ Uo. 2. ó. e.

⁶ Uo.

⁷ Uo.

Külgügyminisztérium támogatásával az OTI tárgyalásokat kezdeményezett Csehszlovákiával, Romániával és Jugoszláviával a befektetett vagyon egy részének repatriálása érdekében. A magyarországi társadalombiztosítási vagyon 1945 és 1947 közötti alakulásának bemutatásához tehát elengedhetetlen annak feltárása is, hogy milyen mértékben jártak sikerrel ezek a tárgyalások, és hogyan járultak hozzá a vagyoni rekonstrukcióhoz.

A magyar társadalombiztosítás a bismarcki minta alapján épült ki, a kötelező biztosítási forma a németországival vonható párhuzamba. A nyugat-európai fejlődéssel szemben azonban Magyarországon a munkavédelmi és a munkásbiztosítási törvényeket egymással párhuzamosan fogadták el. Mivel a magyar társadalom bizonyos csoportjai csupán a 19. század végén, 20. század elején érkeztek el a tömegpolitika és a modern értelemben vett munkavállalás időszakába, ezért a 19. század végén a politikai elit a járulékfizetéssel szerzett jogokon alapuló kötelező társadalombiztosítás koncepcióját fogadta el, ami a legtöbb Nyugat-Európában alkalmazott szociálpolitikai koncepcióhoz képest kevésbé segítette elő az alsóbb rétegek emancipációját.⁸ Ezt az magyarázhatja, hogy, bár Nyugat-Európában is ezt a modellt alkalmazták, a nyugat-európai társadalmak magasabb életszínvonalon éltek, illetve a magánjólétiség kiterjedtebb volt, így a Magyarországon bevezetett társadalombiztosítás a már meglévő, jelentősebb vagyoni és társadalmi különbségeket kevésbé volt képes áthidalni.

⁸ SZIKRA Dorottya: Modernizáció és társadalombiztosítás a 20. század elején. In: AUGUSZTINOVICS Mária (szerk.): *Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Közgazdasági Szemle Alapítvány, Budapest, 2000. 11–27.; SZIKRA Dorottya: The Thorny Path to Implementation: Bismarckian Social Insurance in Hungary in the late 19th Century. *European Journal of Social Security*, 2004/3. 255–257.; TOMKA Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon...* I. m. 59–62.; BÓDY Zsombor: A „társadalom kora”. Munkásbiztosítás és munkásügy Magyarországon a 19. és 20. század fordulóján. *Aetas*, 2004/1. 5–6.; BÓDY Zsombor: A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén. *Korall*, 2001/2. 73–93.; EMMERICH TÁLOS: Sozialstaat – Sozialpolitik. In: *Informationen zur Politischen Bildung. Sozialpolitik im internationalen Vergleich*. Forum Politische Bildung (hg.) 1998/14. 5–7.

A magyarországi jóléti intézmények az önkormányzatiság elvére épültek.⁹ Az ország gazdasági fejlődése és az elit legitimációs igénye lehetővé tette a szociális kiadások és a szociális jogok kiterjesztését, ami a két világháború közötti időszak végére az ipari munkásság szinte teljes társadalombiztosítási lefedettségét eredményezte.¹⁰ Jóllehet az 1870-es évek magyarországi szegénypolitikájához képest az 1930-as évekre megszilárduló biztosítási rendszer igen lényeges előrelépést jelentett,¹¹ mégis számos megoldatlan kérdést – például a mezőgazdasági népesség biztosítása vagy a munkanélküli biztosítás hiánya – örökölt az 1940-es évek és a háború utáni időszak szociálpolitikájára. A kormányzati szociálpolitika és a társadalombiztosítási rendszer alakulását azonban nem csupán a két világháború közötti politikai struktúrák adottságai, hanem a szociális kérdéshez kapcsolódó különböző eszmei áramlatok és mozgalmak, valamint a külföldi minták átvétele is befolyásolta.

A magyarországi jóléti állam 20. századi fejlődését két részre osztó második világháború nem csak a politikai struktúrák átalakulását vonta maga után. A magyar szociálpolitika történetében is lényeges kérdés, hogyan viszonyul egymáshoz a 20. század fejlődésének a háborút megelőző és azt követő szakasza. A második világháború kitörése és a hadigazdálkodásra történő átállás önmagában is katalizátora volt – például pénzügyi hatásai, vagy a társadalmi mobilizáció felgyorsítása révén – egy újfajta szociálpolitika kifejlődésének. Elvileg ez a folyamat a korábbi jóléti rendszerek továbbfejlesztésén túl akár újfajta szervezőelv érvényesítését is magában foglalhatta. A meghatározó magyarországi szociálpolitikuskok egyetértettek abban, hogy a háború utáni gazdasági rekonstrukcióval párhuzamosan jóléti expanziónak is be kell következnie. Ez a feltételezett expanzió pedig több irányban is megindulhatott.¹²

⁹ BIKKAL Dénes: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*. Danubia Könyvkiadó, Budapest, 1943. 44–45.

¹⁰ Uo. 45.

¹¹ A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892–1942. Országos Társadalombiztosító Intézet, Budapest, 1943. 51–54., 62–64., 93–94.

¹² Tomka Béla a kommunista jóléti állam kifejezés használatának legitimítása mellett érvel. Ennek megfelelően jelen tanulmányban is szakmailag elfo-

A magyarországi szociálpolitika két jól működő területe, a kötelező társadalombiztosítás és a korban produktív szociálpolitikának nevezett program¹³ strukturális adottságai összességében nem változtak a második világháború idején. Az utóbbi fő exponensének tekinthető Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA) építkezései a háború idején is folytatódtak, s főképp a visszacsatolt területek tekintetében hoztak igen jelentős előrelépést. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a háborús évek közül 1944-ben Magyarország hadműveleti zónává vált, ami rendkívüli anyagi károkat és emberéletben elszenvedett veszteségeket okozott. Így a szociálpolitikai szolgáltatások további fejlesztésére és kiterjesztésére ebben az évben nem kerülhetett sor, s a kormányok többnyire csak a juttatások szintjeinek inflációhoz való igazításáról, illetve a háborús állapotoknak megfelelő szociálpolitikai szükségintézkedések meghozataláról gondoskodhattak. Ez önmagában is kikényszerítette a jóléti rendszer háború előtti állapotának kontinuitását. Továbbá a pusztítás, vagyonvesztés és az általános gazdasági összeomlás miatt eleve megszabta a közvetlenül a háború befejezését követő hónapok, évek szociálpolitikai mozgásterét is. Ugyanakkor a második világháború alatti szociálpolitikai elképzelések jó néhány ponton már az 1945 utáni jóléti expanzió során megvalósuló programok kidolgozására irányultak. Vagyis a modern jóléti állam elméleti alapjait Magyarországon és más európai országokban, például Nagy-Britanniában, már a világháború alatt lefektették.

A nyugdíjbiztosítás finanszírozása terén a várományfedezeti rendszer¹⁴ maradt a fő pénzügyi megoldás, ugyanakkor az új

gadott kifejezésként használjuk a jóléti állam terminust az 1945 és 1948 közötti időszakra vonatkozóan is. TOMKA Béla: *Európa társadalomtörténete a 20. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2020. 214–217.

¹³ Produktív szociálpolitikán az 1930-as, 1940-es években domináns keresztény-konzervatív szociálpolitika fő irányzatát értjük. Célja, hogy az új jóléti szolgáltatások bevezetése erkölcsileg és fizikailag ép, hasznos munkát végző („produktív”) egyének megteremtéséhez, társadalmi integrációjához vezessen (például sokgyermekes családok, fiatal házaspárok vagy munkavállalók). CORA Zoltán: A Beveridge-terv recepciója a magyarországi szociálpolitikában a második világháború idején. *Múltunk*, 2013/2. 110–111.

¹⁴ A várományfedezeti rendszer azt jelenti, hogy a szolgáltatások, a kifizetések és a működés forrása meghatározó módon a tőkésített járulékok hozamán

biztosítások bevezetésénél számos szociálpolitikus már a felosztó-kirovó rendszer alkalmazását javasolta.¹⁵ Ennek az volt a fő oka, hogy a nyugdíjjogosultság gyors kiterjesztések költségigényét – nagyobb mértékű vagyonadó kivetése nélkül – a tőkeakkumulációra építő várományfedezeti rendszerrel csak hosszabb távon lehetett volna finanszírozni. Az 1928-ban bevezetett nyugdíjrendszerrel ez logikus lépés volt, hiszen a nyolcéves várakozási idő leteltével a tőkealapokból az OTI és a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI) képessé vált a folyamatosan bővülő nyugdíjrendszer finanszírozására. Egy gyorsabb és igen széles társadalmi csoportokat érintő társadalombiztosítási kiterjesztésnél azonban viszonylag rövid idő alatt vált szükségessé a járadékok folyósítása. A finanszírozás kérdésének adott nagyobb hangsúlyt a társadalombiztosítás lefedettségének bővülése is: míg 1939-ben a gazdaságilag aktívaknak csupán 30%-a rendelkezett kötelező társadalombiztosítással, addig 1943-ban ez az arány 39%-ra emelkedett. E növekedés a biztosítottak területi revíziók miatt megemelkedett létszámával, valamint a háború alatt bevezetett kisebb kiterjesztésekkel magyarázható. Mindazonáltal a társadalombiztosítási programok stabilitása és mérsékelt bővülése az átmenet vizsgálatának szempontjából az útfüggőség erős érvényesülését mutatja: a bismarcki „ösvényről” Magyarország nem tért le a második világháború idején sem.

A második világháborút követően az európai országokban megszilárdult a jóléti állam, és a későbbi évtizedekben az univerzalitás irányába fejlesztették.¹⁶ Esping-Andersen kategóriáiból

alapul. A nyugdíj- és életbiztosítások általánosan várományfedezeti rendszerben működtek az 1940-es években, illetve azt megelőzően.

¹⁵ A felosztó-kirovó rendszer alapvetően az állam által szabályozott nyugdíjrendszert jelent, ahol a gazdaságilag aktív munkavállalók járulékai képezik az adott költségvetési év nyugdíjainak állami nyugdíjainak fedezetét. Ez a rendszer azon a feltételezésen alapul, hogy az aktív generáció szolidáris az idősebb generációval.

¹⁶ Peter FLORA–Arnold J. HEIDENHEIMER: *The Development of Welfare States in Europe and America*. Transaction Books, New Brunswick–London, 1981. 155.; Lutz RAPHAEL: *Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948–1970). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase” des europäischen Wohlfahrtsstaats*. In: Hartmut KAEUBLE–Günther SCHMID (Hrsg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*.

kiindulva a jóléti állam egy kevert, konzervatív-szociáldemokrata típusa alakult ki az 1945 utáni Magyarországon. A térség más országhoz hasonlóan a háború utáni rekonstrukció nehézségei elősegítették a társadalmi szolidaritás megerősödését, ami a társadalmi reformprogramoknak dinamikát biztosított. Mivel e tekintetben a győztes Nagy-Britannia és Franciaország igen jelentős lépéseket tett, ezért ezek az országok 1945 után még inkább példaképpé válhattak.¹⁷ A korábbi rendszer kontinuitását mutatja, hogy a háború alatt kidolgozott jóléti terveket hajtották végre 1945 után, tehát erőteljes kontinuitás tapasztalható a háború előtti és alatti szociálpolitikával.

Rekonstrukció és stabilizáció: a magyarországi szociálpolitika 1945 és 1947 között

Az igen jelentős emberveszteség és anyagi károk mellett¹⁸ a háború után a világtörténelem legnagyobb mértékű inflációja következett be Magyarországon. A kereslet és kínálat viszonya megbomlott, és az akadozó adók miatt a kormány csak bankjegyek kibocsátásával tudta fedezni a költségeit.¹⁹ Az ennek nyomán kialakult feketekereskedelem visszaszorítását is célzó 1946. januári sikertelen pengő-felülbélyegzés után 1946. augusztus

WZB-Jahrbuch, Berlin, 2004. 52–54.; TOMKA Béla: *A jóléti állam Európában és Magyarországon a 20. században*. Corvina Kiadó, Budapest, 2008. 33–34.

¹⁷ Lutz RAPHAEL: I. m. 55–66.

¹⁸ A termelés az 1938-as szint harmadára esett vissza, s csak 1948-ban érte el újra azt, az összes jótétel megközelítette az 500 millió dollárt. Szintén az 1938-as szinthez viszonyítva a nemzeti vagyon megközelítőleg 40%-a megsemmisült. A Magyar Nemzeti Bank aranykészlete külföldre került. Magyarország népességvesztése az 1941-es adatokat alapul véve a lakosság közel 10%-át tette ki (1 200 000 fő). RONDO CAMERON: *A világ gazdaság rövid története*. Maecenas Kiadó, Budapest, 1994. 434–436.; KAPOSZ Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete 1700–2000*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2002. 324–327.; ORMOS Mária: *Magyarország a két világháború korában 1914–1945*. Csokonai Kiadó, Budapest, 2006. 361.; PIR Katalin: *A szociális munka története Magyarországon (1817–1990)*. Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest, 2001. 311–312.; SZABÓ Sándorné CSEMNICZKI Katalin: *Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig*. In: AUGUSZTINOVICS Mária (szerk.): I. m. 36.

¹⁹ KAPOSZ Zoltán: I. m. 328.

1-jén sor került az új pénz, a forint bevezetésére.²⁰ Az ellátási nehézségeket fokozta a hiányosan és nem rentábilisan kivitelezett földreform is.²¹ A megszálló szovjet katonai igazgatás is hozott jóléti intézkedéseket, amely elsődleges feladatának tartotta, hogy a szociálpolitikát gazdasági célok szolgálatába állítsa, és – a súlyos gazdasági problémák ellenére – a kommunista hatalom legitimációjára használja fel. A Szövetséges Ellenőrző Bizottság (SZEB) számára a magyarországi gazdasági célok a Szovjetunió újjáépítésének elősegítését szolgálták, melynek egyik velejárója az volt tehát, hogy a szociálpolitikát alárendelték a gazdasági céloknak, hiszen a helyi társadalom jóléte másodlagosnak számított ezekhez a célokhoz viszonyítva.²²

Az államosítás kérdése a stabilizáció tágabb kontextusához tartozik.²³ Az államosítás folyamata a szovjet rekonstrukcióval és vegyesvállalati gazdálkodással párhuzamosan haladt.²⁴ Ennek megfelelően a már létező jóléti programok juttatásai egyre inkább az államosított szférában való munkavállaláshoz kapcsolódtak, ami később az államszocialista rendszerben szinte kizárólagossá vált. Kétségtelen, hogy a Magyar Kommunista Párt (MKP) politikai beszivárgása²⁵ miatt a rekonstrukció és a háború utáni szociálpolitika kiépítése tehát már eleve egy olyan – részben elnyomó –

²⁰ E periódus alatt az adósságtörlesztők igen jól jártak, mivel a hivatalos árfolyamokat nem lehetett az infláció sebességéhez igazítani, így nagyon sokan gyorsan képesek voltak adósságaik törlesztésére. Ez igen fontos tényező volt számos egzisztencia háború utáni talpra állításában, mivel ekkor még szinte semmilyen szociálpolitikai juttatási rendszer nem funkcionált, így például az egészségügyi költségek fedezésénél a fizetőképesség alapvető fontosságú volt. PÍK Katalin: I. m. 313–316.; Rondo CAMERON: I. m. 436–438.; KAPOSZ Zoltán: I. m. 328–329.

²¹ KAPOSZ Zoltán: I. m. 331–334.; PÍK Katalin: I. m. 312.

²² KAPOSZ Zoltán: I. m. 323., 329.; ORMOS Mária: I. m. 360.

²³ Már a háború alatt megkezdődött a kulcsiparágak állami irányítása, ugyanakkor 1945 után ezt a békeállapotokra is kiterjesztették. A nagyobb állami szerepvállalás kialakulásában Európa-szerte közrejátszottak az új koalíciós kormányok egységesítő törekvései is. Az ezzel együtt jelentkező széles körű reformigény két fő irányt írt elő: az államosításokat és a szociális ellátórendszerek (többnyire állami) bővítését. Rondo CAMERON: I. m. 438–440.

²⁴ FERGE Zsuzsa: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*. Magvető Kiadó, Budapest, 1986. 151–152.; KAPOSZ Zoltán: I. m. 335.

²⁵ UNGVÁRY Krisztián: Magyarország szovjetizálásának kérdései. In: ROMSICS Ignác (szerk.): *Mitoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemlről*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. 295–302.

politikai környezetben kezdődhetett meg, ahol az MKP igyekezett saját prioritásait érvényre juttatni a szociálpolitika területén is. E törekvés egyik fontos aktora Molnár Erik későbbi népjóléti miniszter volt, aki bár az Ideiglenes Nemzeti Kormányban formailag pártonkívüli volt, személyében biztosított volt az MKP közvetlen befolyása a minisztérium működésére.

A háború utáni összeomlás egyik legsúlyosabb következménye a biztosítottak számának óriási visszaesése volt: a közel másfél millió biztosítottból csupán 674 000 főt regisztráltak 1945 júniusában.²⁶ Ez az elképesztő mértékű csökkenés részben a területi revíziók (1938–1941) során visszakerült területek újbóli elvesztése miatt következett be, ám a szétzilálódott intézményi struktúra, valamint a munkahelyek és biztosítási jogviszonyok magas fluktuációja is szerepet játszott benne. Az ipari foglalkoztatottak száma körülbelül a felére csökkent, a munkanélküliek száma nőtt,²⁷ és a kedvezőtlen tendencia 1946–1947-ben is folytatódott, főként a B-listázásokkal összefüggő elbocsátások nyomán. Nem létezett ugyanakkor munkanélküliségi biztosítás, amely ezeknek a munkavállalóknak védelmet nyújthatott volna. Ezekben az években jellemző maradt a szűkösség, a szociálisan rászorulóknak egzisztenciálisan veszélyeztetett állapota, így a társadalombiztosítás és más szociális szolgáltatások hiánya vagy rendszertelensége különösen súlyos következményekkel járt. A szociális munka e szükséghelyzetnek megfelelően 1945 elejétől az egészségügyi ellátás hatáskörébe került, a szegénypolitika a kényszerhelyzet miatt hivatalosan megszűnt, s a szociálpolitikát a Népjóléti Minisztérium tevékenységébe integrálták.²⁸

Az 1932-ben megszüntetett Népjóléti Minisztériumot újjászervezték. A minisztériumnak, a különböző pártok szociálpolitikai testületeinek, valamint a civil szervezeteknek prioritásokat

²⁶ Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről (1945). MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ó. e.

²⁷ VALUCH Tibor: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Osiris Kiadó, Budapest, 2005. 355.

²⁸ Rudolf ANDORKA–István HARCSA: Longterm Modernization of Hungarian Society. In: Rudolf ANDORKA et al. (eds.): *A Society Transformed: Hungary in Time-Space Perspective*. CEU Press, Budapest, 1999. 32.; FERGE Zsuzsa: I. m. 153.; PIK Katalin: I. m. 310.; VALUCH Tibor: I. m. 350–351.; 356–361.

kellett felállítaniuk a halmozódó feladatok között. Az immáron a Népjóléti Minisztérium által koordinált szociálpolitikát előbb a földosztás és a munkások jogainak kiterjesztése, majd az államosítás állította új helyzet elé. Jóllehet ezek szociálpolitikán kívüli fejlemények voltak, de befolyásolták azt. A posztháborús állapotot mutatja, hogy a lakásügyek, a gyógyszerárak helyreállítása, a gyógyszerhiány és az orvosi felszerelések hiánya, a munkakeresés, a gyermekvédelem és gyermeksegélyezés mind a minisztérium terheit növelte. A kontinuitás kérdése tehát ezeknek a közvetlenül megoldandó feladatoknak a tükrében kiegészítő volt, s csak 1947-től vált igazán relevánssá. Az újjáépítés éveiben tehát – a stagnálás vagy hanyatlás ellenére – az e területre fordított csökkentett vagy hiányzó pénzösszegek mellett egy sor tágabb politikai kérdés adódik a kontinuitás megítéléséhez.

Magyarországon a háború utáni szociálpolitika lépéseinek kaotikusságát a politikai összetűzések is fokozták.²⁹ A SZEB a pénzügyi és gazdasági helyzet rendkívüli bizonytalansága miatt közvetlenül nem avatkozott be a magyarországi szociálpolitika irányításába, viszont kezdettől fogva világossá tette, hogy az nem veszélyeztetheti a rekonstrukciós gazdasági célok elérését. Így az 1945 előtti intézményrendszer és igazgatási struktúra változatlan formában folytatta működését 1945-től, amit a háború utáni szűkösség miatt kialakult kényszerhelyzet is indokolt.³⁰ Az általános nivellálás és a bérolló szűkítése sokak egzisztenciáját érzékenyen érintette.³¹ Ugyanakkor a társadalmi struktúrákban jelentős átalakulás ment végbe: a korábban kisebb politikai befolyással rendelkező rétegek kerültek meghatározó pozíciókba, ami főként az 1944-ben megindult társadalmi mozgások és folyamatok (holokauszt, deklasszáció, üldöztetések, emigráció és kitelepítések) eredménye volt.³²

²⁹ BIBÓ István: A koalíció egyensúlya és az önkormányzati választások. In: KEMÉNY István et al. (szerk.): *Bibó István összegyűjtött munkái*. Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, Bern, 1981. I. kötet. 81–103.

³⁰ TOMKA Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon*. I. m. 92.

³¹ FERGE Zsuzsa: I. m. 155.

³² Ennek következtében a nagybirtokosság és a nagypolgárság rétegei gyakorlatilag eltűntek a magyar társadalomból, a középosztály tehetősebb része

Jöllehet a vagyoni nivellálódás a paraszti népességet kisebb mértékben érintette, mint a munkásokat és más városi alkalmazotti rétegeket, a jövedelmi struktúra mégis kiegyenlítettebbé vált. A változás 1945 után többnyire proletarizálódást, a lefelé nivellálódás révén megvalósuló társadalmi homogenizációt jelentett. A reálbérek csak 1956-ra érték el az 1938-as szintet,³³ így 1948-ig a rekonstrukciós szűkösség maradt jellemző.

A társadalombiztosítási intézetek önkormányzatait a front elvonulását követően nyomban újjáalakították, s így megkezdődhetett a társadalombiztosítás újjáépítése. A korábban eltávolított baloldali tagokat 1945 áprilisában rehabilitálták (285/1945. ME sz. rendelet) a társadalombiztosítási intézmények apparátusába, majd májusban (2300/1945. ME sz. rendelet) az önkormányzatokban kétharmados munkavállalói többséget alakítottak ki, és kizárták a népbírószági perekben gyanúsított és internált személyeket az irányításból.³⁴

Társadalombiztosítás és egyéb szociálpolitikai szolgáltatások

A kormány a gyorsuló inflációval együtt próbálta emelni a szolgáltatások színvonalát az intézményi rekonstrukcióval párhuzamosan. A bérhatár eltörlését követően 1945 júniusára a biztosítottak 1945 előtti létszámának 70%-át tudták elérni.³⁵ A közületi megbiztosítók (például Dohányjövédék Betegségi Biztosító Intézete [Dohányjövédék BBI], Magyar Államvasutak Betegségi Biztosító Intézete [MÁV BBI]) esetében nagy kiesést jelentett az újra elvesztett felvidéki és erdélyi területek biztosítottainak el-

pedig 1945 és 1950 között felmorzsolódott, illetve összetételében erőteljesen átalakult. VALUCH Tibor: I. m. 94–98.

³³ VALUCH Tibor: I. m. 284–288.; Rudolf ANDORKA–István HARCSA: I. m. 34.

³⁴ LACZKÓ István: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*. Táncsics Kiadó, Budapest, 1968. 158.; VÖRÖS Károly et al.: *A magyar állam szervei 1944–1950*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1985. I. kötet. 434–435.; MEZŐ Gyula: *A biztosítás története és feladatai. Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/1. 8.

³⁵ Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről. (1945) MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ó. e.

maradó járuléktömege, hiszen ezeknél nem állt rendelkezésre nagyobb tőkealap. A megnövekedett hiányokon azonban megfelelő állami támogatással könnyen felül lehetett kerekedni. Az önálló biztosító intézetek (OTI, MABI, Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézet [MAHABBI]) esetében azonban további problémát jelentett, hogy az ingatlanokban és a személyekben bekövetkezett veszteségen túl a rendszer súlyos pénzügyi kihívásokkal nézett szembe. Hatalmas hiány halmozódott fel ugyanis, amely két forrásból származott: a járulékbévételek csökkenéséből, valamint az akkumulált járulékalapok hozadékának drasztikus visszaeséséből. 1945 februárjában a járadéktőke teljesen „befagyott”, a forgótőke legnagyobb hányada, körülbelül egymilliárd aranypengő pedig elveszett.³⁶ Ennek következtében gyors megoldást csak két intézkedés hozhatott: a járulékok gyors növelése és a szolgáltatások csökkentése, valamint az államkölcsönök folyósítása. Előbbire elvben több lehetőség is nyílik: a járulékulcsok megemelése, a járulékok hatékonyabb behajtása, külön pénzbeszedés a munkáltatóktól, valamint a biztosítottak létszámának növelése révén elért nagyobb járulékbévételek, illetve a szolgáltatások valamelyes csökkentése. Mivel azonban a magasabb járulékok behajtása a pénzügyi stabilizáció és szűkösség első hónapjaiban lehetetlen volt, ezért az intézetek hosszú lejáratú kölcsönökhöz folyamodtak.³⁷

A betegellátás igen alacsony szintre süllyedt az 1945 első hónapjaiban fellépő pénzügyi destabilizáció miatt. Szinte az összes anyagi feltétel hiányzott a betegek kórházi és háziorvosi ellátásához. Az OTI készpénzsegélyt kért a Népjóléti Minisztériumtól, amelynek javaslatára a Minisztertanács 20 millió pengő folyósítását határozta el. Ennek ellenére 1945. március 16-án a további pénzhiány miatt ideiglenesen beszüntették a táppénzek kifizetését. Még néhány héttel később is csupán segélyeket tudtak folyósítani a társadalombiztosítók.³⁸

³⁶ LACZKÓ István: I. m. 156.

³⁷ Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről. (1945) MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ó. e.

³⁸ A társadalombiztosítás reformja (1945). MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ó. e.

1945 áprilisától viszont újra megindult a járulékbefizetés az OTI-nál és a MABI-nál, ami az elkövetkezendő hónapokban igen gyorsan emelkedett, és képes volt mérsékelni a hiányt. Az államkölsön-részleteket is ekkor kezdték el folyósítani. További kiegészítést jelentett, hogy az ENSZ Segélyezési és Helyreállítási Igazgatósága (UNRRA) és az Amerikai Egyesített Elosztási Bizottság (AJDC/Joint) 10 millió pengőt utalt át az OTI-nak.³⁹ 1945. április 1-jétől a MABI-nál megszüntették a járulékok felső bérhatárait. Az infláció nyomán folyamatosan emelkedő bérek miatt ugyanis a felső bérhatár (800 pengő) elégtelennek bizonyult, s a béremelések miatt számos korábban kötelezett kiesett a kötelező biztosítás rendszeréből. Ez is hozzájárult ahhoz, hogy az év elején alacsonyan alakult a biztosítottak létszáma. A bérosztályok felszámolása tehát szükségesnek bizonyult, mivel így a magasabb fizetések is automatikusan járulékkötelessé váltak. Ezt azzal egészítették ki, hogy 1945. május 1-jétől a járulékkerheket már 100%-ban a munkáltató fizette (2300/1945. ME sz. rendelet).⁴⁰

A stabilizációs lépések lehetővé tették, hogy 1945 júliusától az intézeti pénzügyi helyzet valamelyest egyensúlyba kerüljön. A betegségi ágon megindulhatott a járadékfolyósítás, s az intézeti tisztviselők illetményeit is fedezni tudták. Az OTI 1945 szeptemberében tért át teljes mértékben a MABI-nál kidolgozott rendszerre, így csupán szeptembertől kezdődtek meg a kifizetések.⁴¹

A hosszabb távú és államkölsönökkel kiegészülő átfogó pénzügyi valorizáció azonban összetettebb problémát jelentett, a járadékok összegeit a gazdasági stabilizáció következtében emelkedő bérek reálértékéhez kötötték.⁴² Ezen intézkedések alapján

³⁹ Járulékokból 1945 áprilisában összesen 629 255 pengő folyt be, 1945 júniusában viszont már 4 450 819 pengő, melyet a már említett 20 millió pengős államkölsön egészített ki. A társadalombiztosítás reformja (1945). MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ö. e.

⁴⁰ A társadalombiztosítás reformja (1945). MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ö. e.

⁴¹ A két legnagyobb intézetnél sikerült elérni a lehető legmagasabb járulékkulcsokat (OTI: 14%, MABI: 13%), s az erélyes inkasszó következtében 1945 végére a korábbról fennmaradt járulékkövetelések is eltűntek. A társadalombiztosítás reformja (1945). MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ö. e.

⁴² A stabilizációs és valorizációs lépésekhez részletesen lásd CORA Zoltán: A magyarországi szociálpolitika és társadalombiztosítási rendszer vagyonvesztése és anyagi stabilizációja 1945 és 1947 között. *Korall*, 2020/80. 161–164.

a betegségi és balesetbiztosítást 1945 második felében képesek voltak újraindítani. A járadékokat folyamatosan az infláció szintjéhez igazították, de azok az 1938-as reálértékekhez viszonyítva alacsonyabbak maradtak a tervgazdálkodás időszakáig.⁴³ Ugyanakkor 1946 júliusáig a táppénzek, az útiköltségek és az egészségügyi segédeszközök tekintetében csak minimális szolgáltatások juttatására voltak képesek a biztosítóintézetek. 1946 júliusától augusztusáig pedig (a stabilizáció végső szakaszában, a teljes átállás előtt) ezek a szolgáltatások szüneteltek. A táppénz és a különböző szociálpolitikai segélyek reálértékben csak 1946 decemberében közelítették meg újra a korábbi színvonalat.⁴⁴ Az intézkedések hatására 1947. január 1-jétől a baleseti táppénz értéke átlagosan havi 100–160 forint között alakult.⁴⁵

A pénzromlással tehát valamelyest sikerült lépést tartani a betegségi és baleseti ágban, azonban a nyugdíjak esetében ez nem volt lehetséges. A Sztójay-kormány 1944-ben 60 évre csökkentette a nyugdíjkorhatárt, viszont a meglévő nyugdíjalapból jelentős összegeket használt fel, elsősorban háborús célokra. Ez rendkívül megterhelte a várományfedezeti rendszert, amit az is súlyosbított, hogy az 1945-ben drasztikusan visszaeső taglétszám miatt sokkal kevesebb járulék folyt be. A nyugdíjak sem az inflációval, sem pedig a bérek emelkedésével nem tudtak lépést tartani, annak ellenére, hogy a nyugdíjkorhatárt visszaállították 65 évre. Ugyanakkor a nyugdíjbiztosításra jogosultak száma nem csökkent, mivel az időközben a 60 éves korhatár alapján nyugdíjjogosultságot nyert személyeket visszamenőlegesen nem fosztották meg nyugdíjuktól.

A nyugdíjak folyósítása körüli nehézségek okozták a fő problémát. A betegségi és balesetbiztosítás stabilizációjánál ismertetett intézkedések hatására 1945 második felében a nyugdíjbiztosítást is képesek voltak újraindítani. A háború utolsó hónapjai-

⁴³ Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről (1945). MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ó. e.

⁴⁴ ROSTÁS Oszkár: Társadalombiztosítási kérdések. *Magyar Orvosi Szemle*, 1947/5. 4–5.

⁴⁵ Uo. 5.

ban gyakorlatilag szüneteltek vagy igen sporadikusak voltak a nyugdíjkifizetések. A nyugdíjakat szintén csak 1945 júliusától fogva tudták minimális szinten fedezni az éppen befolyó új nyugdíjárulékokból. Az inflációt azonban aligha tudta követni a járadékok szintje. 1945 augusztusában a minimális nyugdíj összegét 600 pengőben szabták meg, 1945 decemberében viszont már 6000 pengőben. A várományfedezeti nyugdíjrendszer csőd közeli állapotba került.

A betegségi biztosítással szemben, ahol az éppen befolyt járulékokból képesek voltak táppénz kifizetésére, a nyugdíjak esetében ilyen intézkedésekkel nem lehetett teljes mértékben ellensúlyozni a hiányt. 1945 és 1947 között a nyugdíjasok a forint bevezetése körüli átváltási nehézségeknek köszönhetően csupán egységes (minimális) összeget kaptak. A járulékok kifizetése csak 1947-től vált folyamatossá, miután 1947. január 1-jétől a felosztó-kirovó rendszerre tértek át. Ugyanakkor 1946. augusztus 1-jét követően a forintalapú keresetekhez viszonyítva számolták újra a nyugdíjakat, nem pedig azok reálértékében. Ez számos esetben azt eredményezte, hogy az 1945 előtti nyugdíjak színvonalát a töredékére devalválták. 1947. január 1-jétől havonta átlag 30–60 forint között mozogtak az öregségi nyugdíjak, míg a baleseti táppénz értéke átlagosan 100–160 forint között alakult. A juttatások terén nivelláló folyamat indult meg, így lehetőség nyílt a különböző foglalkozási kategóriák nyugdíjainak újraszabályozására.

Mindazonáltal ezeknek az intézkedéseknek a végrehajtásához új pénzügyi stabilitási programra volt szükség. Eleinte nem esett szó a várományfedezeti alap felszámolásáról, csupán új finanszírozási lehetőségek számbavételéről. Az új pénzügyi stratégiát viszont már össze kívánták kötni a társadalombiztosítás háború alatt kidolgozott reformjával, az egységesítéssel. Az 1945 decemberében elkészült OTI-összefoglaló ebben az aspektusában tehát a háborús szociálpolitikát folytatta, hiszen a háború folyamán született koncepciók szerves része volt az egységesítés és egyesítés megvalósítása.⁴⁶ Mindemellett a nyugdíjhelyzet megoldását

⁴⁶ CORA Zoltán: Közegészségügy és szociálpolitika Magyarországon a második világháború idején, 1939–1945. In: GYARMATI György–PIHURIK Judit (szerk.):

az is ösztönözte, hogy a biztosítók 1945 végére 6 millió pengős restanciát halmoztak fel a nyugdíjjáradékosokkal szemben. Ennek tükrében az OTI és a MABI vezetősége úgy számolta ki az 1946-os költségvetést, hogy a bevételek stabilizációs színvonalon számítva 50 millió pengő körül, a kiadások pedig 15 millió pengő körül alakuljanak majd, hiszen ekkor még nem vetették el a tőkefelhalmozás lehetőségét. Ennek megfelelően 1946 végére pénzügyileg képesek lettek volna hónapról hónapra folyósítani a járadékokat.⁴⁷ A tartalékok felértékelése azonban sokkal problémásabbnak bizonyult, minthogy azokat főképp ingatlanokba fektették, amelyek a háború során nagyrészt elpusztultak, tehát csak renoválással vagy újjáépítéssel lehetett újra visszaállítani értéküket.⁴⁸

A várományfedezeti rendszer fenntarthatatlanná vált a jelentékeny tőkepusztulás miatt, amelyet hosszú távon csupán nagymértékű tőkepótlással lehetett volna újraindítani.⁴⁹ A korszak számos szociálpolitikusa az európai társadalmak jövőben várható előregedésével számolt, így egy gyorsabb és hatékonyabb járulék-járadék rendszert kívántak bevezetni. Mindazonáltal nélkülözhetetlennek tartották a már felhalmozott tőkevagyonok előrelátó felhasználását is. A magyar társadalombiztosítás történetében azonban a felosztó-kirovó rendszer gondolata s a várományfedezeti szisztémával való kombinációja (*proinvesztíciós koncepció*) nem volt új, mivel már több szakpolitikus értekezett erről korábban.⁵⁰ A kontinuitásra és előkalkulációkra építő

Háborús hétköznapiak hadszíntéren, hátszágban 1939–1945. ÁBTL, Budapest, 2015. 106–120.

⁴⁷ Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről (1945) MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ó. e.; A társadalombiztosítás reformja (1945). MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ó. e.

⁴⁸ A valorizációhoz lásd CORA Zoltán: A magyarországi szociálpolitika és társadalombiztosítási rendszer. I. m. 166–167.

⁴⁹ A társadalombiztosítás reformja (1945). MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ó. e.

⁵⁰ A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892–1942. I. m. 46.; BIKKAL Dénes: A MABI „országosítása”. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1943/4. 95.; HINDY Zoltán: A társadalombiztosítás egyszerűsítése. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1943/8. 189–190.; VIGH Győző: Egy felmerült gondolat az öregségi biztosítás fedezeti rendszerének megváltoztatására. *Munkügyi Szemle*, 1939/6.

proinvestíciós elgondolás éppen a nyugdíjak jövőbeli nagy fedezeti igénye miatt nem tartotta helyesnek a várományfedezeti rendszer teljes lebontását és valamilyen, még kipróbálatlan finanszírozási mód kizárólagos bevezetését. A járulékok és járadékok kiegyenlítésére törekvő felosztó-kirovó rendszer kizárólagossága mellett csupán a szociáldemokraták és a kommunisták érveltek. Mindazonáltal az új biztosítások kiterjesztésénél, elsősorban a finanszírozhatóság miatt, a felosztó-kirovó rendszer alkalmasabbnak tűnik.

Magyarországon 1928 után minden új biztosítási rendszert várományfedezeti alapon rendeztek be, így a tőkék második világháborús pusztulása súlyosan érintette a magyar társadalombiztosítást.⁵¹ Kétségtelen, hogy az eredeti módszer nem számolt a népesedési, konjunkturális és gazdasági változásokkal. A várományfedezeti rendszer további hátránya, hogy eredetileg a kamatozó kötvényeknek alacsony kamatlábat állapítottak meg, így az állam egy idő után fő részvényesként magát az alaptőkét is elkezdte felhasználni.⁵² A tartaléktőkés társadalombiztosítással kapcsolatban megfogalmazott 1945 utáni kritika másik érve szerint 1928 után ötévenként kellett volna biztosítástechnikai felülvizsgálatot tartani. Mivel ezt egyszer sem végeztek el, így a járulékbetételek és járadékkiadások közötti különbségek folyamatosan nőttek.⁵³ A végső kritikai érv pedig az volt, hogy a világháború az európai kontinentális társadalombiztosítás tartalék-

282–285.; KELETI József: A társadalombiztosítás fejlődéstörténete, a biztosítás mibenléte, működési köre, ember- és nemzetvédelmi jelentősége. In: BAKÁCS György–CSÍK László (szerk.): *Az Országos Orvosi Kamara Hivatalos Orvosi Cím- és Közegészségügyi Adattára az 1942. évre*. Grafika Kiadó, Nagyvárad, 1942. 451–463.; MIHELICS Vid: *A szociális állam*. Szent István Társulat, Budapest, 1931. 180–182.

⁵¹ RÉTI Károly: A várományfedezeti rendszer bukása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/1. 11–12.

⁵² A nyugdíjtőkék felhasználásának gyakorlata korábbra nyúlik vissza: a nagy világválság idején is felhasználták a tőkék egy részét a betegbiztosítás hiányának finanszírozására, illetve a második világháború idején az OTI nyugdíjalapjával államkötvényeket vásároltattak. KAPOSI Zoltán: I. m. 301–304.; ORMOS Mária: I. m. 192–198.

⁵³ RÉTI Károly: A várományfedezeti rendszer bukása. I. m. 12.

vagyonát majdnem teljesen megsemmisítette, így visszaállítása túl nagy összegeket igényelt volna.

A várományfedezeti alap csődje miatt e kritikusok a felosztó-kirovó rendszert tartották követendőnek. 1946 augusztusától 1946 végéig azonban csupán egységes minimális összeget voltak képesek folyósítani a biztosítók. Ezért a finanszírozási alternatívák csak 1947 elejétől válhattak reális mérlegelés tárgyává.⁵⁴ A már jelzett két paradigma összevetését két markáns vitapartner, a kommunista Bod Péter és a szociáldemokrata Illés György koncepcióján keresztül közelítjük meg.

Bod Péter abból indult ki, hogy a várományfedezeti rendszert a háború után nem lehet megmenteni. A nagyrészt elpusztult alap megtartására két lehetőség adódhatott volna. Egyrészt a szükséges tőketartalék-hiány pótlása, másrészt a megszerzett várományoknak és jogosultságoknak a technikailag szükséges tartalék és a meglévő vagyonroncsok arányos kényszercsökkenése, azaz a szolgáltatások színvonalának leszállítása. A létminimumot meg sem közelítő nyugdíjak esetében ezt a megoldást azonban nem választhatták. Következésképp Bod elvetette a várományfedezeti rendszert.⁵⁵

Bod a problémát a biztosítások bővítésével együtt akarta megoldani. A felosztó-kirovó rendszer a várományfedezetinél olcsóbb és gyorsabb kiterjesztési lehetőséget biztosít, mivel utóbbi sok befektetést igényel, s a technikai egyensúly miatt azonnal gondoskodni kell a megterhelések új tőkeértékének fedezetéről. Bod szerint erre szolgáltatott példát a Sztójay-kormány nyugdíjbővítése, ahol már 1944-ben elmaradt az újonnan jelentkező tartalék tőkealap feltöltése. A létminimum alatti minimális összegek feletti juttatásokra pedig továbbra sem állt rendelkezésre fedezet.

A finanszírozás kérdése tehát összekapcsolódott a bővítéssel és a valorizációval. Milyen értékű és színvonalú pénzbeli szolgáltatást jelentett az 1947. január 1-jétől folyósított OTI- és MABI-nyugdíjjáradék? 1938-ban a fizetések 50 és 500 pengő között mozogtak (az átlagfizetés 150 pengő körül alakult), az 1947

⁵⁴ Bod Péter: Hol tartunk a biztosítás újjáépítésében? *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/2. 18.

⁵⁵ Uo. 18.

januárjában megállapított kollektív bérek pedig 100–700 forint között, tehát 1,4–2-szeresére nőttek.⁵⁶ A pengő-forint átváltási index a nyugdíjaknál 1947 januárjától átlag másfélszeresre tehető, a nyugdíjak színvonala azonban messze elmaradt a fizetésekétől. A háború előtti járadékszintekkel számolva a nyugdíjbiztosítottak 1946 augusztusa után 42 pengős öregségi, 32 pengős rokkantsági és 18 pengős özvegyi nyugdíjat kaptak. Az új rendszerben ez 57, 50, illetve 28 forintnak felelt meg.⁵⁷ Bod is elismerte, hogy a felosztó-kirovó rendszer alkalmazása mellett a nyugdíjak színvonala már 1947-ben messze elmaradt a fizetésekétől. E problémát szerinte a későbbi gazdasági terv és növekedés oldotta volna meg.

Ezzel szemben a háborús és rekonstrukciós szociálpolitika tapasztalataiból kiindulva Illés György a várományfedezeti rendszer újratökésítését pártolta.⁵⁸ Azt hangsúlyozta, hogy a befektetett tőkék a várományfedezeti rendszerben aknázhatók ki leginkább a pénzpiacon. Ezért a várományfedezeti rendszert az új biztosítások későbbi szanálhatósága miatt kell feltökésíteni.⁵⁹ Ezzel kapcsolatban Bod arra utalt, hogy Illés várományfedezeti érvelése „ideologizált” és „osztályelfogultságról árulkodik”. Véleménye szerint a tőkés gazdálkodás gyakori fluktuációi miatt vagy állami kölcsönnel, vagy járuléknöveléssel, vagy pedig a jogosultságok megvonásával, valamint csökkentésével lehet csak korrigálni a várományfedezeti rendszert.⁶⁰

Illés a kötelező biztosítási ágban a két rendszer együttes alkalmazásával vélte megoldhatónak ezt a problémát. Következésképp

⁵⁶ ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 309–310.; VALUCH Tibor: I. m. 284–286.

⁵⁷ BOD Péter: I. m. 19–20.

⁵⁸ ILLÉS György: Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/3. 20–23.; BOD Péter: Várományfedezeti vagy felosztó-kirovó rendszer. Válasz dr. Illés György „Hozzászólás”-ára. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/4. 17–19.; ILLÉS György: A Szovjet-Únió is „bukott” rendszernek tartja a várományfedezeti rendszert? *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/5. 16–18.

⁵⁹ ILLÉS György: Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez. I. m. 20–21.

⁶⁰ BOD Péter: Várományfedezeti vagy felosztó-kirovó rendszer. I. m. 17–18.; BOD Péter: Hol tartunk a biztosítás újjáépítésében? I. m. 19.

Illés sokkal inkább illeszkedett a háborús szociálpolitika felosztó-kirovó rendszerrel kapcsolatos diskurzusához. Álláspontja szerint a felosztó-kirovó rendszer rövid távon logikus megoldást jelent, viszont a nyugdíjasok növekvő száma miatt hosszabb távon elkerülhetetlen egy tőkegyűjtő szisztéma fenntartása.⁶¹ E felvetésre Bod azt a választ adta, hogy ebben az esetben egy 15–25 éves periódusra nézve egyre nagyobb járulékokat kellene majd kirovni a gazdaságilag aktívakra. Ezt azonban sürgősen tartotta, mivel a hároméves gazdasági terv során várható növekedés miatt lényegesen nagyobb társadalombiztosítási ráfordításokkal lehet majd számolni. Illés azonban éppen ebben az aspektusában kritizálta Bod elképzelését.⁶²

Illés György tulajdonképpen Bod rendszerelméletét elemezte, amelyet a kommunista szociálpolitikusok által mintaképnek tekintett szovjet társadalombiztosítási szisztéma vizsgálatának segítségével végzett el. A Gosztrak, a szovjet állami biztosító ugyanúgy kapitalista szerveződési elv alapján szervezte biztosításait, mint a nyugati országok biztosítói. A Szovjetunió kiterjedt társadalombiztosítási nyugdíjalapot hozott létre, amely 1932-ben már 4,1 milliárd rubeles önálló tartaléktőkét gyűjtött.⁶³ A különálló társadalombiztosítási alap azért is jelentős, mivel a szovjet állampolgárok egészségügyi ellátása állami feladat volt, így az nem terhelte a társadalombiztosítást. Ennek ellenére 1928 és 1932 között nagy tőkéket halmoztak fel.⁶⁴

A gazdasági válságokat illető kritikája szerint a nagy gazdasági világválság éveit, az 1930 és 1933 közötti időszakot a magyar biztosítási alap jelentősebb tőkevesztés nélkül vészelte át. A háborús pusztítások esetén pedig nem igazán lényeges, hogy a társadalombiztosítási vagyon külön alapban vagy a nemzetgazdaságban van-e felhalmozva. Az olyan különböző okokból kialakult értékvesztés, mint például a materiális pusztulás, az

⁶¹ Bod Péter: Várományfedezeti vagy felosztó-kirovó rendszer. I. m. 18.; ILLES György: Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez. I. m. 22.

⁶² ILLES György: A Szovjet-Unió is „bukott” rendszernek tartja a várományfedezeti rendszert? I. m. 16.

⁶³ Uo. 17.

⁶⁴ Uo. 17–18.

infláció vagy a vagyon elszállítása ugyanis mindenhol bekövetkezik. Ugyanakkor, ha a tartaléktőkék a tervgazdaság részévé válnak, akkor nincs garancia arra, hogy hosszú távon ezeket az összegeket tisztán szociálpolitikai célokra fordítják majd.⁶⁵

Utóbbi folyamat azonban Illés szerint már korábban megkezdődött. Alapvető problémának tartotta ugyanis, hogy a stabilizáció során a nyugdíjrendszer és a költségfedezeti rendszer szétválasztásával a szolgáltatások nivóját függetlenítették a nyugdíjrendszer tartalékalapjának feltöltési arányától. Ezért Illés mindezekkel ellentétes célt fogalmazott meg. Meglátása szerint először is az állami és közületi kölcsönöket kell valorizálni, hogy ezáltal a biztosítók működését is valorizálni lehessen. Másodsorban a tartalékalap még meglévő ingatlanait adókedvezménnyel kell jövedelmezőbbé tenni. Harmadszor pedig a tartalékalap megmaradt részeit fel kell tőkésíteni, mivel ezek elengedhetetlenek az intézetek jövőbeli önálló beruházásaihoz.⁶⁶

A kapitalizmus ciklikus válságai azonban valóban olyan fluktuációkat okozhatnak, amelyek részben vagy egészben tönkretesznek a társadalombiztosítás tökebefektetéseit. A háború előtti szociálpolitikai diskurzusban már Hindy Zoltán és Bakács György is felhívta rá a figyelmet, hogy a háború utáni bővítések és egyszerűsítések miatt a nyugdíjrendszer esetében a felosztó-kirovó és a várományfedezeti rendszer valamilyen kombinációját kell majd megvalósítani. Ez ahhoz szükséges, hogy az új nyugdíjbiztosításokat hatékonyan lehessen finanszírozni, illetve a régi biztosítások színvonalát fenn lehessen tartani. A proinvestíciós csoport 1945 utáni érvelésében ugyanez a koncepció jelent meg. A háború utáni kiterjesztéseket csak valamilyen közvetlen járulék-járadék rendszerrel lehetett megindítani. A folyamatosan növekvő nyugdíjjogosultságok fedezetére viszont az éves költségvetési keret elégtelennek bizonyult. Így tehát 1947 második felétől vagy a szolgáltatások csökkentésével, vagy a járulékok további emelésével, vagy a tartalékok újratőkésítésével, vagy pedig ezek

⁶⁵ Uo. 18.

⁶⁶ ILLES György: Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez. I. m. 22–23.

valamilyen kombinációjával oldhatták csak meg a nyugdíjak finanszírozását.

A proinvestíciós csoport elvi álláspontja szerint a várományfedezeti rendszer kipróbált és hasznos finanszírozási rendszernek bizonyult, ezért fejleszteni kell. A lehető legtöbb tőkebefektetést rekonstruálni kell a háború előtti várományfedezeti alapokból. A magyarországi társadalombiztosítást illetően elismerték és támogatták az egységesítést, azaz univerzális jogú, egységes és egyszerűsített felépítésű biztosítás létrehozását. A társadalombiztosítási intézmények integrációja mellett kiépíteni kívánták a körzeti orvosi és a központi nyugdíj-várománynyilvántartó rendszert. A törzsjáradékot a létminimumra emelték volna, s bevezették volna a munkanélküli biztosítást.⁶⁷

Magyarország újjáépítésével párhuzamosan a proinvestíciós csoport potenciálisan egy új, modern jóléti állam kiépítésének lehetőségét vetette fel, mivel a felosztó-kirovó rendszert a várományfedezetivel kívánták kombinálni.⁶⁸ A stabilizáció és a valorizáció folyamataihoz kapcsolódóan tehát demokratikus politikai szándékok is megfogalmazódtak, utat nyitva a nyugdíjrendszer, az intézményhálózat, a szolgáltatások, a jogok és a centralizáció-decentralizáció problémáinak új megközelítéseire is.

Családi pótlék és hadigondozás a rekonstrukció éveiben

Az egységes családi pótlékot az 1938. évi XXXVI. törvény vezette be az ipari és bányászati munkavállalóknál gyermekenként 14 éves korig havi 5 pengő összegben.⁶⁹ A biztosítások ügyvi-

⁶⁷ A társadalombiztosítás reformja (1945). MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 134. ó. e.

⁶⁸ Uo.

⁶⁹ Európában negyedikként, Magyarországot csak Belgium (1930), Franciaország (1932), és Németország előzte meg (1936). Családi pótlékot olyan vállalatoknál folyósítottak, ahol minimum 20 munkás dolgozott, s a foglalkoztatás átlagosan 150 napnál tovább tartott. A családi pótlékok rendszere 1912 és 1946 között mindvégig a munkavégzéshez kapcsolódott, s a társadalombiztosítási rendszertől elkülönülten működött. BIKKAL Dénes: *Magyar szociálpolitika*.

telére pedig a kormány 1939-ben létrehozta az Országos Ipari és Bányászati Családpénztárt.⁷⁰ Az 1938-ban bevezetett családi pótlék tulajdonképpen szinte kizárólag a nagyipari munkásságnak járt,⁷¹ s ezt megelőzően csupán a vasúti alkalmazottak és köztisztviselők rendelkeztek gyermeknevelési pótlékkal (1912. évi XXXV. tc.). Az 1912. évi XXXV. tc. családi pótléka három gyermekig, legfeljebb 600 korona összegben járt. S bár Gömbös Gyula kormánya már 1935-ben elhatározta a pótlék bevezetését, a törvény elfogadására nem került sor a kormány bukása miatt. A törvényjavaslat a francia családi pótlék mintájára készült, s 1936-tól már néhány magyar vállalatnál is folyósítottak önkéntes családi pótlékokat.⁷²

1938-as bevezetését élénk vita előzte meg. Az 1938. decemberi parlamenti vitában Propper Sándor és Peyer Károly szociáldemokrata képviselők kifogásolták, hogy a családi pótlék – szemben a francia megoldással – nem terjedt ki a kereskedelmi alkalmazottakra, magántisztviselőkre és mezőgazdasági munkásokra. Továbbá amellet érveltek, hogy a pótlékot a gyermekek tanulmányainak befejezéséig kellene folyósítani, míg Rupert Rezső

I. m. 24–26.; PRÓNAI Borbála: A kötelező társadalombiztosítás szolgáltatásai a két világháború közötti Magyarországon. In: SZILÁGYI Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919–1945)*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2008. 66–67.

⁷⁰ KOVRIG Béla: *A munka védelme a dunai államokban*. Universitas Francisco-Josephina, Kolozsvár, 1944. 88–90., 92.

⁷¹ Az Imrédy-kormány által elfogadott 1938. évi XXXVI. tc. a 20 főnél több dolgozót foglalkoztató vállalatoknál és munkahelyeken gyermeknevelési pótlékot vezetett be, melynek járulékait és szolgáltatásait az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár kezelte. A családpénztárak tehát már az országos szerv elnevezéséből adódóan is elsősorban az iparban foglalkoztatottak számára folyósíthattak családtámogatási hozzájárulást, amelynek korabeli elnevezései is változtak: „családvédelmi biztosítás”, „családbiztosítás”, vagy éppen „családvédelmi járulék”.

⁷² Franciaországban 1932-ben került sor a családi pótlék bevezetésére az ipari és kereskedelmi munkavállalóknál, amelyet az évtized második felében a mezőgazdasági dolgozókra is kiterjesztettek. Magyarországon az első gyári pénztár pedig 1935-ben a Francia–Magyar Pamutipari Rt.-nél alakult Romanet francia mérnök „családi munkabér” tervezete alapján. EGRESI Katalin: I. m. 301.; FERGE Zsuzsa: I. m. 95.

liberális képviselő azt indítványozta, hogy minden gyermek után 18 éves koráig járjon.⁷³

A családi pótlék 1938-as bővítését arra alapozták, hogy az állandó munkaviszonyon alapuló juttatások költségeit a munkaadóra terheltek, ami alól csak a Családpénztár költségei jelentettek kivételt. Családi pótlék így gyakorlatilag a legalább 20 főt foglalkoztató állami vállalatokra terjedt ki, míg a magánvállalatoknál külön családbiztosító pénztárak látták el az „anyagi bérvédelmet”. A családi pótlékot 1939-től havonként átlag 125 000 család kapta 231 433 gyermek után.⁷⁴ A családi pótlék juttatásai gyermekszámmal arányosan növekedtek: az első gyermek után 5 pengő, két gyermek esetén már 10 pengő járt havonta. Ezzel párhuzamosan az 1930-as évek elején valamelyest csökkentett társadalombiztosítási szolgáltatások ellensúlyozásaként az 1938. évi XXXVI. tc. megemelte a közalkalmazottak és a nyugdíjasok társadalombiztosítási járadékait. Az 1938. évi XXXIX. tc. pedig az Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alap (OTBA) igényjogsultjainak körét bővítette.

A munkabérminimum szabályozását és a családi pótlék kiterjedtségét tekintve Magyarország lemaradásban volt Nyugat-Európához viszonyítva. Bár a családi pótlékot Magyarország negyedikként vezette be a kontinensen, a munkabérminimum szavatolása hazánkban – a törvényes szabályozás ellenére – igen sok helyen helyhatósági jogkörben maradt, valamint a legtöbb agrár-munkavállalóra nem terjedt ki. Ugyanakkor a kelet-közép-európai térségben ekkor államilag szabályozott családi pótlék csak Magyarországon létezett,⁷⁵ a szomszédos országokban csak a háború kitörése után, 1941-től került sor elsőként folyósítá-

⁷³ *Képviselőházi Napló*. 1938. decemberi ülések. XIX. kötet, Athenaeum Kiadó, Budapest, 1939. 450–454.

⁷⁴ A pótlékok átlag 5%-kal emelték a munkások bérjövételét, ugyanakkor a juttatások többsége nem sokgyermekes családokat érintett (12%). GYÁNI Gábor-KÖVÉR György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Osiris Kiadó, Budapest, 2004. 367.

⁷⁵ A második világháború előtt Csehszlovákiában, Lengyelországban és Jugoszláviában nem létezett állami családi pótlék, csupán kontraktuális megállapodások egyes vállalatok esetében. Romániában 13 erdélyi ipari és bányavállalatnál kollektív szerződésekben határozták meg a dolgozók családi pótlékát, ez azonban mindössze 4140 munkást érintett. KOVRIG Béla: I. m. 90–93.

sára.⁷⁶ Magyarországon 1941-ben már 331 953 gyermek után fizették a pótlékot, s a következő évben a pótlékok összegét emelték: az alapösszeg 7 pengő lett, és progresszíven növekedett.⁷⁷ A köztisztviselők családi pótléka jóval magasabb volt, mint a többi munkavállalóé: a korábbi havi 12 pengő helyett esetükben 1941-től gyermekenként havi 48 pengő járt, szintén progresszív alapon.⁷⁸ Ennek ellenére az 1938-tól megindult magyar családi pótlék még több gyermek esetén is legfeljebb nyomorenyhítő hatással járhatott, mivel egy fő megélhetési minimuma havi 120 pengő körül alakult.

A családi pótlék folyósítása 1944-ben és 1945 első felében szünetelt, mivel más biztosítási ágak mellett a családi pótlékok kifizetésére sem állt rendelkezésre elegendő forrás, a munkáltatók pedig képtelenek voltak a finanszírozására. A pénzügyi stabilizáció csupán 1945 szeptemberére érte el azt a szintet, hogy megindíthassák a családi pótlékok folyósítását, és foglalkoz-

⁷⁶ Slovenskóban 1941. szeptember 24-én vezették be a családi pótlékot 14 éves korig, a betegségi biztosítás jogosultjai számára. 1942-ben 260 000 gyermek után fizettek pótlékot. Cseh-Morvaországban 1941. november 21-től folyósították rászorultsági elven működő közsegély formájában. Horvátországban a szlovák rendszerhez hasonlóan biztosítási alapon vezették be 1942. április 25-től. Bulgáriában 1942-től létezik gyermeknevelési pótlék. Azonban még a kelet-közép-európai országokkal valamelyest párhuzamba vonható Spanyolországban és Portugáliában is csak 1938 végén kezdték meg a családi pótlékok folyósítását. TóTH Béla: Családi segély. *Nép- és Családvédelem*, 1943/10. 380–381.; TóTH Béla: Szociális biztosítási tervek. *Nép- és Családvédelem*, 1943/12. 457.

⁷⁷ A 7310/1942. ME sz. rendelet értelmében egy gyermek után 7 pengő, két gyermek után 16 pengő, három gyermek esetén 27 pengő, négy gyermek után pedig 40 pengő járt havonta. További bővülést jelentett, hogy a családi pótlék minden igazoltan eltartott gyermek után járt (törvényes, örökbefogadott és törvénytelen). A jogosultság feltételei nem változtak: a munkavállalónak minden hónapban legalább 15 munkanapot igazolnia kellett. Ha a munkaviszony önhibáján kívül szűnt meg, akkor további három hónapig járt a pótlék. BIKKAL Dénes: *Magyar szociálpolitika*. I. m. 26.

⁷⁸ 8500/1941. és 6500/1942. ME sz. rendeletek alapján a köztisztviselő felesége után havi 48 pengő, első és második gyermeke után további havi 48–48 pengő pótlékot kapott. Harmadik gyermeke után már 58 pengő, negyedik esetén 68 pengő, további születések után pedig már 78 pengő járt. További előnyt jelentett a nem köztisztviselői munkavállalókkal szemben, hogy a gyermekszülést követő hónapban a járadékosok a havi összeg ötszörösét kapták. BIKKAL Dénes: *Magyar szociálpolitika*. I. m. 27–28.

hassanak a családi támogatások kiterjesztésével.⁷⁹ Így tehát az 1945 második felében újrainduló betegségi és baleseti biztosítás mellett a családi pótlékok juttatásai is újraindultak, s a társadalombiztosítási szolgáltatások részeivé váltak. A magyarországi családi pótlék kiterjesztése 1945-ben jogi értelemben valóban előrelépést jelentett, ugyanakkor a vagyoni és pénzügyi dezintegráció miatt a magyar társadalom nagy része, még az OTI-nál biztosítottak többsége sem részesült belőle.⁸⁰ A családi pótlék kiterjesztése egyoldalúan az állami alkalmazotti státusra, s ezen belül is elsősorban a budapesti munkásrétegekre terjedt ki, tehát egyben a politikai legitimizáció céljait szolgálta.⁸¹

Ugyanakkor az infláció miatt már a háború alatt valorizálni kellett a családi pótlékok szintjét is, így 1943 decemberében Bornemissza Géza iparügyi miniszter a gyermeknevelési pótlék emelésére és kiterjesztésére tett javaslatot.⁸² Bornemissza javaslata jelentősen kiterjesztette volna a pótlékot, 12 pengős emelt szintjét a kisiparosok és a mezőgazdasági dolgozók esetében is be kívánta vezetni, ám a folyósítás 1944-ben már nem kezdődhetett meg. Ennek ellenére fontos leszögezni, hogy a családi pótlék nagyobb társadalmi csoportokra való kiterjesztési terve már a Horthy-korszak utolsó éveiben megszületett.

Az első kiterjesztést érvénybe léptető rendeletet 1945-ben fogadták el. A 7520/1945. ME sz. rendelettel az 1938-ban megállapított jogosultsági határt leszállították, s a biztosított házastársát is igényjogosulttá tették.⁸³ Ugyanakkor a bővítés pénzügyi fedezete a társadalombiztosításhoz hasonlóan 1945 első felében nem állt rendelkezésre. Az Országos Családpénztár vagyonát ugyanis az infláció nagyrészt megsemmisítette, így 1945-ben legfeljebb

⁷⁹ MOLNÁR Béla: Családi pótlék és társadalombiztosítás. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/9. 46.

⁸⁰ CORA Zoltán: A magyarországi szociálpolitika és társadalombiztosítási rendszer. I. m. 171–172.

⁸¹ TÁRKÁNYI Ákos: Európai családpolitikák: A magyar szociálpolitika története. *Demográfia*, 1998/2–3. 240.

⁸² *Országos Orvoskamari Közlöny*, 1943. december 15.

⁸³ Az eredetileg 20 munkavállalót foglalkoztató munkahelyek limitjét lecsökkentették. A rendelet bevezetését követően már a 10 munkavállalóval, vagy annál többel bíró munkaadókat is kötelezték a járulékfizetésre.

kalóriaváltságot tudott biztosítani.⁸⁴ Ez a pénzügyi hiány tartósan bizonyult, így a családi pótlékok társadalombiztosításba való beolvasztását gyakorlati okokból hamarabb végrehajtották. A 9400/1946. ME sz. rendelettel az Országos Családpénztár önkormányzatát feloszlatták, hatáskörét, vagyonát és tagságát pedig 1946. augusztus 1-jétől az OTI kapta meg.⁸⁵ Másrésről az OTI keretében a családi pótlék biztonságosabb pénzügyi forrásra talált, s így lehetővé vált a kiterjesztése is. A 11 780/1946. ME sz. rendelet azzal a feltétellel adta meg alanyi jogon minden biztosított munkavállalónak a családi pótlékot, hogy a költségek minden esetben a munkaadót terhelik.⁸⁶ A jogosultság várakozási ideje rendkívül méltányos volt: akkor nyert jogosultságot a munkavállaló, ha valamely munkáltatónál összesen legalább 15 napig biztosításra kötelezett munkaviszonyban állt.⁸⁷

A kiterjesztés tehát a háború idején megfogalmazott igény beteljesítése volt, ugyanakkor a juttatásokban részesülők és a szolgáltatások színvonala a stabilizáció idején igen alacsony maradt. 1941-ben kevesebb mint 200 000 gyermek után fizettek családi pótlékot. Ez a szint 1946 folyamán alig emelkedett, az év

⁸⁴ A kalóriaváltság, más néven kalóriapénz, inflációs időkben a bérezés egyik fajtája, a napi „kalória” fedezetére adott plusz pénzbeli juttatás, ami azonban a gyorsuló infláció miatt értékét szintén többnyire elvesztette. MOLNÁR Béla: I. m. 48.

⁸⁵ A teljes beolvasztás azonban csak 1946. október 4-től, a 11 780/1946. ME sz. rendelettel ment végbe. *Az OTI jelentése az 1943–47. évről.* Országos Társadalombiztosító Intézet, Budapest, 1948. 104–105.

⁸⁶ Az új korhatár 14 év helyett 16 év lett. Megszűnt az állami és nem állami pótlék közötti különbségtétel, a jogosultság azonossá vált a betegbiztosítással. A 11 780/1946. ME sz. rendelet a családi pótlék jogosultságát minden biztosítottra kiterjesztette. Ugyanakkor a volt családpénztáros munkavállalók családi pótlékai között meglévő különbséget csak 1947-ben nivellálták. MOLNÁR Béla: I. m. 46–47.; SZÉKELY Miklós: A közeljövő társadalombiztosítási feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/1. 1.

⁸⁷ Azzal, hogy életkorban, s nem a munkaviszony megkezdésében szabta meg a jogosultság feltételét, az új családi pótlék nem járult hozzá például az olyan családok megsegítéséhez, ahol 16 éven felüli, de még a családi háztartásból élő gyermekek, például gimnáziumi vagy egyetemi tanulók éltek. A még nem biztosított társadalmi rétegek, mint például a parasztság vagy a kisiparosok, nem részesültek családi pótlékban sem. Ugyanakkor a társadalombiztosítás bármely jövőbeli kiterjesztésénél a családi pótlék jogosultsága is automatikusan bővült. *Az OTI jelentése az 1943–47. évről.* I. m. 106.

végén pedig – a nagyarányú kiterjesztés ellenére – még mindig csupán 271 260 gyermek után járt a gyermekgondozási segély. Nagyobb növekedés a pénzügyi stabilizáció után, 1947 folyamán következett be: az év végén már 423 000 jogosultságot regisztráltak.⁸⁸ A tényleges kifizetések lassú emelkedésének problémáját súlyosbította, hogy a juttatások színvonala is alacsony szinten maradt. 1945-ben havi 12 pengőt folyósítottak gyermekenként, s 1946 decemberében is még csupán havi 18 forint járt.⁸⁹ Ennek tükrében megállapítható, hogy a magyarországi családi pótlék kiterjesztése 1945-ben jogi értelemben valóban előrelépést jelentett, ugyanakkor a magyar társadalom nagy része, még az OTI-nál biztosítottak többsége sem részesült belőle.

A súlyos valorizációs deficittel rendelkező hadigondozás külön fejezetet képezett a korszak szociálpolitikájában. A front elvonulását követően az 1945. január 20-án megkötött fegyverszüneti megállapodás aláírását követően indult meg újból a hadirokkantokról és családjukról való gondoskodás.⁹⁰ A Népjeléti Minisztérium a stabilizációt követően évi 42 millió forintos hitelkeretet állapított meg erre a célra. A KSH adatgyűjtését követően 1946 júniusáig több mint 500 000 hadigondozottat regisztráltak, segélyezésüket azonban Molnár Erik népjeléti miniszter cenzus-hoz kötötte (legfeljebb 70 kataszteri hold földbirtokból származó

⁸⁸ Részletes adatok 1946-ból származnak: 1946 októberében 156 718 gyermek után fizetett ki az OTI családi pótlékot, novemberben 217 861 juttatásról rendelkezünk adattal. Ennek megfelelően a családi pótlékra fordított összegek is lassú növekedést mutattak. 1946 októberében 2 011 656 forintot, decemberben pedig 4 627 746 forintot fordítottak kifizetésekre. *Az OTI jelentése az 1943–47. évről.* I. m. 105–106.

⁸⁹ Az egy gyermekre jutó összeg 1947 januárjában még mindig csak havi 19 forint. Az összegek alacsony szintje pedig a családi pótlékot marginálissá tette más biztosítási tételekhez mérten. Ezt a megállapítást csak kevésbé módosítja, hogy az 1946. augusztus 1-jétől december 31-ig végzett üzemellenőrzések során 1 013 255 forint elmaradt járulékot vontak le, s közel 60 000 rosszul bejelentett munkavállaló kötelezettségét korrigálták. Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1946. december 27-i üléséről. MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 27. ó. e.; *Az OTI jelentése az 1943–47. évről.* I. m. 106.

⁹⁰ Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye. MNL OL M-KS 283. f. 29. cs. 108. ó. e.

jövedelem).⁹¹ Ugyanakkor az 151 500/1946. NM sz. rendelet a gondozottak számának nagyságára és a juttatások korábbi infláció miatt bekövetkezett reálérték-vesztése miatt évi 72 millió forintra növelte a segélykeretet, melyet azonban az infláció elérteketelenített.⁹² Ez a valorizációs deficit, illetve a fent említett cenzus indította az SZDP és más pártok szociálpolitikusait arra, hogy javaslatokat tegyenek a hadigondozás legalább létminimum szintű mértékének kialakítására.⁹³ Viszont a szociáldemokrata javaslatok ellenére 1946-ban és 1947-ben a Népjóléti Minisztérium nem valósította meg a hadigondozott járadékok valorizálását.⁹⁴

Társadalombiztosítási ráfordítások és kiadások 1945 és 1948 között

A háború utáni magyar jóléti politika egyik fő célkitűzése továbbra is a jóléti rendszer bővítése maradt. Kéthly Anna igen pontosan írta körül azt a hangulatot, amely 1947-ben jellemezte a magyar szociálpolitikai közgondolkodást, s amely szöges ellenétben állt az 1948-tól kibontakozó gyakorlattal:

A jogegyenlőségnek gazdasági tartalmat is kell adnunk. A társadalmi és politikai demokrácia gazdasági tartalom nélkül csak a rabszolgaság egyik rejtett formája. Ha a nemzeti jövedelem igazságos elosztása helyett kizsákmányolókra és kizsákmányoltakra osztjuk az ország népességét, akkor a kizsákmányoltak, a gazdasági kényszerűségtől kergetve, újból járomba hajtják fejüket. [...] Rendkívüli fontosságú feladat a dolgozók szociális felemelése is. Hogy milyen hordereje van ennek a kérdésnek, bizonyítja a

⁹¹ 8980/1946. ME sz. rendelet.; Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye. MNL OL M-KS 283. f. 29. cs. 108. ó. e.

⁹² CORA Zoltán: A magyarországi szociálpolitika és társadalombiztosítási rendszer. I. m. 173–175.

⁹³ Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye. MNL OL M-KS 283. f. 29. cs. 108. ó. e.

⁹⁴ A javaslatokhoz részletesen lásd: CORA Zoltán: A magyarországi szociálpolitika és társadalombiztosítási rendszer. I. m. 175.; OTBA ügyek. MNL OL M-KS 276. f. 115. cs. 20. ó. e.; Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye. MNL OL M-KS 283. f. 29. cs. 108. ó. e.; Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozott járadékok. MNL OL M-KS 283. f. 29. cs. 3. ó. e.

pártközi megállapodás, melyben az összes demokratikus pártok képviselői leszögezték magukat a szociális biztosítás kiterjesztése mellett, különös tekintettel a mezőgazdasági munkástömegre. [...] A stabil pénz, a javuló termelés most már időt enged arra is, hogy az állam és az állampolgár terheit is rendezzük és a teherbíró rétegekre több adót rakjunk, mint a gyengébbekre. E szabályok kidolgozásán most dolgoznak szakértőink.⁹⁵

Az SZDP szociálpolitikai szerepvállalásának is köszönhetően a stabilizálódó magyar szociálpolitikában az új társadalombiztosítás a meginduló új biztosításokkal több járulékbevételre tett szert. A járadékok összege a stabilizáció befejezése után (1946. augusztus 1.) a már említett baleseti összegeken túl (120–240 forint) a betegségi ágon havi 30 és 60 forint között – a biztosítási jogviszonyban meghatározott időre, de általában legfeljebb egyéves időtartamra –, míg a nyugdíjak esetében 20 és 60 forint között mozgott (A-tól D bér csoportig).⁹⁶ Ez messze elmaradt a létminimumtól (250–300 forint). A juttatások növelése érdekében költségmegtakarítási intézkedéseket hoztak. Elsősorban a társadalombiztosítók adminisztrációjában dolgozók számát csökkentették.⁹⁷ Ugyanakkor a bevételek növelésére is törekedtek, amire ekkor alapvetően két lehetőség kínálkozott: a járulékfizetők számának növelése és a járulékrendszer átszervezése.

A járulékok kirovásának rendszere valamelyes bizonytalanságot mutatott a háború utáni években. A háború előtti időszakban a biztosítási járulékokat a napibérosztályok szerint határozták meg, így bonyolult járulékkivetési rendszer jött létre. Az újabb biztosításoknál viszont már a bérek alapján százalékos járulékfizetést érvényesítettek, ugyanakkor a kifizetéseknél még mindig a napibérosztályok voltak érvényben, ami 1945-ben szintén hozzájárult a járulékbevételek meglehetősen rendszertelen alakulásához. A járulékfizetésnek azonban nemcsak a számítási, hanem

⁹⁵ KÉTHLY Anna: „Márciusi gondolatok”. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/3. 1–2.

⁹⁶ A korábbi napibérosztályok helyett bér csoportokat vezettek be (A-tól D-ig) a biztosításoknál, és ezeknek megfelelően szabták meg a járadékok összegét. MEZŐ Gyula: A biztosítás története és feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/2. 16–17.

⁹⁷ Uo. 16.

a fizetési módja is megváltozott. Korábban a járulékokat pénztári befizetések, átutalások, posta-takarékpénztári befizetési lapok vagy esetleg pénzbeszedők útján gyűjtötték be a biztosítók. 1947 januárjától azonban a társadalombiztosítási járulékokat az illetményadóval együtt kellett leróni az adóhatóságon keresztül.⁹⁸

Nemcsak a fizetési, hanem a számítási mód is megváltozott. 1945-ig szinte kizárólag a napibérosztályok alapján kirótt járulékok voltak érvényben. 1945. július 1-jén a MABI ténylegesen is áttért a javadalmazás százalékában meghatározott járulérendszerre. Az OTI pedig 1945. szeptember 3-tól követte a MABI-t.⁹⁹ A tényleges javadalmazásra való áttérés az infláció és a mellékes jövedelmek beszámítása miatt is szükségesnek bizonyult, hiszen így a százalékos járulékfizetés rugalmasabban idomulhatott a mindenkori bérszínvonal alakulásához. A százalékos járulékszámítással tehát az állam és a társadalombiztosítók 1947 januárjától magasabb bevételekhez jutottak.¹⁰⁰

Mindazonáltal a szociálpolitikai segélyek egységesítése az egyszerűsítésben rejlő nivellálás előfeltétele volt, azaz az egyéni jövedelmek segélyalapként való elvetése. Így például a temetkezési segélynél egy egységes, minimális összeget állapítottak meg, amely az egyszerű temetés költségeit fedezte. A segélyezés nem tartozott a társadalombiztosítás legnagyobb tételei közé, ráadásul egy általánosan megállapított szintet könnyebben lehetett később emelni. A javaslat ugyanakkor problematikus volt, mivel az egységesítést csak úgy lehetett végrehajtani, hogy minden segélyformára alkalmazták. Így viszont a szülési segélyt és a táppénzt is egységesíteni kellett, amelyek azonban ekkor már az OTI kiadásainak jelentős részét képezték: 409 millió forintból 159 millió forintot tett ki ez a két kategória.¹⁰¹ Enélkül azonban a segélyek esetén a szociálpolitika visszatért volna az 1945 előtti napibérosztályok szerinti juttatásokhoz, amit viszont épp az

⁹⁸ Uo. 17.

⁹⁹ RÉTI Károly: A százalékos járulékfizetés. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/4. 19.

¹⁰⁰ MIHÁLYFFY Antal: Járulékfizetés. *Társadalombiztosítási Közlöny*, 1947/3. 158.

¹⁰¹ RÉTI Károly: A százalékos járulékfizetés. I. m. 19–20.; PIKLER György: 409 millió Ft. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1948/1. 3.

egyszerűsítéssel akartak elkerülni. Az egyszerűsítések és tipizálások ugyanakkor érzékenyen érintették a társadalombiztosítás költségvetését is.

1946 augusztusa és 1947 szeptembere között Magyarország költségvetése közel 4,5 milliárd forint volt.¹⁰² A társadalombiztosítási kiadások – azonos időszakban – tehát az állami összkiadások 9%-át adták, amely arány a háború előtti évtizedek jóléti ráfordításait tekintve is meglehetősen magas. Ilyen mértékű ráfordítások nyugat-európai átlagban csak az 1960-as években, míg Magyarországon később csupán az 1970-es években fordultak elő.¹⁰³ A különösen magas értékek különféle okokra vezethetők vissza. Az OTI 1948-as kiadásait az 1. táblázatban szemléltetjük, amely egyben jól mutatja a biztosítás és szociálpolitika különböző ágainak egymáshoz viszonyított súlyát is.¹⁰⁴

1. táblázat. Az OTI kiadásai 1948-ban

Kiadás típusa	Összeg (millió Ft)	A teljes összeghez viszonyított százalékos arány
Táppénz	71	17%
Szülési segély	88	22%
Egészségügyi költség	80	20%
Családbiztosítás*	83	20%
Öregségi nyugdíj	87	21%
Összesen	409	100%

* A családbiztosításon a családi pótlékot és a hadigondozásra fordított összegeket értették.

¹⁰² Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye. MNL OL M-KS 283. f. 29. cs. 108. ó. e.

¹⁰³ TOMKA Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon*. I. m. 1–5. táblázatok.

¹⁰⁴ PIKLER György: I. m. 3.

Az OTI kiadásain belül a táppénz igen magas arányát (17%) magyarázhatja a súlyos egészségügyi helyzet és a táppénzzel jogtalanul visszaélők magas száma. Szintén kiugró összeget jelentenek a szülési segélyek (22%). Ennek egyik oka, hogy a háború utáni családgyesülések következtében megnőtt a gyermekszám. Másik oka, hogy a Tildy Zoltán-, majd pedig a Nagy Ferenc-kormány pronatalista politikájának megfelelően a terhességi, gyermekágyi és szülési segélyeket magas szinten állapították meg: míg a táppénz csak 55%-ot adott, addig a terhességi segély 100%-ot.

Ugyancsak kiugróak az egészségügyi kiadások (20%). A magas költségek a valorizációs eljárások mellett annak voltak köszönhetőek, hogy 1946 augusztusában és szeptemberében a Népjóléti Minisztérium kórházi osztálya csőd közeli helyzetet jelentett. Az 1946-os költségvetési kvótát a minisztérium ugyanis aránytalanul osztotta el, mivel a fenntartáshoz szükséges összegek egy részét nem a kórházaknak utalta, hanem más célokra költötte el. 1946 októberében a Gazdasági Főtanácsnak be kellett avatkoznia: a kieső részt a társadalombiztosítókka, főképp az OTI-val fizettette meg.¹⁰⁵ Ennek ellenére a kórházi ágyak száma még 1947-ben is csupán 37 000 volt, amely igen alacsony az 1938-as 50 000-es ágyszámhoz viszonyítva.¹⁰⁶ Az anyagi helyreállítást tekintve az egészségügyi helyzet tehát még 1947-ben sem érte el a háborút megelőző színvonalat. 1948 augusztusában ugyan még mindig csupán 43 000-es kórházi ágyszámot regisztráltak, ugyanakkor a tébécés ágyak száma ekkor már elérte az 1938-as szintet.¹⁰⁷ A nehézkes kórházi rekonstrukció miatt már

¹⁰⁵ Az Országos Szociális Központ (Országos Népjóléti Szövetség) iratai. MNL OL M-KS 274. f. 12. cs. 133. ó. e.

¹⁰⁶ A kórházak esetében a felszerelési károk igen magasak voltak, az eszközök több mint háromnegyede elveszett, az összes kár 600 millió forint volt. A legszükségesebb tébécés ágyszám 1947-ben 3500-ra tehető, szemben az 1938-as 6051-es adattal. FERENCZ Gábor: „Március idusa”. *Magyar Orvosi Szemle*, 1947/3. 1–2.; WEIL Emil: A népjóléti költségvetés. *Magyar Orvosi Szemle*, 1948/8. 149.

¹⁰⁷ Uo. 150.

1947-ben megjelentek a kórházak teljes államosítását sürgető vélemények.¹⁰⁸

Az úgynevezett családbiztosítás kategóriája azért volt szintén magas (20%) a fenti költségeken belül, mivel a családi pótlékokon kívül magába foglalta a hadigondozottak biztosítását, illetve a rokkantsági és az árvasági nyugdíjakat is. Ugyanakkor a legnagyobb tételt már ekkor is az öregségi nyugdíjak adták (21%).

Magyar–jugoszláv–román–csehszlovák tárgyalások a társadalombiztosítási vagyonról

A magyar szociálpolitika stabilizációs periódusának fontos részét képezte az 1938 és 1944 között visszacsatolt területek szociálpolitikai kérdéseinek rendezése az utódállamokkal. A magyar társadalombiztosítás 1945 után megszűnt ezeken a területeken, és javai az 1947. február 10-én megkötött párizsi békeszerződés értelmében visszakérültek Jugoszláviához, Romániához és Csehszlovákiához.¹⁰⁹

Az államközi tárgyalások már 1945-ben megindultak: a területi és jogosultsági viták két alapmotívuma egymás jogosultságainak elismerése és az átvállalt költségek fedezetének kérdése volt.¹¹⁰ Az 1945 és 1947 közötti periódusban Románia és Jugoszlávia jól átlátható állapotot teremtett a visszacsatolt területekre irányuló szociálpolitikájában. A „konvertálást” megkönnyítette, hogy 1947-ben államjogilag ugyanazok a területek kerültek vissza Romániához (Észak-Erdély) és Jugoszláviához (Délvidék), mint amelyeket 1940-ben, illetve 1941-ben Magyarországhoz csatoltak. Ugyanakkor Magyarország, illetve Románia és Jugoszlávia között semmiféle társadalombiztosítással vagy szociálpolitikával kapcsolatos államközi megegyezés nem jött létre 1940 és 1946 között.

¹⁰⁸ SARKADY László: Demokratikus kórházvezetést! *Magyar Orvosi Szemle*, 1947/10. 17.

¹⁰⁹ ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*. I. m. 297–305.

¹¹⁰ BOD Péter: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/3. 15–16.

Jugoszláviában a társadalombiztosítás szerkezete és működése nagyon hasonlóan alakult a magyarországihoz.¹¹¹ A mezőgazdasági biztosítás és az agrárnépesség egészségügyi ellátása rendkívül hiányos volt. Habár 1945-ben már mindkét országban bevezették a minden kockázatra kiterjedő mezőgazdasági biztosítást, végrehajtását az anyagi és infrastrukturális adottságok ekkor még nem tették lehetővé. Az 1947-re elkészült elszámolás szempontjából igen lényeges, hogy a két rendszer hasonlóságai megengedhetővé tették, hogy 1947 végén a két állam kölcsönös pénzügyi megállapodással és elszámolással rendezze biztosítottjai jogosultságainak és azok fedezetének elismerését.

Hasonló változások zajlottak le Romániában, de az újjáépítés tovább tartott, mint Magyarországon és Jugoszláviában, és csak 1948 elejére sikerült újjászervezni az ország egészségügyi hálózatát.¹¹² A társadalombiztosítás az Egészségügyi Minisztérium és a Román Szakszervezeti Tanács (CGM) felügyelete alá került. Így a magyar állam és társadalombiztosítók képviselőinek Dimitrie Bagdasar egészségügyi miniszterrel és a CGM vezetőivel kellett lefolytatniuk a volt magyar jogosultakra vonatkozó tárgyalásokat, amelyeket már 1946-ban megkezdtek. Mivel a jogosultsági kategóriák alapvetően itt is fedték egymást, ezért hamar megszületett a megegyezés, de a romániai pénzügyi stabilizáció miatt csak 1948-ban történt meg a pénzügyi elszámolás.¹¹³ A jugoszláv átvételhez hasonlóan a volt magyar biztosítottakat az új román társadalombiztosításba integrálták.¹¹⁴ E két esetben tehát az elcsatolt területek lakosai a magyar társadalombiztosításban szerzett jogosultságaikkal együtt kerültek át a román és a jugoszláv társadalombiztosításba, ahol a jogosultságaikat maradéktalanul elismerték.¹¹⁵

¹¹¹ ILLES György: Az új jugoszláv társadalombiztosítás. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/10. 13–15.

¹¹² FERENCZ Gábor: Románia egészségügyi viszonyai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1948/4. 5.

¹¹³ Uo. 6.

¹¹⁴ A magyar–román–jugoszláv–csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai. MNL OL XIX-C-1-I-8t-81265–1948.

¹¹⁵ BOD Péter: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé. I. m. 16.

A Csehszlovákiával kialakított államközi szociálpolitikai viszony jóval komplexebbnek bizonyult. A Teleki Pál-kormány 1940-ben megállapodást kötött a Cseh–Morva Protektorátus hatóságaival a Magyarországhoz került biztosítások tartaléktőkéről: a cseh társadalombiztosító intézetek vagyonából a magyar társadalombiztosítás technikai számítások alapján vagyoni fedezetet kapott.¹¹⁶ A visszacsatolt felvidéki területek biztosítási alapjának arányos részét Magyarország megkapta, melyben jelentős mértékben szerepeltek cseh értékpapírok is.

Ezt a helyzetet azonban az 1946-os lakosságcsere-egyezmény tovább bonyolította, ugyanis számos, korábban a cseh biztosításban jogosultságot szerzett személy került át a magyar társadalombiztosításba, illetve igen sok magyarországi szlovák kisebbséginek kellett a háború utáni csehszlovák társadalombiztosításban érvényesítenie magyar jogviszonyát.¹¹⁷ A betegség-biztosítások és a bányanyugbér esetén könnyen megtörténhetett a kiegyenlítés, mivel a háborút követően mindkét országban a felosztó-kirovó rendszert vezették be. A balesetbiztosításoknál alig volt összetettebb a tranzakció: az OTI 1940-ben megkapta a csehektől azt a tőkefedezetet, amelyet most a lakosságcsere tisztázása után visszaadhatott. Ezzel szemben viszont szinte átláthatatlan problémát jelentett a nyugdíjbiztosítás tőkéinek elszámolása, mivel a nyugdíjak várományfedezeti alapjai esetében 1938 és 1947 között kiterjedt beruházások zajlottak, s számos új jogviszony keletkezett.¹¹⁸

A cseheknek 500 millió koronás járulék-tartalékvagyont (a Magyarországra átvett felvidéki nyugdíjasok tartalékalapját) kellett volna átadni az 1940-ben megkötött szerződés szerint. Ez az összeg azonban a költségeknek így is csak az 50%-át fedezte volna. A háború éveitől azonban még ennek az összegnek is csak részleteit folyósították. További nehézséget jelentett,

¹¹⁶ Uo. 15.

¹¹⁷ A lakosságcsere-egyezményhez lásd BARDI Nándor–FEDINEC Csilla–SZARKA László: *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2008. 214–215.

¹¹⁸ BOD Péter: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé. I. m. 15–16.

hogy a magyar biztosítók letértek az egyéni nyilvántartási és várományfedezeti rendszerről, a csehek viszont nem.¹¹⁹ A megfelelő érdekképviselő miatt a háború után a magyar szakembereknek tehát nagyon pontos kimutatásokat és technikailag precíz statisztikákat kellett készíteniük az államközi tárgyalásokra, mivel a csehek már eleve alaposabb felkészültséggel érkeztek.

A felek (az OTI, a MABI és a Prágai Általános Nyugdíjintézet) megállapodtak, hogy a Prágai Nyugdíjintézet vagyonából megközelítőleg 131 millió korona vagyonrészt fognak majd kifizetni a MABI-nak, amely összeg 18,7 millió pengőnek felelt meg.¹²⁰ Ez összesen 18 806 átvett magánalkalmazott személy nyugdíjbiztosítását fedezte volna.¹²¹ A megörökölt kötelezettségek fejében további 36,5 millió korona, vagyis több mint 5,2 millió pengő vagyonrész illette volna meg a magyar társadalombiztosítást, tehát még nem teljes fedezet mellett is összesen közel 24 millió pengő követelést támaszthatott.¹²² Ennek ellenére a háború évei alatt a Prágai Intézettől mindössze 6,75 millió pengő, a póttintézetektől pedig csupán 570 000 pengő folyt be (összesen 7,2 millió pengő).¹²³ A cseh társadalombiztosító a fennmaradó 16,8 millió pengőt tehát nyereségként könyvelhette el. A MABI ennek ellenére képes volt kötelezettségeinek eleget tenni, s a juttatások folyósításán túl a Felvidéken kölcsönök formájában közel 3,5 millió pengő értékben investált. Ezek a beruházások a Csehszlovákiával kötött megállapodás értelmében viszont 1947 után tulajdonjogiilag (kártérítés nélkül) Csehszlovákiához kerültek.¹²⁴ A felvidéki társadalombiztosítás befektetései tehát nagy veszteséget okoztak a MABI-nak.

¹¹⁹ A magyar–román–jugoszláv–csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai. MNL OL XIX-C-1-l-8t-81265–1948.

¹²⁰ Bod Péter: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé. I. m. 16.; A magyar–román–jugoszláv–csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai. MNL OL XIX-C-1-l-8t-81265–1948.

¹²¹ A magyar–román–jugoszláv–csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai. MNL OL XIX-C-1-l-8t-81265–1948.

¹²² Uo.

¹²³ Uo.

¹²⁴ Verseggy Géza: A 70.700-1947. NM sz. rendelet és a külön jogszabályon alapuló járadékok. *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947/7. 4.

Összességében elmondható, hogy az 1947-es társadalombiztosítási államközi tárgyalások is negatívan zárultak Magyarország számára: a fennálló követeléseket nem lehetett érvényesíteni. A tárgyalások sikertelenségét elsősorban a magyar „szociálpolitikai diplomácia” felkészületlenségével magyarázhatjuk. A magyarországi szociálpolitikuskok hiányos statisztikákkal, számos esetben hanyag kimutatásokkal érkeztek a tárgyalásokra, s a megbeszélések során meglehetősen erélytelenül képviselték Magyarország érdekeit.¹²⁵ Ugyanakkor a magyar sikertelenségben az is szerepet játszott, hogy Csehszlovákia győztes államként, Németország áldozataként joggal utasíthatta el az 1940-es megállapodást, hiszen azt nem mint szuverén állam kötötte meg. Nyilvánvaló az is, hogy a háborút követően Csehszlovákia erősebben tudta érdekeit képviselni a nemzetközi szinten a vesztes Magyarországnál. Ez persze nem kisebbíti azt a tényt, hogy a magyar diplomácia felkészületlenül érkezett a tárgyalásokra.

A felvidéki és kárpátaljai járadékosok, valamint az Ericsson vállalati nyugdíjasainak biztosítását 1945-ben miniszterelnöki rendelet szüntette meg (526/1945. ME sz. rendelet).¹²⁶ Szociális és külpolitikai megfontolásokat szem előtt tartva azonban továbbra is kaphattak juttatásokat azok a személyek, akik igazolni tudták magyar állampolgárságukat és állandó magyarországi lakhatásukat. Ezek a személyek 1945 és 1947 között magasabb járadékban részesültek.¹²⁷ A 70.700/1947. NM sz. rendelet viszont – főképp az államközi tárgyalásokon várható kedvezőtlen konklúzió miatt – e magasabb nyugdíjjáradékokat „mértányosságból” közelítette a magyarországi kötelező nyugdíjbiztosítás átlagszintjéhez, ugyanakkor annál még így is magasabban alapította meg.¹²⁸

¹²⁵ A magyar–román–jugoszláv–csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai. MNL OL XIX-C-1-I-8t-81265–1948.

¹²⁶ Az Ericsson a magyar hadsereg beszállítójaként a visszacsatolt területeken jelentős érdekeltségekkel rendelkezett, s számos munkavállalót foglalkoztatott például a Felvidéken is.

¹²⁷ A magyar–román–jugoszláv–csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai. MNL OL XIX-C-1-I-8t-81265–1948.

¹²⁸ Uo.; Bod Péter: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé. I. m. 16.

A gazdasági rekonstrukció befejeződésével és az államközi tárgyalások után 1948 elejére a magyar szociálpolitika helyzete „külpolitikai értelemben” is konszolidálódott. Az 1947 ősztől meginduló tervgazdálkodással ugyanakkor a gazdaság és a szociálpolitika új viszonya alakult ki, mivel a szociálpolitika alapvetően alárendelődött a gazdasági tervek célkitűzéseinek.

Lehetőségek és kényszerek a magyarországi jóléti államban, európai látószögben (1945–1950)

1945 novemberétől a koalíciós kormányzat szociálpolitikája elvileg nyitva hagyta a háború folyamán elkészült átalakítási tervek valamilyen formában történő megvalósítását. Az 1945 utáni magyarországi jóléti politika terén külföldi koncepciók recepciója is zajlott. A hazai szociálpolitikai diskurzusban a brit Beveridge-terv egyes elemeit szelektíven használták fel, amelyek a magyarországi szociálpolitika kulcskérdéseire – így az univerzális társadalombiztosítás, az egységesítés, a teljes foglalkoztatottság és a mezőgazdasági biztosítás háború alatti magyarországi terveihez – kapcsolódtak. Főképp hivatkozási pontként, mintaként és a magyar fejlődéshez hasonló fejlemény reprezentálásaként használták fel.¹²⁹

Ugyanakkor konkrét hasonlóságok is mutatkoztak a két rendszer között, amelyek önmagukban is okot szolgáltattak a magyar szociálpolitikusok számára a brit jóléti rendszer tanulmányozásához. 1945 után ugyanis mindkét jóléti rendszert területi és társadalmi fragmentáció jellemezte, ami már a háború idején igen nyomós érvet szolgáltatott az egységesítést szorgalmazó brit és magyar szociálpolitikusok számára. Ezt erősíti, hogy ez az egyezési séma már a háborús szociálpolitikát is jellemezte, mivel Bikkal Dénes, Kovrig Béla, vagy akár Johan Béla szociálpolitikai koncepciójában ugyanúgy felbukkant az egységesítés szükség-

¹²⁹ CORA Zoltán: A Beveridge-terv recepciója a magyarországi szociálpolitikában. I. m. 107–126.

gessége,¹³⁰ mint a Beveridge-recepcióhoz köthető magyar szociálpolitikuskok – Mihelics Vid, Tóth Béla, vagy Propper Sándor – esetében.

A háború után a hivatalos magyar szociálpolitika állami feladatnak tekintette a társadalombiztosítást, s a brithez hasonlóan 1948-ig megtartotta az intézmények állami költségvetéstől és közigazgatástól való alapvető szervezeti különállását. Másrésről mindkét rendszerben gyors költségnövekedés következett be. 1945 után a források és költségek megosztásánál pedig mindkét országban – a brit rendszerben a National Health Service (NHS) szervezetén belüli egyenlőtlenségek formájában, a magyar jóléti államban pedig elsősorban a társadalmi és politikai diszkrimináció gyakorlatában – egyes társadalmi egyenlőtlenségek újra-termelődtek, illetve új egyenlőtlenségek alakultak ki.

Az 1945 utáni szociálpolitikai diskurzusban és gyakorlatban az SZDP merített a legtöbbet a brit jóléti reformokból. Az átszervezésen túl a szociáldemokrata pártpolitikuskok kiemelten foglalkoztak a hadigondozással, a családi pótlékok rendszerével, és a munkanélküli biztosítással.¹³¹ A brit jóléti állam 1945 utáni egyik legfontosabb célja a teljes foglalkoztatás megvalósítása volt. Nagy-Britanniában a háború után nőtt a munkanélküliség, ezért a munkanélküliségi biztosítás vált az egyik leglényegesebb jóléti tényezővé. Magyarországon nem létezett munkanélküliségi biztosítás, ezért az e biztosítás átvételére vonatkozó elképzelést az egyik legfontosabb komponensnek kell tekintenünk.

Magyarországhoz hasonlóan Nagy-Britanniában 1945 után a biztosítási szervek önállóan működtek az állami szerv (NHS) kiegészítéseként. A magyar szociálpolitikában a Népjóléti Minisztérium hangolta össze a biztosítók tevékenységét. Az NHS

¹³⁰ CORA Zoltán: Közegészségügy és szociálpolitika Magyarországon. I. m. 99–120.; CORA Zoltán: Kovrig Béla és a produktív szociálpolitika: korszakváltás vagy „korforduló”? In: BUHÁLY Attila–RESZLER Gábor–SZOBOSZLAY György (szerk.): *Falak és választóvonalak a történelemben: A Nyíregyházi Főiskola Történettudományi és Filozófiai Intézete által 2012. november 29–30-án rendezett társadalomtudományi konferencia előadásai*. Nyíregyháza, Nyíregyházi Főiskola, 2014. 193–207.

¹³¹ Az angol társadalombiztosítási törvény. Az SZDP szociálpolitikai iratai. MNL OL M-KS 283. f. 29. cs. 2. ó. e.

Nagy-Britannia különböző részein vidéki irodákat állított fel, amelyek a teljes biztosítási rendszert adminisztrálták. A biztosítási szisztéma átalakításának tendenciája tehát 1947 második feléig erős hasonlóságokat mutatott, amelynek leglényegesebb eleme az államilag szervezett szociálpolitika. Magyarországon már a 6.300/1945. ME sz. rendelet rögzítette, hogy az állam a szociálpolitika területén főként szervezőként és források biztosítójaként vesz részt.¹³² Az államilag megszervezett közegészségügy koncepciója is elhelyezhető a brit jóléti rendszer magyar szociálpolitikai recepciójának sémájában.¹³³ A brit jóléti rendszerre való hivatkozás és egyes elemeinek transzfere 1945 után is a magyar szociálpolitika olyan sajátos területeihez kötődik, mint például a munkanélküli biztosítás, vagy a teljes foglalkoztatás.

A Beveridge-terv 1945 és 1948 között is pozitív fogadtatásra talált Magyarországon, s 1947 második feléig értelmezhető a Beveridge-recepció, mivel a tervgazdálkodásra való áttéréstől kezdve a két jóléti rendszer közötti különbségek felerősödtek, hiszen 1948 után a magyar jóléti rendszerből teljesen eltűnik a demokratikus kontroll lehetősége, és a szociálpolitikát alárendelték a gazdasági terveknek.¹³⁴

A magyar szociálpolitikát is alapvetően befolyásoló, a brit szociálpolitikai transzferek jelentősége akkor válik még érzékelhetőbbé, ha a vizsgált periódus magyarországi szociálpolitikáját röviden összevetjük más európai országok szociálpolitikájával. 1945 után Svédországban és Finnországban a brithez hasonló univerzális társadalombiztosítás alakult ki. Franciaországban egy kevert modell valósult meg, ugyanakkor szintén érvényesült a Beveridge-terv hatása. Ausztriában 1945 után a fentiekől eltérően alapvetően a konzervatív modell érvényesült, ugyanakkor az osztrák állam is besorolható az észak- és nyugat-európai

¹³² Az angol társadalombiztosítási törvény. Az SZDP szociálpolitikai iratai. MNL OL M-KS 283. f. 29. cs. 2. ó. e.

¹³³ ROMHÁNYI ANTAL: Az angol közegészségügy átszervezésének terve. *Városi Szemle*, 1946/6–7. 500–501.; MÉLY József: Sir William Beveridge terve. *Városi Szemle*, 1947/4–5. 365–369.

¹³⁴ A brit rendszerben az NHS 1948-as teljes körű működésének kezdetét követően is megmaradt az intézményi önkormányzatiság és az érdekvédelem képvisellete.

jóléti államok második világháborút követő konvergenciájának folyamatába.¹³⁵

Ezzel szemben az 1945 utáni magyar fejlődéshez igen hasonló tendencia érvényesült Csehszlovákiában, Lengyelországban, valamint a keletnémet megszállási zónában (később pedig az NDK-ban). Csehszlovákiában a szociálpolitikát már az 1948 őszi kommunista hatalomátvételt megelőzően integrálták a tervgazdálkodás rendszerébe: átszervezésénél a szovjet modell érvényesült. Habár az 1948 októberében bevezetett Nemzeti Biztosítási Törvény minden dolgozóra kiterjesztette a betegségi, baleset- és nyugdíjbiztosítást, a társadalombiztosítás irányítása és szervezeteinek felügyelete a magyarországi fejleményekhez hasonlóan szakszervezeti hatáskörbe, csehszlovák Forradalmi Szakszervezeti Mozgalomhoz került.¹³⁶

A lengyel jóléti állam szintén e séma szerint alakult át, azzal a kivétellel, hogy mivel 1945 előtt nem épült ki a magyarországihoz és csehszlovákiaihoz hasonló széles ellátórendszer, így 1945 után nagyobb mértékben érvényesült az öngondoskodás elve. Ezzel igen súlyos hiányosságok rögzültek a későbbi lengyel kommunista szociálpolitikában. Az 1945 utáni lengyel szociálpolitika nehézségeit fokozta, hogy a pusztulás mértéke szintén nagyobb volt Magyarországhoz és Csehszlovákiához képest. A nemzeti vagyon 40%-a megsemmisült, az ország elvesztette lakosságának 20%-át, 1939 után a rendszeres szociálpolitika szünetelt, csupán úgynevezett „jóléti önkéntesek” láttak el szolgálatot.¹³⁷

¹³⁵ Gerhard A. RITTER: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. Oldenbourg Wissenschaftsverlag, München, 2010. 179–180.; Emmerich TÁLOS: Sozialstaat – Sozialpolitik. I. m. 9–14.; TOMKA Béla: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945–1990. In: Hartmut KÄELBLE–Günther SCHMID (Hrsg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. WZB-Jahrbuch, Berlin, 2004. 110–117.

¹³⁶ A biztosítási járadékok kifizetése és ellenőrzése az üzemekhez került. John DIXON–David MACAROV (eds.): *Social Welfare in Socialist Countries*. Routledge, London–New York, 1992. 75–80.; Béla TOMKA: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa. I. m. 124–125.

¹³⁷ John DIXON–David MACAROV: I. m. 156–158.; Béla TOMKA: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa. I. m. 124–125.

A keletnémet országrész szociálpolitikája összetettebb módon alakult. 1949-ig szociálpolitikai értelemben nem következett be lényeges változás a kelet- és nyugatnémet területek között, a Harmadik Birodalom szolgáltatásait tartották fenn, illetve minden egyes megszállási zóna saját szociálpolitikát vezethetett be.¹³⁸ Ugyanakkor a nyugatnémet területeken felmerült, hogy a Beveridge-tervnek megfelelően alakítják át a szociálpolitikát. Ehhez azonban hiányzott az egyes társadalmi rétegek közötti szolidaritás, illetve a többség a brit jóléti koncepciót oktrojált szociálpolitikai tervnek tekintette, amely alapvetően szemben állt a német társadalombiztosítás bismarcki tradícióival.¹³⁹

A szovjet megszállás alá került keletnémet területek is a háború pusztításai okozta nehézségekkel néztek szembe.¹⁴⁰ A szovjetek teljes reorganizációt terveztek, melyben négy fő szempont érvényesült: demilitarizáció, dekartellizáció, denacifikáció és demokratizáció.¹⁴¹ A gazdasági reorganizáció fontos lépését jelentette az infláció megállítása és a pénzügyi stabilitás megteremtése, ugyanakkor a jegyrendszer ennek ellenére egészen 1958-ig ér-

¹³⁸ Lutz RAPHAEL: I. m. 55–57.

¹³⁹ Habár számos társadalombiztosítási terv született a nyugati megszállási zónákban, 1953-ban az NSZK-ban a háború előtti társadalombiztosítási rendszert élesztették újra és fejlesztették tovább. Hans Günther HOCKERTS: German Post-war Social Policies against the Background of the Beveridge Plan. Some Observations Preparatory to a Comparative Analysis. In: Wolfgang J. MOMMSEN (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*. Croom Helm, London, 1983. 315–339.

¹⁴⁰ A szovjet megszálló erők főparancsnoksága, a Sowjetische Militär-administration in Deutschland (SMAD) 1945. június 9-én alakult meg. A SMAD-nak kezdettől fogva nagyobb volt a hatásköre, mint a magyar SZEB-nek. A SMAD szociálpolitikai tevékenységéhez és a rekonstrukcióhoz lásd Beatrix BOUVIER: *Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker*. Verlag J. H. W. Dietz, Bonn, 2002. 45–50.

¹⁴¹ A demilitarizáció során a teljes német hadsereget, a dekartellizáció során pedig ezzel párhuzamosan a német hadigépezetet kiszolgáló monopol kartelleket is leépítették. A denacifikáció következtében a nácikat a keleti zónából a Szovjetunióba deportálták. A demokratizáció pedig a pártállami berendezkedés felszámolása után a többpártrendszer, a parlamentarizmus és demokratikus intézményrendszer restaurálását jelentette. A potsdami konferencia (1945. július 17. – augusztus 2.) megállapodásai ellenére számos üzemet és munkást jóvátétel címén egyszerűen elszállítottak a Szovjetunióba. Rondo CAMERON: I. m. 442.

vényben maradt.¹⁴² A Szovjet Katonai Közigazgatás (Sowjetische Militäradministration in Deutschland, SMAD) minden erőforrást felhasznált, s a munkaerő túlnyomó többségét a stratégiailag meghatározó ágazatokra összpontosította (főként a gyárakra és bányákra). Ez a folyamat 1945 és 1949 között nem csupán a szociálpolitika központosítását vonta maga után, hanem gazdasági prioritásoknak való alárendelését is. A reorganizációra hivatkozva a szovjetek számos gyárat leszereltek, a kapacitásokat pedig elszállították, illetve a közös vállalatok (SAG) működtetésében egyoldalúan a német termelőerők szovjet érdekű kihasználására törekedtek.¹⁴³

A SMAD jóléttel kapcsolatos alapelvei és intézkedései később az ulbrichti és honeckeri szociálpolitika kereteit is megszabták.¹⁴⁴ A katonai adminisztráció tartományi szinten is átvette a közigazgatás irányítását, mivel a gazdasági kapacitás újjáépítése sürgető volt.¹⁴⁵ Ennek érdekében létrehozták a Központi Tervhivatalt, amely az NDK 1949. október 7-én történt megalakulásáig a gazdaság fő irányító szervévé, és egyben társadalombiztosítási direktívák meghatározójává vált. A gazdasági újjáépítés jegyében felszámolták a társadalombiztosítás korábbi önkormányzatiságát, központosították, és irányítását a szakszervezetekre bízták. Az 1946 áprilisában megalakult Német Szocialista Egységpárt (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED) politikájához igazodva a SMAD az üzemi tanácsok helyére szovjet mintára

¹⁴² 1948-ban pénzreformot hajtottak végre (Währungsreform in der SBZ), amellyel megszületett az új fizetőeszköz, a keletnémet márka (DM). Rondo CAMERON: I. m. 442–443.

¹⁴³ Paradox módon a Walter Ulbricht vezette KPD (Kommunistische Partei Deutschlands) 1946 végéig a szabad kereskedelmet és a termelőeszközök magánkézen tartását hirdette, ami a Szovjetunió akkori nemzetközi politikai célkitűzéseinek felelt meg. Arndt BAUERKÄMPER: *Die Sozialgeschichte der DDR*. R. Oldenbourg Verlag, München, 2005. 6–7.; Manfred G. SCHMIDT: *Sozialpolitik der DDR*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2004. 39–40.

¹⁴⁴ Arndt BAUERKÄMPER: I. m. 9–10.

¹⁴⁵ 1945 után a tartományokban is készültek helyi alkotmánytervek, amelyekben általános érvényű szociálpolitikai elveket fogadtak el: munkához való jog, szabad munkabérmegszabás a szakszervezetekkel összhangban, munkásvédelem, 8 órás munkaidő, előírt szabadság és üdülés. Rendszerspecifikus adottságaiból kifolyólag a szovjet igazgatás negligálta ezeket a tervezeteket. Arndt BAUERKÄMPER: I. m. 7–8.

létrehozott munkásbizottságokat nevezett ki. A gazdasági reorganizáció másik motiváló tényezője a lakóhely szűkössége volt. A háború után az összes lakótér megközelítőleg fele elpusztult, a lakások tatarozása, javítása, valamint az új lakások felépítése rendkívül lassan haladt. A helyzetet súlyosbította a 3,6 millió bevándorló, akiknek szintén lakóhelyre volt szükségük.¹⁴⁶

A gazdasági céloknak és szociálpolitikai kihívásoknak megfelelően a SMAD 1945 júliusában felállította a Munkaügyi és Szociális Gondoskodás Központi Igazgatóságát (Zentralverwaltung für Arbeit- und Sozialfürsorge, ZVAS), amely a gazdasági célok által megkívánt munkaerő átcsoportosítását és megszervezését kapta feladatául.¹⁴⁷ A SMAD támogatásával a kommunista pártnak tartományi szinten is sikerült kiszorítani a demokratikus jóléti platformon elhelyezkedő szociáldemokratákat a hatalomból. Ezt a folyamatot az 1946. áprilisi pártfúzió zárta le.

Az SED megalakulását követően meghirdetett program szociálpolitikai célokat is megfogalmazott.¹⁴⁸ Egy részük valós elképzeléseket tükrözött, többnyire azonban propagandáról volt szó. A dokumentum értelmében az üzemek, a természeti kincsek és erőforrások, a bankok, a községek, a provinciák és a tartományok az össznémet kormányzás kezébe kell hogy kerüljenek. A gazdasági kamarák kiépítésében a terv szerint a társaságoknak és a szakszervezeteknek is részt kell venniük. A tervezet igen

¹⁴⁶ Az SBZ (Sowjetische Besatzungszone), azaz a szovjet megszállási övezet területén megközelítőleg 640 000 lakás pusztult el. A helyreállításokhoz és a karbantartáshoz hiányzott a megfelelő létszámú szakmunkás, az építőanyag, nem állt rendelkezésre elegendő gép, és a szállítási eszközök mennyisége sem volt kielégítő. A kevés központi intézkedés ellenére a lakosság összefogásával és a még magántulajdonban lévő építőipari vállalatok és üzemek közreműködésével sikerült a lakások egy részét helyreállítani. Beatrix BOUVIER: I. m. 157–158.

¹⁴⁷ A ZVAS szervezetének alelnöke, Helmut Lehmann és munkatársai szociáldemokrata elképzeléseken nyugvó szociálpolitikát kívántak megvalósítani, ami megfelelt a Nyugat-Európa legtöbb államában ekkor kiépülő demokratikus szociális népállam tervezetének. A KPD 1946-os gleichschaltolása során Lehmann és munkacsoportját kiszorították a szervezetből. A szociáldemokraták ugyanakkor nemcsak a ZVAS-ban, hanem a tartományi hivatalokban és a szociális segélyezés szervezeteiben is fontos szerepet töltöttek be. Arndt BAUERKÄMPER: I. m. 6–8.; Manfred G. SCHMIDT: I. m. 31–32.

¹⁴⁸ Beatrix BOUVIER: I. m. 50.

fontos részeként minden dolgozóra egységes társadalombiztosítást terjesztett ki, amelyhez szociális segélyrendszert kapcsolt, ami a korabeli magyarországi szociálpolitikával vonja párhuzamba.¹⁴⁹

Bár alapelveivel ellenkezően a szociáldemokratákat eltávolították a társadalombiztosítási intézmények vezetéséből, mégis a tervezet végrehajtásával indokolták, hogy a ZVAS-t Munkaügyi és Szociális Gondoskodás Német Igazgatósága (Deutsche Verwaltung für Arbeit- und Sozialfürsorge, DVAS) néven szervezték újjá. A DVAS határozata értelmében a juttatásokat munkaképességhez és foglalkoztatott jogviszonyhoz kötötték. A juttatások zavartalan folyósításához ugyanakkor a keletnémet területeken is állami beavatkozásokra volt szükség.¹⁵⁰ A kezdeti tapasztalatokat követően újabb tervezetek elkészítésére került sor.

Az 1946 decemberében elfogadott Szociálpolitikai Irányvonalak (Sozialpolitische Richtlinien) a jóléthez kapcsolódóan hét alapjogot hirdetett meg, a szociálpolitikát azonban már gazdasági tényezőként, a gazdaságon keresztül megvalósuló folyamatként értelmezte.¹⁵¹ Az alapjogok rendszere, bár széles körű szociálpolitikai reformokat helyezett kilátásba, a központi tervgazdálkodás rugalmatlansága miatt nem vette figyelembe a munkaerőpiac folyamatos változásait, ami később elmélyülő problémák forrásává vált. A nyugat-európai jóléti rendszerek ugyanis a munkaerőpiac, a foglalkoztatás és a gazdasági tervezés flexibilitása miatt gyorsan tudtak reagálni a munkaerőpiac megváltozott feltételeire. Az új jóléti rendszert a SMAD 1947. évi 28. sz. parancsa léptette életbe, amely szakított a háború előt-

¹⁴⁹ A társadalombiztosítási lefedettség fokozatosan bővült, az 1970-es évek elejére közel 100%-os lefedettséget ért el. Beatrix BOUVIER: I. m. 51.

¹⁵⁰ Magyarországhoz hasonlóan az államosítások következtében a foglalkoztatottság, mint juttatási előfeltétel, egyre inkább alkalmazotti státuszt jelentett. Beatrix BOUVIER: I. m. 52–53.

¹⁵¹ Kidolgozója Helmut Lehmann, akinek szakértelmét a szociáldemokraták háttérbe szorítását követően sem nélkülözhetette a szovjet katonai közigazgatás. Az alapjogok a következők voltak: munkához való jog, a gazdaság demokratizálása, a munkaerő biztosítása, átfogó társadalombiztosítás, szociális segélyezés, valamint lakásügyi segélyezés. Ezek az alapjogok maradtak az SED hivatalos programjának fő pontjai is az Ulbricht-érában (1949–1971). Beatrix BOUVIER: I. m. 53.; Manfred G. SCHMIDT: I. m. 32–34.

ti és a háború alatti német jóléti tradíciókkal, illetve a későbbi Ulbricht-éra (1949–1971) szociálpolitikai „irányelveit” is megszabta.¹⁵²

A vizsgált periódusban Magyarország, Lengyelország, Csehszlovákia és az akkori keletnémet területek szociálpolitikai tendenciái igen hasonlóan alakultak. Habár 1945 és 1947 között még nyitott kérdés marad, hogy milyen politikai berendezkedést építenek ki a kelet-közép-európai térségben, a szociálpolitika mind a négy országban legkésőbb 1948-ra alárendelt szerepet kapott a gazdasági tervekhez képest, ami a háború utáni gazdasági reorganizációnak, valamint annak köszönhető, hogy a kommunista pártok a szovjet szociálpolitikai modellel érvényesítették. A szolidaritási elv alapján a különböző alapjogokat törvényekben rögzítették, amelyek a jogosultságot egyre inkább állami foglalkoztatott státuszhoz kötötték. Ugyanakkor csak Csehszlovákiában és Magyarországon történt valódi előre lépés a mezőgazdasági munkások kötelező és minden kockázatra kiterjedő társadalombiztosításának és az üzemi dolgozók családi pótlékának bevezetését illetően. A keletnémet területeken csupán az 1947-ben meghirdetett új szociálpolitikával vezették be a családi pótlékot.¹⁵³ A keletnémet jogkiterjesztés azért következett be később, mivel a szovjet zónában Magyarországhoz képest nagyobb hangsúlyt kapott a háború utáni gazdaságfejlesztés. Az állami szektor kiterjesztésével párhuzamosan viszont mindegyik országban megindult a társadalombiztosítás lefedettségének folyamatos bővülése.

Összegzés

A magyar szociálpolitika és társadalombiztosítás vagyoni viszonyait tekintve 1945–1946-ban a legfontosabb a stabilizáció és a valorizáció megvalósítása volt. A betegségi és balesetbiztosítás az államkölcsönök segítségével valorizált szinten indulhatott meg,

¹⁵² Arndt BAUERKÄMPER: I. m. 7.; Manfred G. SCHMIDT: I. m. 31.

¹⁵³ Beatrix BOUVIER: I. m. 54.

a nyugdíjrendszer esetében pedig a kölcsönök mellett a felosztó-kirovó rendszerre való áttéréssel. A nyugdíjbiztosítás esetében azonban a tartaléktőkék pusztulása miatt nem volt lehetséges a valorizált szintű juttatások kifizetése. Fontos intézkedés volt a családi pótlékok kiterjesztése, még ha meglehetősen alacsony színvonalon is. A hadigondozottak szintén rendkívül alacsony segélyezése azonban már politikai diszkriminációval párosult, s egy olyan szociálpolitikai területet képezett, ahol a szociáldemokrata és a kommunista szándékok alapvetően ütköztek.

A pénzügyi stabilizáció után azonban 1947 elejére már anyagilag is nagyobb mozgástér nyílt a magyar szociálpolitika számára. A társadalombiztosítás lefedettségének növekedése és a szolgáltatásokhoz való hozzáférés kiterjesztése ellenére a pénzügyi stabilitás hiánya és jelentős vagyontestek pusztulása, valamint a többnyire sikertelen repatriálási kísérletek – a több esetben sikeres stabilizációk, majd pedig rekonstrukciós intézkedések mellett – 1945 és 1947 között gyakorlatilag diszfunkcionálissá tette a magyarországi szociálpolitikát, amely szűk keretek között szinte kizárólag csak alacsony szintű alapszolgáltatásokat tudott szavatolni. A vagyoni rekonstrukció csupán 1947 után hozhatott eredményt. Ugyanakkor politikai értelemben 1947-ig Magyarországon tulajdonképpen a háború előtti és a nyugat-európai államokra az 1950-es években is jellemző tendencia érvényesült. A rekonstrukció és vagyoni stabilizáció mellett ekkor folytatódott a Beveridge-terv és az 1945 utáni brit jóléti rendszer recepciója. Továbbá a koalíciós kormányzati szociálpolitikán belül önálló magyar demokratikus kezdeményezések születtek a szociálpolitika és főképp a társadalombiztosítás jövőbeli kiterjesztésével kapcsolatban. Habár a kontinuitás kérdése 1945 és 1947 között nehezen megítélhető, mivel ekkor számos kényszerintézkedést kellett hozni, 1947 után azonban anyagilag és a politikai alternatívák szintjén is adott volt tehát a háború alatti szociálpolitika demokratikus jóléti modell formájában történő kibontakozásának esélye.