

### 2.1.3. A szociálpolitika és a társadalombiztosítás fejlődése a két világháború közötti időszakban (Cora Zoltán)

Az 1.1.3. fejezetben már említettük, hogy az első világháború során nem került sor lényeges változtatásra sem a társadalombiztosítás, sem pedig általában a szociálpolitika területén. Az 1920-as évek elején sem születtek új törvények, melyben a világháború és az 1920-as trianoni békeszerződés teremtette gazdasági nehézségek is közrejátszottak. Ebben az időszakban inkább megszorító intézkedésekre került sor, mintsem fejlesztésekre. Csak az ország pénzügyi helyzetének megszilárdulása után (1926) kerülhetett sor a társadalombiztosítás további reformjaira. Az 1920-as évek munkajogi javaslatai modern formájukban elbuktak. Ennek az volt a fő oka, hogy ekkor még a 19. századi paternalista munkaviszony-felfogás érvényesült. Ezek a kezdeményezések ugyanakkor hozzájárultak a biztosítás későbbi reformjainak sikeréhez.<sup>228</sup>

Az új társadalombiztosítási törvény így a modern munkavállalói viszony kialakítása körüli vitába illeszkedett. Kétségtelenül hozzájárult az újabb törvények elfogadásához az is, hogy a konzervatív establishment a szociális biztosítás szélesítésével igazolni szerette volna azt is, hogy az első világháborút követő forradalmakhoz hasonlóan a keresztény-konzervatív kurzus is a „haladó gondolkodást” képviseli. Ezzel a korszakban mindvégig meglévő, szociáldemokratákkal szembeni álláspontjukat is artikulálták.<sup>229</sup>

Az 1927. évi XXI. törvény, amely 1928. január 1-től lépett életbe, egységes, átfogó rendszerbe foglalta az addigi egészségbiztosítást, és tovább tágította a kötelezően biztosítottak körét.<sup>230</sup> Ehhez a törvényhez kapcsolódott az 1928. évi XL. törvény, melyben a kötelező öregségi (és rokkantság, özvegyiség, árvaság esetére szóló) biztosításról rendelkeztek.<sup>231</sup> A kötelezően biztosítottak köre az 1927. évi XXI. törvény-

---

228 Bódy 2003. 200–212.

229 Bódy 2003. 213.

230 Tulajdonképpen az 1907 és 1927 közötti rendeleteket iktatták törvénybe. 1927: XXI. 1–10. §., illetve 55–60. §. Ebbe beletartoznak az üzemi, ipari, és kereskedelmi alkalmazottakon kívül a bányavállalatok dolgozói, egyes tisztviselői rétegek, valamint a házi és gazdasági cselédek. A törvényjavaslat a Bethlen–Peyer paktumnak megfelelően már 1924-re elkészült, de csak 1927-ben nyújtották be.

231 Az egészségbiztosításhoz hasonló történelmi előzmények után az 1912. évi LXV. tc. rendelkezett az állami alkalmazottak és hozzátartozóik nyugellátásáról. A bányászati dolgozók nyugérbiztosítását pedig az 1925. évi XXXIV. tc. vezette be. A kötelező öregségi (és rokkantság, özvegyiség, árvaság esetére szóló) biztosítást az 1928. évi XL. törvény írta elő azokra nézve, akik az 1927. évi XXI. törvény értelmében már részesültek egészségbiztosításban. Kivételt csupán néhány foglalkozási csoportot jelelt: 1928: XL. 1–14. §.; A háztartási cselédeket csak 1944-ben vonták be a nyugdíjbiztosításba. A járulékok 5%-ig terjedtek, s napibérsztyályok szerint változtak. A nyugdíjkorhatárt 65 évben állapították meg. A várakozási időt az öregségi biztosításnál 400 hétben (valamivel több, mint hét és fél év), a rokkantsági és özvegyi nyugdíjak esetében pedig 200 hétben állapították meg. Gyáni – Kövér 2006. 369.

ben megnevezett foglalkozási ágakban dolgozókra terjedt ki, kivéve a kisiparosokat, a kiskereskedelmi alkalmazottakat, az állami és önkormányzati közalkalmazottakat, a mezőgazdasági munkásokat valamint a tengeri hajózásnál dolgozókat és vízi társulatok alkalmazottait.<sup>232</sup> A törvény 1929. január 1-jén lépett életbe. Az Országos Munkásbiztosító Hivatalt Országos Társadalombiztosító Intézet (OTI) néven szervezték újjá. A magánalkalmazottak biztosítását a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI) szervezte meg.<sup>233</sup> 1928-as nyugdíjtörvénnyel az ipari munkásság lefedettsége szinte teljesen egészében megvalósult.

Az agrármunkásokkal kapcsolatban az 1927. évi XXI. tc. a korszakban domináns konzervatív szociálpolitika szellemiségével összhangban csupán a balesetbiztosítást tartotta indokoltnak.<sup>234</sup> Ennek megfelelően a korszakban a mezőgazdasági dolgozók biztosítása megoldatlan maradt, hiszen egyes csoportjaik számára is csak 1938-ban fogadta el a parlament a kötelező öregségi biztosításról szóló törvényt. Ugyanakkor a kötelező társadalombiztosításhoz kapcsolódóan külön hangsúly esett a családtámogatásra: a családi pótlékot igen korán, már 1912-ben bevezették. A családpolitika az 1930-as évek végére az egyik legfőbb népesedéspolitikai eszközzé vált.

Intézménytörténetileg külön ágat képviselt a bányászati dolgozók biztosítását ellátó bányatárspénztárak rendszere. Létesítésüket minden bányatársaság esetében – osztrák mintára – már 1854-ben elrendelte a magyarországi osztrák abszolutista kormányzat. Az 1907. évi XIX. tc. rögzítette függetlenségüket, s 1927-ben már 19 ilyen bányatárspénztár működött a trianoni ország területén.<sup>235</sup> A társpénztárak

232 1929-re azonban gyakorlatilag a teljes ipari munkásságot, valamivel több, mint 900 000 főt ölelt fel a kötelező magyar társadalombiztosítási rendszer. A közalkalmazottak és köztisztviselők számára 1921-től az Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alap (OTBA) folyósított járadékokat. Az OTBA 2%-os járulékokból fedezte a biztosítást, valamint ingyenes háziorvosi ellátást, kórházi gyógykezelést, gyógyszerellátást, üdültetést, gyermekágyi és temetkezési segínyt nyújtott. Az OTI-nál és a MABI-nál biztosítottak átlagosan 5%-os járulékokat fizettek, az OTBA-hoz hasonló ingyenes szolgáltatásokat, 55%-os táppénzt, ingyenes szülészeti ellátást, valamint szoptatási segínyt kaptak. A családtagok is részesültek a kórházi, orvosi és gyógyszerészeti ellátásban, ugyanakkor általában csak a teljes biztosítás szolgáltatási idejének feléig. A baleseti biztosítás esetén a járulékot a munkaadó fizette. A baleseti táppénz 20 hétig járt, s ingyenes kórházi és orvosi ellátással egészült ki. A jogosult 20 hét után a bér 2/3-át kitevő készpénzben folyósított táppénzt kapott. A kötelező biztosítási rendszerben temetési segély és a férj jövedelmének 20%-át kitevő özvegyi járadék is járt. Bikkal 1943. 50–52.

233 AMABI-hoz tartozott a tisztviselők, könyvelők, pénztárosok, levelezők, kereskedelmi alkalmazottak és utazó ügynökök biztosítása. A korban ez az intézet adta a legmagasabb társadalombiztosítási szolgáltatásokat. Bikkal 1943. 45–46.; Vörös 1985. 1. 434.

234 „A mezőgazdasági munkásnak az ipari munkással szemben kisebb intelligenciája, ennek folytán munkájánál jóval csekélyebb értéke, életszükségleteinek egyszerűbb köre, a melyek mind lehetővé teszik, hogy a mezőgazdasági munkások ezreire nézve egy meghatározott, nem nagyon magas összegben megállapított segítség csakugyan a baleset alkalmával fizetendő és biztosítandó járadék jellegével bírjon.” 1927. évi XXI. tc. 8. §. A mezőgazdasági munkavállalókon kívül nem voltak kötelezően biztosítva a közalkalmazottak, a Belügyminisztériumi szervek dolgozói, az egyházi szervezetek tagjai, a szellemi szabadfoglalkozásúak, a háztartási alkalmazottak, valamint azon személyek, akik esetében a munka nem megélhetési forrásként szolgált (családtagok).

235 Vörös 1985. 1. 59.

betegségi és nyugdíjszolgáltatásokat nyújtottak, baleset ellen tagjaik az Országos Balesetbiztosítónál, majd az OTI-nál szereztek biztosítást. A 4400/1926. N.M. sz. r. egy rendszerbe vonta össze a bányanyugbér különböző biztosításait, és az Országos Munkásbiztosító Pénztárba integrálta azokat. Ezt követően a 6100/1928. N.M. sz. r. pedig a bányanyugbérék szintjét az OTI ipari nyugdíjbiztosításainak színvonalához igazította.<sup>236</sup> Ez egyes esetekben a bányanyugbérék alacsonyabb szinten történő nivellálását jelentette, ugyanakkor egy egységesebb és racionalizáltabb társadalombiztosítás felé mutatott.<sup>237</sup>

A jóléti intézmények keretei az önkormányzatiság elve alapján jöttek létre.<sup>238</sup> Magyarországon tehát a némethez hasonló jóléti rendszer épült ki. Az ország gazdasági fejlődése és az elit legitimációs igénye lehetővé tették a kiadások és szociális jogok kiterjesztését, ami a korszak végére az ipari munkásság szinte teljes lefedettségében valósult meg.<sup>239</sup> Jóllehet az 1870-es évek magyarországi szegénypolitikájához képest az 1930-as évekre megszilárduló biztosítási rendszer igen lényeges előrelépést jelentett, mégis számos megoldatlan kérdést és területet – például a mezőgazdasági népesség biztosítása, vagy a munkanélküli biztosítás – hagyott az 1940-as évek szociálpolitikája számára. 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.

Magyarország szociálpolitikájának két világháború közötti hiányosságait illetően a meg nem valósult teljes agrár-társadalombiztosítás és a földreform mellett a munkanélküliség esetére szóló biztosítást említhetjük. Ha a nyugat-európai és a kelet-közép-európai országokat vizsgáljuk, szinte mindegyik állam rendelkezett valamilyen, önkéntes vagy kötelező, munkanélküliség esetére szóló biztosítással vagy segélyezési rendszerrel. Az európai szociális jogok és társadalombiztosítás fejlődésén belül a munkanélküli biztosítással kapcsolatban azonban fontos néhány szempontot kiemelni. Először is a biztosítások törvénybe iktatásának kronológiai sorrendjét tekintve általában utolsóként vezették be a munkanélküli biztosítást, mely számos esetben nem állt egyértelmű összefüggésben az adott ország vagy régió társadalmi és politikai fejlettségével, valamint a munkanélküliség arányának alakulásával.<sup>240</sup> 1914 előtt a szakszervezetek ellenálltak a kötelező rendszer bevezetésének, mivel az állami beavatkozás növekedésével saját befolyásuk háttérbe szorulásától tartottak. Ennek megfelelően a nyugat-európai és skandináv országokban hol önkéntes, hol kötelező munkanélküli

236 A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943. 51–54.

237 Laczkó 1968. 19–20.

238 A biztosítási kifizetéseket helyi szinten a kerületi pénztárak bonyolították, melyből 1941-ben már 52 működött Magyarország területén. Ezekhez részletesen lásd A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943. 62–64., 93–94.; Bikkal 1943. 44–45.

239 A társadalombiztosítási törvényhozással párhuzamosan 1926 és 1927 folyamán Magyarország 11 nemzetközi egyezményhez csatlakozott, melyek elsősorban a baleseti kártalanítások megfelelő és minimális formáit írták elő. Ormos 2006. 157.

240 Alber 1981. 151–153.

biztosításokat léptettek életbe, viszont 1945-re Hollandia, Franciaország és Svájc kivételével a kötelező biztosítás terjedt el.<sup>241</sup>

Kelet-Közép-Európában a két világháború közötti periódusban – Csehszlovákiát leszámítva – a nyugat-európai rendszerhez hasonló munkanélküliség esetére szóló biztosítás nem létezett, mivel a régióban más szociálpolitikai felfogás dominált, illetve többnyire hiányzott a biztosítási ág bevezetéséhez szükséges anyagi fedezet.<sup>242</sup> A biztosítás helyett így többnyire a szegénygondozás, ínségmunkák vagy közmunkák rendszerét alkalmazták. 1918 után az Osztrák–Magyar Monarchia területén újonnan megalakult országokban teljes pénzügyi dezintegráció következett be, így az 1920-as évek közepéig a rekonstrukció miatt is igen komplikált lett volna a munkanélküli biztosítás megvalósítása. E jóléti program megindítását ugyanakkor Vass József népjóléti és munkaügyi miniszter már 1922 óta napirenden tartotta. Vass szerint a biztosítást a munkaadók által fizetett kétszeres járulékok hozzájárulásaiból kellett volna fedezni. A gazdasági konszolidációban résztvevő nagytőkés körök – elutasítva a további munkaadói adóztatást – azonban az államra hárították volna a fedezet előteremtését, melyet a kormánynak közmunkák formájában kellett volna biztosítania.<sup>243</sup> A Bethlen-kormány azonban – jóllehet a NEP 1922-es választási programjában szerepelt a munkanélküliség esetére szóló biztosítás – az állam gazdasági nehézségei mellett és a konszolidációs program más kötöttségei miatt ennek aligha tudott eleget tenni az 1920-as évek első felében.<sup>244</sup>

A munkanélküli biztosítás negligálásához további politikai tényezők is hozzájárultak. Az 1920-as évek első felében a 1918–1919-es forradalmak szociálpolitikai törekvései „nemkívánatosá” váltak, mivel a Horthy-rendszer velük szemben határozta meg magát. Az 1926-os Vass-féle javaslat 4%-os, munkáltató által fizetett járulék mellett vezette volna be a Munkanélküli Biztosítási Alapot, mely 13 hétig fizetett volna járadékot az állását veszített munkavállalónak. A minisztériumi tárgyalások és a Magyar Közgazdasági Társaság ankétjain levezetett, igen kemény hangvételű munkaadói – főként a GYOSZ részéről megnyilvánuló – és munkavállalói viták miatt azonban Vass végül a javaslatot levette a napirendről. A társadalombiztosítás kiterjesztésének 1926-os parlamenti vitájában pedig ennek megfelelően a kötelező munkanélküli biztosítást a súlyos

241 A nyugat-európai és skandináv országok közül önkéntes rendszert hozott létre: Franciaország (1905), Norvégia (1906), Dánia (1907), Hollandia (1916), Finnország (1917), Belgium (1920), Svájc (1924), Svédország (1934). A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO – International Labour Office) 1919-ben megfogalmazott Munkanélküliségi Ajánlásában (Unemployment Recommendation) minden országot hatékony munkanélküliségi rendszer bevezetésére bízta. Részben ennek köszönhető, hogy az első világháború után több ország a kötelező rendszert választotta. Számos önkéntes biztosítással rendelkező ország áttért a kötelező biztosításra: Nagy-Britannia (1911), Olaszország (1919), Ausztria (1920), Írország (1923), Németország (1927), Norvégia (1938), Belgium (1944), Hollandia (1949), Franciaország (1967), Svájc (1976). Alber 1981. 154–155.

242 Kovrig 1944. 12–13.

243 Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy a munkaadók a munkanélküliség fenntartásából hasznot is húzhattak, mivel így a béreket alacsonyabb szinten tarthatták. Béremelés-követelések esetén a dolgozókat a munkaadók elbocsáthatták, s alapbérért helyükre munkanélkülieket vehettek fel. Továbbá a munkaadók sztrájkok esetén a munkanélkülieket sztrájktrórként fel tudták használni. Laczkó 1968. 136–138.

244 Ormos 2006. 155.

gazdasági implikációkra hivatkozva leszavazták, habár a szociáldemokraták és több konzervatív politikus is támogatta, például Apponyi György, Kovrig Béla vagy Dréhr Imre.<sup>245</sup> Emiatt a munkanélküli biztosítás kimaradt az 1927–1928-as társadalombiztosítási törvényhozásból. A gazdasági válság idején, illetve azt követően az egyre hátrózottabb követelményeket megfogalmazó szociáldemokrata interpellációkra pedig – Károlyi Gyula igen rövid kísérletét leszámítva – csupán kormányígéretet születtek.<sup>246</sup>

Gazdasági és politikai okain túl a munkanélküli biztosítás elvetése társadalomfilozófiai megfontolásokra épült. A szociáldemokrata és szociálliberális megfontolásokkal szemben a domináns keresztény-konzervatív szociálpolitika – a gazdasági nehézségek mellett – erkölcsi érvekre hivatkozva utasította el a biztosítás bevezetését.<sup>247</sup> A munkavállalásra vonatkozó hagyományos 19. századi liberális felfogás szerint a munkanélküliség eleve az egyén erkölcsi hibájából fakad, így a munkanélküli élethelyzet morálisan degradáló. A munkanélküli biztosítás bevezetése külön megélhetési forrást ad, s ezáltal nem serkenti a munkavállalást, sőt „ránevel” a munkanélküli létre.<sup>248</sup>

Ennek megfelelően a korszakban a munkanélküliek felkarolása elsősorban az ínségmunkákban és segélyezésben merült ki. Rendszeres támogatást csupán egyes szakszervezetek nyújtottak, a nagyobb városokban, legfőképp Budapesten rászorultsági elven nyugvó segélyakciókat szerveztek.<sup>249</sup> A munkanélküliség megítélésénél a magyarországi szociálpolitikában hármass csoportosítást alkalmaztak: munkaképtelenek, munkanélküliek és munkakerülők.<sup>250</sup> Az első két csoportnál lehetséges segélyezés ellenszolgáltatás fejében történt: az állami hatóságoknál vagy valamilyen közszervezetnél kellett közmunkát végezni. Utóbbi leginkább a magas munkanélküliségi rátával rendelkező, s főképp frissen diplomázott értelmiségi réteget érintette, míg a nem renitens közmunkákat többnyire más társadalmi csoportokkal végeztették.<sup>251</sup>

245 A kötelező munkanélküli biztosítás fő támogatói a szociáldemokraták voltak, akik főképp a korábbi ínségmunkák és segélyek stigmatizáló hatását szerették volna megszüntetni az új biztosítási ág bevezetésével. Az MSZDP politikusai gyakran hivatkoztak az 1919-es párizsi békeszerződések munkaviszonyra vonatkozó klauzuláira, ahol a társadalombiztosítás kiterjesztését jelölték meg a jövő szociálpolitikájának fő irányaként. 1924-ben az MSZDP és a szakszervezetek kampányt indítottak a biztosítás bevezetése érdekében, mely az 1926-os vitákban kulminált. Egresi 2008. 80–81., 281–282.; Ormos 2006. 156.; Kovrig 1944. 14–15.

246 Ormos 2006. 158., 171.

247 Az ellenzőkhöz csatlakozott ugyanakkor Kovrig Béla és Dréhr Imre konzervatív szakértők. Propper Sándor szociáldemokrata szociálpolitikus szerint ugyanakkor a munkanélküli biztosítás bevezetése már társadalmi minimum kérdése. Propper 1933. 75–83. Ugyanerre az álláspontra helyezkedett Hilscher Rezső is. Hilscher 1928. 41–42.

248 Ladik 1940. 5–8.; Tegzes 1941. 42.

249 Bódy 2005. 1457–1475.

250 123 800/1929. PÜM sz. rendelete 3.§. 1. a-b. pontja munkakerülés esetén megtiltotta a segélyezést. Ferge 1986. 115.

251 Az ínségmunka megítélése céljából környezettanulmányt végeztek, azaz a rászorultsági elvet érvényesítették. A munka idejére a rászoruló „ínséges igazolványt” kaptak. Az ínségbérek azonban nem haladták meg a korabeli napszámbeceket, így egy többtagú családnak legfeljebb a létminimum körül mozgó életszínvonalat garantálhattak. A rendszerből minden esetben ki voltak zárva az „érdemtelenek”: az önhibájukból munkakerülők és a cigányok. A munkanélküli biztosítás bevezetését a gazdasági válságot követően a 181 635/1931. NM sz. rendelettel meg is tiltották. Ferge 1986. 116–120.

Jóllehet a meg nem valósult munkanélküli biztosítás a korszak magyar szociálpolitikájában hiányosságként jelent meg, bevezetésének elhalasztását pontosabban ítélnék meg, ha a kelet-közép-európai régióban működő munkanélküliség elleni rendszerekkel vetjük össze. 1929-ben a kelet-közép-európai térség országaiban még viszonylag alacsony volt a munkanélküliség aránya, viszont 1931-re Romániát leszámítva mindegyik országban többszörösére nőtt a munkanélküliek száma. Ekkor a térség országai közül Magyarországon volt a legnagyobb a munkanélküliség: 1931–1932-ben 560 000–610 000 között mozgott a regisztrált munkanélküliek száma.<sup>252</sup> Ezzel szemben Ausztriában, Csehországban, és Lengyelországban csupán 200 000–300 000 munkavállaló volt munka nélkül. Ugyanakkor az 1930-as évek végéig – a nyugat-európai csökkenő tendenciától eltérően – mindegyik kelet-közép-európai országban magas maradt a munkanélküliség szintje, melyet csak a háborús gazdasági konjunktúra volt képes csökkenteni.<sup>253</sup>

Így az 1930-as években a munkanélküli biztosítás felértékelődött. Magyarországon e jóléti program kiépítését még indokoltabbá tette, hogy az 1930-as években a reálbérek nem emelkedtek, egyes foglalkozási csoportok esetében pedig még csökkentek is, és csupán az 1930-as évek végén nőttek újra.<sup>254</sup> Ugyanakkor a kelet-közép-európai térségben csupán Csehszlovákiában került sor a munkanélküliségi biztosítás hivatalos bevezetésére.

A Csehszlovák Köztársaságban a 267/1921. sz. törvény értelmében az ún. genti rendszert honosították meg. Ez azt jelentette, hogy a munkanélküli segélyeket a szakszervezetek folyósítják a munkavállalóknak a munkabérekéből levont járulékok alapján. A járadékok azonban nem haladhatták meg a munkabér legfeljebb kétharmadát. A munkanélküli segélyezést 1933-tól állami hozzájárulás egészítette ki (161/1933. Korm. sz. r.), mely igen méltányos juttatást jelentett a térség más országainak ínségmunka-rendszereihez képest.<sup>255</sup> Habár Jugoszláviában is létezett egy kezdetleges munkanélküli biztosítás (1938. január 1-től), ez viszont csak a bányászati és kohászati dolgozókra terjedt ki. Romániában a magyarországi rendszerhez hasonlóan közhatósági munkákat végeztek az „ínségesekkel”, melyet az egészségügyi és népvédelmi alapból finanszíroztak. Habár Csehszlovákiában, Jugoszláviában, Romániában és Magyarországon intézményileg különbözőképp oldották meg a munkanélküli segélyezést, azt mindig valamilyen közmunkarendszer egészítette ki.<sup>256</sup>

252 Ferge Zsuzsa számításai szerint Magyarországon ez az adat 1932-ban 24%-os munkanélküliséget takart, s az 1929-es életszínvonal 70%-át. A munkanélküliségi ráta alakulása szerinte a következőképp alakult: 1929: 13%, 1932: 24%, 1935: 17%, 1941: 11%, 1942: 5,5%. Ferge 1986. 35.

253 Tomka 2009. 289–291.

254 A munkások és alkalmazotti állások többségénél a reálbér stabilitása mutatható ki, a tisztviselők esetében viszont 1936-ban az 1929-es szintnek már csak 80%-át érte a fizetés. Az 1930-as évek második feléig tehát legfeljebb a reálbérek stabilitásáról beszélhetünk. Ugyanakkor 1937-től a reálbérek növekvő tendenciát mutattak, s a háborús konjunktúra következtében az életszínvonal emelkedése csökkenő munkanélküliséggel párosult. Egresi 2008. 224–228.

255 A csehszlovák munkanélküli biztosítás értékét emelte, hogy családos munkavállalóknak az állami pótlék 2–3-szorosát utalták ki. Kovrig 1944. 16.

256 A jugoszláv biztosítás azonban anyagi fedezet híján a második világháborús konjunktúra 1939-től való kibontakozásáig gyakorlatilag nem volt képes folyósításokra. Romániában 1938-tól – szintén e konjunktúrának köszönhetően – nagyobb lendülettel indult meg a közmunkaszervezés. Kovrig 1944. 17., 30–31.

Fontos tehát, hogy e segélyezési rendszerek eltérő formáitól függetlenül az alapelv azonos maradt: munkanélküli segélyezés csak munkavégzés ellenében adható.

A munkanélküli biztosítás két világháború közötti Magyarországi helyzetét vizsgálva tehát arra a megállapításra juthatunk, hogy bár a nyugat-európai programok általános bevezetési időpontjához képest a magyar munkanélküli biztosítás „késésben” volt, a kelet-közép-európai térség más országaihoz viszonyítva sem anyagi feltételeit, sem pedig politikai döntéshozatali mechanizmusait tekintve nem lehet elmaradottnak minősíteni. A konzervatív szociálpolitikát megvalósító kelet-közép-európai országokban ugyanis a munkanélküliséget a munka hagyományos erkölcsi megítélése alapján értelmezték, ezért magas arányát a rendszer pozícióját potenciálisan veszélyeztető tényezőnek tekintették. Tulajdonképpen e miatt kapcsolták a többnyire létminimum szintje alatt mozgó munkanélküli segélyezést közmunkavégzéshez.<sup>257</sup> Kétségtelen azonban, hogy Magyarországon és a régióban Nyugat-Európához viszonyítva hiányterületnek minősíthető a munkanélküli biztosítás.

A két világháború közötti munkanélküliség külön vetületét képezi, hogy az enyhítésére tett intézkedések egy részénél, például új állások létesítésénél elsősorban az értelmiségi munkanélkülieken kívánt segíteni a kormányzat. A Gömbös-kormány 1936-os statisztikai összeírása alapján 34 500 volt az értelmiségi munkanélküliek száma. Azonnali kormányintézkedéseknek megfelelően ebből 1350-et sikerült elhelyezni az állami közigazgatásban és pénzügyintézeteknél, ugyanakkor számos átképzési tanfolyamot indítottak meg, melyeknek az is célja volt, hogy „a magángazdasági szektort [...] képzett keresztény fiatalokkal” töltsék fel.<sup>258</sup> A keresztény értelmiség munkához juttatását szolgálta a 4.600/1937. M.E. sz. rendelet is, mely az időközben átképzettek részére Nemzeti Önállósítási Alapot hozott létre.<sup>259</sup> Az Alap olyan helyre irányította a „frissen végzetteket”, ahol munkaerőhiány jelentkezett, s kétségtelenül a zsidóság visszaszorításának eszközéül szolgált.<sup>260</sup>

A korábbi fejezetben bemutattuk, hogy a magyarországi társadalombiztosítási rendszer néhány további hiányossággal is rendelkezett. Nem létezett mezőgazdasági betegbiztosítás, a meglévő baleseti és öregségi járadékok (átlagosan 60 P) a létminimum (átlagosan

---

257 Ormos Mária hasonló következtetésre jut, mivel a munkanélküliség tekintetében az 1930-as évek európai szociálpolitikája szerinte sem tekinthető „jólétinek”. Ormos 2006. 196–197.

258 A trianoni Magyarország területére a határon túli területekről igen nagy számú tisztviselő és értelmiségi érkezett, miközben az 1920-as, 1930-as években a honi értelmiség is állásgondokkal küszködött. 1936-ban 850 főiskolai végzettségű munkanélkülit ideiglenesen az állami közigazgatási szektorban helyeztek el. További 500 felsőfokú képesítésű munkanélkülinek a GYOSZ-nál, valamint a Takarékpénztárak és Bankok Egyesületénél hoztak létre munkahelyeket. Bikkal 1943. 79–80.

259 A 2 000 000 P-vel rendelkező Alap önállósítási segélyigénylési feltételei közé tartozott, hogy az igénylő legfeljebb 40 éves lehetett, rendelkezett a megfelelő képzettséggel, s erkölcsileg feddhetetlen életet élt. Az igénylőnek hajlandóságot kellett mutatnia az Önállósítási Tanács utasításainak végrehajtására, valamint ellenőrzésének elfogadására. A segély összege változó volt, 10 év alatt kellett törleszteni. További sajátosság volt, hogy a zsidó származásúak nem igényelhettek az Alaptól. A Nemzeti Önállósítási Alap a kereskedelem szolgálatában (1941) Semmelweis Orvostörténeti Könyvtár és Levéltár (a továbbiakban SOL), 286. f.

260 Bikkal utalt is az örsékváltás fontosságára. Bikkal 1943. 82.

100–120 P) alatti szinten mozogtak. Nem volt továbbá munkanélküli biztosítás sem, mivel a korszak társadalompolitikája és a „produktív szociálpolitika” munkahelyteremtéssel és önálló egzisztenciák létesítésével kívánta megoldani a munkanélküliség problémáját. Ezen túlmenően több kisebb társadalmi csoport csupán az önkéntes biztosítás lehetőségével rendelkezett. A magyarországi társadalombiztosítási rendszer tehát 1941-ben a szolgáltatások esetében nem garantált létminimumot, s a szociális jogok tekintetében sem nevezhető univerzálisnak, azaz nem állampolgári jogon juttatott járadékokat, hanem a munkavállalás alapján s elsősorban az ipari munkásoknak és alkalmazotti rétegeknek.

Ugyanakkor Tomka Béla kutatásai igazolták, hogy a magyar jóléti állam a két világháború közötti periódusban európai összehasonlításban összességében konvergált Nyugat-Európa jóléti fejlődési tendenciáihoz.<sup>261</sup> Ennek az volt a legfőbb oka, hogy a bismarcki rendszerben a foglalkoztatáson alapuló biztosítás bővítésével egy olyan fejlődési logika érvényesült, mely a hasonló rendszerrel rendelkező országokban is jóléti expanziót eredményezett.<sup>262</sup> Ezt a tendenciát jól reprezentálja, hogy a térség két, magyarországihoz hasonló jóléti berendezkedésű országa, Csehszlovákia és Lengyelország társadalombiztosítási fejlődése nem sokban tért el a magyarországitól.<sup>263</sup>

Csehszlovákia, amint azt már a munkanélküli biztosítással kapcsolatban részben már bemutattuk, összességében fejlettebb szociálpolitikát épített ki, mint Magyarország. Az Osztrák–Magyar Monarchia részeként kiépülő kötelező társadalombiztosítási rendszert a Csehszlovák Köztársaság az első világháborút követően továbbfejlesztette. A nyugdíjbiztosítást már 1909-ben kiterjesztették a köztisztviselőkre, majd 1924-ben minden munkavállalóra.<sup>264</sup> További különbséget jelentett, hogy Csehszlovákiában létezett munkanélküli biztosítás, míg Magyarországon ezt nem vezették be a korszakban. Ennek ellenére a biztosítási rendszer azonos elvek alapján épült ki, mely a felvidéki területek társadalombiztosítási reintegrálódását is elősegítette.<sup>265</sup>

Lengyelországban is hasonló elvek szerint épült ki a korai jóléti állam. Az 1920-ban bevezetett Társadalombiztosítási Törvény betegségi biztosítást, ingyenes egészségügyi ellátást, anyasági és temetkezési segélyeket vezetett be. Az 1923-as Jóléti Törvény ezek mellett társadalmi segélyprogramokat hozott létre, majd az 1924-ben bevezetett baleset- és munkanélküli biztosítás tovább szélesítette a társadalombiztosítási rendszert.<sup>266</sup> Az igen dinamikus lengyel fejlődés következő lépcsőfokát az 1927-ben bevezetett nyugdíjbiztosítás jelentette, mely teljessé tette a munkavállalók társadalombiztosítását. Ezt követően

261 Tomka 2003. 41–42., 61–62., 81–82.; Tomka 2004. 110–117.

262 Kovrig 2011. 1. 123–129.

263 Ezt az támasztja alá, hogy 1945 előtt a térségben német és osztrák minta alapján transznacionális diffúzió ment végbe, s ennek megfelelően e jóléti rendszerek fejlődési trendjei is hasonlóságokat mutattak. Tomka 2004. 122.

264 A fejlett nyugdíjbiztosítás további előnye volt, hogy 1929-től nem kötötték hozzájárulásokhoz. Dixon – Macarov 1992. 79.; Tomka 2004. 123.

265 A különbségek közé tartozott még, hogy a csehszlovák biztosítás csak négy hétre biztosított ingyenes kórházi ellátást, míg a magyar 1 évig. A kisebb hasonlóságokhoz és különbségekhez lásd Kovrig 1944. 277–281.

266 A szegénységélyezést a magyar rendszerhez hasonlóan a lengyel is a helyi közösségek és hatóságok kezelésében hagyta. Dixon – Macarov 1992. 156–157.



1933-ban egységesítették a biztosítási járulékokat, s a biztosítást kiterjesztették a nem alkalmazott munkavállalókra is.<sup>267</sup> 1933 és 1939 között, a gazdasági világválságot követő években nem történt lényeges változás, az addig elért szintek fenntartására törekedtek. 1939 és 1945 között a háborús viszonyok között a jóléti politika szinte teljes egészében szünetelt, s csupán „jóléti önkéntesek” láttak el szolgálatot.<sup>268</sup>

A térségben tehát a kötelező társadalombiztosítási rendszer expanziója általános jelenségnek tekinthető. Így a csehszlovák és lengyel fejlődéssel párhuzamosan a magyarországi társadalombiztosítás második világháborút megelőző fejlődésének három meghatározó tendenciája állapítható meg: a szociális jogok kiterjesztése, a kötelező biztosításba bevontak számának növekedése, valamint a társadalombiztosítási szolgáltatások bővítése. Ennek megfelelően vizsgáljuk a társadalombiztosítás lefedettségének alakulását, s részletesen elemezzük a biztosítottak körének bővülését is. Ehhez szorosan kapcsolódik a színvonal és szolgáltatások alakulásának tárgyalása. A társadalombiztosítás lefedettségének e fejezetben történő elemzését elsősorban az indokolja, hogy a második világháború idején jelentősen bővült a biztosításba vontak száma. A társadalombiztosítás vizsgálata során elsőként a biztosítottak számának alakulását elemezzük, melyet az itt következő két táblázatban tüntettünk fel (1–2. táblázat).

1. táblázat: A magyar társadalombiztosítás lefedettségének alakulása (1930–1943)

Kategóriák	1930		1940		1942–1943	
	Betegségi	Nyugdíj	Betegségi	Nyugdíj	Betegségi	Nyugdíj
Összes biztosított száma	1 197 784	927 775	1 327 598	1 298 602	1 971 000	** 1 980 000
Magyarország lakossága (1940-től a visszacsatolt területekkel)	8 688 319		11 070 435*		14 843 279	
Gazdaságilag aktívák száma	3 999 242		4 297 402		5 000 000 (becsült adat)	
Biztosítottak aránya a gazdaságilag aktívákhoz viszonyítva (%)	30	23	31	30	39	40
Biztosítottak száma a teljes lakossághoz viszonyítva***	14	11	12	12	13	13

267 Dixon – Macarov 1992. 157.; Tomka 2004. 123.

268 Mint például a Lengyel Vöröskereszt, vagy a Jóléti Főtanács. A háború folyamán a lengyel lakosság 20%-a odaveszett, a nemzeti vagyon 38–40%-a pedig megsemmisült. Dixon – Macarov 1992. 158.

\*Erdély nélkül

\*\* A biztosítottak létszáma az évi ki- és bejelentések váltakozása miatt 1,8 és 2 millió fő között ingadozott 1942–1943-ban (mindhárom biztosítási ágra vonatkozóan).

\*\*\*A biztosítottak családtagjai a hozzátartozó jogán rendelkeztek bizonyos jogosultságokkal, tehát az ebben a sorban közölt adatok csak a teljes biztosítási szolgáltatásokkal rendelkezőket tüntetik fel.

Forrás: Az 1930. évi népszámlálás. I. rész. 1932, 3.; Az 1930. évi népszámlálás. II. rész. 1934, 10., 50–53., 60–63., 68–77., 89.; Az 1941. évi népszámlálás. 1. kötet. 1975, 15.; A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943. 3–4., 44., 50., 58.; Magyar Statisztikai Évkönyv. 1931. 35–36.; Magyar Statisztikai Évkönyv. 1940. 54.; Magyar Statisztikai Évkönyv. 1941. 53–56.; Bikkal 1943. 36–37., 50–52., 57.; Magyar Nemzeti Levéltár (a továbbiakban MNL OL) P 1240/4. OTI Elnökségi Iratok 1940–1941.; Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár (a továbbiakban PIL), 274. f., 12. cs., 134. ö.e. Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztálynak a magyar társadalombiztosítás helyzetéről. (1945).

2. táblázat: Kötelező társadalombiztosítás lefedettsége a gazdaságilag aktívak arányában Nyugat-Európában és Magyarországon (1900–1940)

Betegségi biztosítás	Nyugat-Európa	Szikra Dorottya	Tomka Béla	Prónai Borbála	Saját számítások
1900	17, 20	8, 89	-	3	-
1910	27, 28	13, 13	-	6	-
1920	39, 72	12, 80	25	-	-
1930	48, 00	18, 02	27	24	30
1940	56, 83	21, 53	27	31	31
Öregségi nyugdíjbiztosítás					
1900	-	-	-	-	
1910	-	-	-	-	
1920	-	-	-	-	
1930	60, 22	10, 51	16	24	23
1940	67, 50	16, 13	30	31	30

Forrás: A nyugat-európai adatokhoz lásd, Flora – Alber 1982. 75–76.; Prónai 2008. 57.; Szikra 2000. 18–19.; Tomka 2003. 10–12. táblázat. A saját számításaink a gazdaságilag aktívak és a biztosítottak 1. táblázatban közölt adatain alapulnak.

Mind a nyugat-európai trendhez viszonyítva, mind pedig a magyar társadalombiztosítás fejlődésén belül a táblázatok adatai egy növekvő tendenciát mutatnak. A betegségbiztosítási ágban 1930-ban 1 197 784 főre, 1940-ban 1 327 598 főre, 1943-ban pedig 1 971 000 főre terjedt ki a kötelező társadalombiztosítás. A nyugdíjbiztosítás is hasonló fejlődést mutat: 1930-ban 927 775 fő, 1940-ban 1 298 602 fő, 1943-ban pedig már közel 2 000 000 fő volt biztosítva. Mindenekelőtt feltűnik – mind a betegség, mind pedig a nyugdíjbiztosításnál – az 1940 és 1943 közötti növekedés. Ez egyrészt annak köszönhető, hogy a visszacsatolt területeken számos magyar lakos, aki foglalkozás szerint jogosulttá vált, ekkor kapcsolódott be a magyar társadalombiztosítás rendszerébe. Ez elsősorban a Délvidékre és

Erdélyre értendő, mivel Csehszlovákiában már meglévő biztosításokat vett át az OTI, tehát az már az 1940-es adatban is megjelent. Másrésztől 1940 és 1943 között több kiterjesztést hajtott végre, melyeket e fejezetben részletesen elemzünk. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a gazdasági válság hatásai miatt 1931-től a társadalombiztosítási rendszerben megszorításokat is bevezettek, melyeket csak 1934 és 1939 között számoltak fel.<sup>269</sup> Ennek következtében nagyobb bővítésekre eleve csak 1940-től kerülhetett sor.

Ha 1943-ban a teljes lakosság számához (14,8 millió fő) viszonyítjuk a biztosítottak számát, akkor közel 13%-os eredményt kapunk (családtagokkal együtt 28%, több mint 4 millió fő), ha a gazdaságilag aktívakéhoz (5 millió fő), akkor viszont már 39%-os eredményt kapunk.<sup>270</sup> Különösen jelentős a biztosítottak számának alakulása a gazdaságilag aktívak arányában: míg 1930 és 1940 között a betegségi és baleseti biztosításnál alig volt növekedés, addig 1940 és 1943 között, alig több mint 2 év alatt 9%-al nőtt a biztosítottak aránya annak ellenére, hogy Magyarország – a felvidéki területeket nem számítva – alapvetően fejletlenebb társadalombiztosítással rendelkező területeket kapcsolt vissza az anyaországhoz.<sup>271</sup> A növekedés tehát egyrészt a jogkiterjesztésekhez kapcsolódott. A nyugdíjbiztosítottak számának 1930 és 1940 közötti nagyobb növekedése elsősorban a mezőgazdasági öregségi biztosítottak 1939 utáni megjelenésének köszönhető. Az OMBI-nál 1940. december 31-én 556 000 járadékost regisztráltak 1941. december 31-én viszont már 722 052 főt.<sup>272</sup>

Az 2. táblázat adatai ezzel kapcsolatban a nyugat-európai fejlődési trendhez képest mutatják be a magyar társadalombiztosítás lefedettségének alakulását több kutató számításai alapján. Tulajdonképpen saját számításaink közelebb állnak Tomka Béla és Prónai Borbála adataihoz, míg Szikra Dorottya – habár a növekedési tendencia nála is kiolvasható – viszonylag alacsony lefedettségi adatokat közöl. Az eltérések alapvetően a különböző források használatából erednek. Míg Prónai Borbála számításait nagyrészt az általunk is használt források alapján végezte el, addig Tomka Béla, bár a Statisztikai Évkönyv és a Statisztikai Füzetek adatait is felhasználta, inkább az ILO kiadványaira támaszkodott. Ezzel szemben Szikra Dorottya jórészt csupán az OTI hivatalos statisztikáit használta, mely nem kielégítő, hiszen például épp a mezőgazdasági biztosításnál következett be jelentős létszámbővülés. Kétségtelen, hogy a magyarországi biztosítottak jelentős hányada az OTI-nál nyert biztosítást, ugyanakkor más biztosítóintézetek is folyósítottak járadékokat (MABI, OMBI, MÁVBBI, stb.), melyek viszont nem kerültek bele Szikra számításaiba.<sup>273</sup> Mindezek alapján kijelenthető, hogy a lefedettségi

269 Az 1930-as éveket szanalási problémák jellemezték. Csúpan 1939-re sikerült a deficit rendezése. A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943. 29–34.

270 Kádár 1944. 169.

271 Joggal jelentette ki Keresztes-Fischer Ferenc a társadalombiztosításról „A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1892–1942” című munka előszavában: „50 évvel ezelőtt még idegenkedéssel nézett törekvések mostoha sorsában osztozott és lekicsinyléssel találkozott, megérte azt, hogy a nemzet egyeteme által figyelemmel kísért közfeladattá emelkedett.” A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943. 4.

272 Bikkal 1943. 57–58.

273 A forrásbázis részletes adataihoz lásd a 2. és 3. táblázat forrásainál megjelölt könyvészeti és levéltári adatokat.

arányokat tekintve Magyarország a nyugat-európai tendenciákat megközelítő ütemben fejlesztette kötelező társadalombiztosítási rendszerét a gazdasági világválság és a második világháború befejezése közötti időszakban.

Magyarországon a 20. század első felében az ipari dolgozókat tulajdonképpen teljes egészében, az alkalmazotti munkavállalókat és mezőgazdasági népességet pedig részlegesen sikerült a társadalombiztosítási rendszerbe integrálni. Ennek ellenére a magyar társadalomnak az 1940-es évek elején még mindig több olyan jól elkülöníthető nagyobb csoportja volt, amely vagy csak részleges vagy semmilyen biztosítással nem rendelkezett.<sup>274</sup> Nyilvánvalóan így a nem biztosított csoportok családtagjai sem részesültek a biztosítások szolgáltatásaiból, kivéve, ha magánalkalmazotti, ipari vagy egyéb, kötelező biztosítás alá eső foglalkozást űztek. A 2. táblázat adatai alapján láthattuk, hogy Magyarország lakosságának több mint 60%-a számára még 1944-ben is csak az önkéntes biztosítás jelentett védelmet a tartós keresőképtelenség, vagy az öregkori munkaképtelenség esetére.<sup>275</sup>

A magyar kormányok azonban csak 1941-től fogva mutattak nagyobb fogékonyságot a mellőzött társadalmi csoportok bevonására. A háborút megelőzően elsősorban a gazdasági világválság teremtette szűkös anyagi helyzet, valamint a konzervatív szociálpolitikai attitűd, – amely mindenekelőtt egy már elért színvonal megtartását tartotta szem előtt –, volt a fő oka a kiterjesztés hiányának. A háborús részvétel azonban a hatalmi csoportok nagyobb fokú legitimálási igényéből kifolyólag, a szakmai véleményformálók és a politikai ellenzék nyomására, illetve a háborús viszonyok teremtette szükséghelyzet következtében a biztosítások kiterjesztését eredményezte. A magyar társadalombiztosítás szolgáltatásait a visszacsatolt területekre is egységesen kiterjesztették.<sup>276</sup>

E lassú bővítés első fázisa az 5.960/1941. M.E. sz. rendelet, mellyel egyes társadalombiztosítási juttatásokat növeltek.<sup>277</sup> Utóbbihoz kapcsolódott a 7.200/1942. M.E. sz.

274 A csak részlegesen biztosított csoportok között a már említett agrárlakosságon kívül kiemelkedik a közalkalmazottak társadalmi csoportja, akik az OTBA révén rendelkeztek igen korlátozott egészségügyi és nyugdíjjuttatásokkal. Ugyanakkor a 7850/1937. M.E. sz. rendelet országos szinten rendezte a vármegyei, városi és községi tisztviselők és egyéb alkalmazottak, valamint hozzátartozóik öregségi, rokkantsági, özvegségi és árvasági ellátását. Ha helyi szinten az OTBA nem tudta ezt ellátni, akkor biztosításuk a MABI vagy az OTI kerületi szerveihez került. Rajtuk kívül ugyanakkor nem bírtak kötelező biztosítással a kis- és középkereskedők sem, valamint a vidéki iparosok rétegei, továbbá számos szervezet és testület tagjai. A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943. 47.

275 Néhány szakma esetében létesülek önálló és vállalati nyugdíjpénztárak, ezek azonban a magyar társadalomnak csak igen szűk rétegeit érintették, körülbelül 20 000–25 000 főt. Bikkal 1943. 52–54.

276 A Felvidékre a 11 770/1939. sz. M.E. sz. r., Kárpátaljára a 300/1941. M.E. sz. r., Erdélyre és a Partiumra a 200/1941. M.E. sz. r., a visszafoglalt Délvidékre pedig a 850/1942. M.E. sz. r., A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943, 29.

277 Így tehát már nemcsak az egyházközösségek és egyházi intézmények által foglalkoztatott munkavállalók, hanem testületi tagjaik is teljes biztosítást nyertek. Hozzájuk hasonlóan ugyanez a rendelet a magántitkárokat a MABI biztosítottjainak körébe sorolta, ugyanakkor minden eddigi társadalombiztosítási jogosultságot a tényleges szolgálati járandóság alapján határozott meg. A rendelet ugyanakkor megemelte az anyagási segélyeket, a minimális táppénzt 55%-ban, a táppénzpótlékot pedig 15%-ban maximálta. A napibérek és napibérosztályok meghatározását pedig minden esetben a Belügyminisztérium hatáskörébe utalta. A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943. 29.

rendelet, mely a betegbiztosítási szolgáltatásokat a biztosítási jogviszony egész időtartama alatt ingyenessé tette, a családtagokét pedig 28 napról 42 napra emelte. E rendelkezés 1945 előtt egyedülállóan szolidárisnak tekinthető a térség más országainak betegségbiztosítási szolgáltatásaihoz képest.<sup>278</sup> E nagyobb szolgáltatásbeli bővítésekhez kapcsolódóan további rendeletek kisebb kiterjesztéseket hajtottak végre 1941–1942-ben.<sup>279</sup> A 3. táblázatban összefoglaltuk, hogy 1940 és 1944 között mely foglalkozási csoportok kerültek a kötelező társadalombiztosítás rendszerébe.

3. táblázat: A kötelező társadalombiztosítás rendszerébe vont új foglalkozási csoportok 1940–1944

Foglalkozási csoport / Típus	Bevezetést előíró rendelet	Biztosítási forma	Szolgáltatásai
Házfelügyelők	6.000/1940. M.E. sz. r.	teljes biztosítás*	OTI
Egyházi testületek tagjai	5.960/1941. M.E. sz. r.	teljes biztosítás	OTI
Egységes bányanyugbér**	300/1942. B.M. sz. r.	nyugdíjbiztosítás	OTI
Katonai szolgálatosok	7.200/1942. M.E. sz. r.	nyugdíjbiztosítás	OTI
Háztartási alkalmazottak	3.000/1944. M.E. sz. r.	nyugdíjbiztosítás	OTI
Sztójay-nyugdíjasok***	2.500/1944. M.E. sz. r.	nyugdíjbiztosítás	OTI

\*Teljes biztosítás alatt a betegségi, baleseti és nyugdíjbiztosítás együttes meglétét értjük.

\*\*A bányanyugbéreknél 1940-re 158 millió P-s deficit gyűlt össze, így az állam a bányanyugbéreket csak államosításukkal tudta megmenteni. A szanálást elősegítette, hogy az 5.555/1941. M.E. sz. rendelet a bányatermékekre maximum 4%-os bányanyugbérfelárt vetett ki. Az 1942-es új bányanyugbér az OTI ipari nyugdíjbiztosításának megfelelő szolgáltatásokat adta, s kiterjedt a bánya- és kohóüzemekkel területi és termelési kapcsolatban álló ipari üzemekre is.

\*\*\*A nyugdíjkorhatár 60 évre csökkentése nőknél és férfiaknál egyaránt.

Forrás: A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943, 29., 53–54.; Bikkal 1943. 9–10.

E bővülések közül kettő jelentős mértékű volt. A 3.000/1944. M. E. sz. rendelet, melyben – már létező betegségi biztosításuk mellé – a háztartási alkalmazottak kötelező öregségi, rokkantsági és árvasági biztosítását vezették be. Ennél jelentősebb intézkedésnek bizonyult a nyugdíjjogosultság 1944-es módosítása: a Sztójay-kormány népszerűségének növelése érdekében 5 évvel leszállította a nyugdíjkorhatárt.<sup>280</sup> A korábbi kormányok fokozatos nyugdíjjáradék-bővítéséhez képest ez azért tűnt váratlannak, mivel az új jogosultságok pénzügyi fedezetével kapcsolatban a kormány csupán annyit közölt, hogy ezt a bővítést az elmúlt 17 év vagyoni gyarapodása, valamint egy

278 Kovrig 1944. 277–285.

279 Az 5960/1941. M.E. sz. rendelet a nyugdíjak járadéktörzsét 120 P-re emelte, s a fokozódó póttjáradék minimum szintjét 30 P-ben állapította meg. A gyermekpótlékot a járadék 10%-ra emelte. A 300 300/1941. és 262 000/1942. B.M. sz. rendeletek a pótlék szintjét emelték. Ennek következtében az már a járadék 30%-a lett. A 7200/1942. M.E. sz. rendelet annyiban fejlesztette ezt tovább, hogy a nyugdíjbiztosítási járulékok utólag, részletekben is fizethetőkké váltak.

280 Laczkó 1968. 151.; Ormos 2006. 334–335.

jövőbeli állami támogatás teszi lehetővé.<sup>281</sup> A magyar szociálpolitika anyagi viszonyai azonos színvonal garantálása mellett azonban nem tettek lehetővé ilyen mértékű bővítést.<sup>282</sup> Az új nyugdíjbiztosítás pénzügyi fedezetét tovább terhelte, hogy ezzel párhuzamosan 1944 októberétől 120 P-ről 480 P-re emelték a járadéktörzset, mely valorizációs szempontból vált szükségessé, ugyanakkor a biztosítottak létszámának megugrásával kettős pénzügyi nehézséget teremtett.<sup>283</sup> Az infláció és a tartalékvagyon pusztulása mellett az 1945 utáni nyugdíjbefagyasztásokhoz, ahogy látni fogjuk, ez a kormányzati döntés is hozzájárult.

A honvédelmi intézkedések köréhez köthető társadalombiztosítási rendelettel a katonai szolgálatosokat is bevonták a jogosultak körébe: 1941-ig a szolgálati évek nem számítottak bele a nyugdíj várakozási idejébe. A 7.200/1942. M.E. sz. rendelet értelmében azonban az egész katonai szolgálatot be kellett számítani a nyugdíjra jogosító munkaévek számába.<sup>284</sup> A 2. magyar hadsereg 1942. áprilisi mobilizálása tehát szociálpolitikai intézkedéseket is szükségessé tett. Kötelező társadalombiztosításukon kívül a hadbavonult munkavállalók szociális védelmét további rendeletekkel is elősegítették: munkaviszonyukat nem lehetett felfüggeszteni, s a hadbavonult családtagjairól a munkaadónak kellett gondoskodni.<sup>285</sup> Tulajdonképpen kettős hatásmechanizmussal állunk szemben. Már a katonaság biztosítása is egy közvetlen harci helyzetből adódó szükségszerűséget fejezett ki, ugyanakkor a háborús rekvirálások sok szempontból a társadalombiztosítási ellátások folyósítását is érintették. Korabeli értelmezésben a „népháború” része volt a „szociális igazságért való küzdelem” is, mely azt jelentette, hogy a szociális szolgáltatások kiterjesztését a hadigazdálkodás és a termelés szempontjaival egyeztetették össze, s például a hadbavonultak családi pótlékának juttatását a családtagok termelésbe való minél nagyobb arányú bevonásával kötötték össze.<sup>286</sup>

Ugyanakkor e bővítéseknek természetesen nagy költségkihatásai voltak, melyeket a belügyi és a honvédelmi tárca fedezett.<sup>287</sup> A szolgáltatások szintje 1943 első felében,

281 Hindy 1944. 273–274.

282 Az eredeti, 1928-ban bevezetett nyugdíjbiztosításban 400 hét volt a várakozási idő. 8 évre volt ugyanis szükség, hogy a várományfedezeti rendszerben a befizetett járulékokból képzett tartalékalap elérje azt a szintet, amelyből az OTI és a MABI képessé vált a biztosítási járadék folyósítására. Viszont ezzel a gyors kiterjesztéssel egyik napról a másikra számos új nyugdíjas lépett be a biztosítási rendszerbe, mely így óriási anyagi terheket volt kénytelen felvállalni.

283 Laczkó 1968. 151.

284 A biztosítással a katonai szolgálatosok családtagjai is jogosulttá váltak az OTI szolgáltatásaira. Prónai: A kötelező társadalombiztosítás szolgáltatásai a két világháború közötti Magyarországon, 59.

285 7800/1938. M.E. sz. r., 7400/1939. M.E. sz. r., 5777/1941. M.E. sz. r., 940/1942. M.E. sz. r., 1900/1942. sz. r., 6800/1942. M.E. sz. r. A tartási hozzájárulás 1941-től vált közelezzővé: a munkaadó a hadbavonult munkavállaló javadalmazásának 50%-át fizette a családnak. Ez az összeg minden egyes eltartott után 10%-kal emelkedett. A hadbavonultak családja 1942-től a jegyrendszer esetében is elsőbbséget élvezett, és havi 100–180 P összegben hadisegélyt is igényelhetett. Bikkal 1943. 87–90.

286 S bár 1942-ben az ONCSA tevékenységét úgy kívánták fokozni, hogy a szociális gondozásban az OSZF vezetésével korporatív átszervezést hajtanak végre, ez a már megkezdett ONCSA építkezések befejezésén túl nem valósult meg. Tegzes 1942. 126–129.

287 Új rendelkezések a társadalombiztosításban 1943. A költségvetési kiegyenlítésről és a gyógyászati segédanyagok ellátásának romlásáról.

amint azt már korábban elemeztük, stagnált, ugyanakkor bizonyos egészségügyi anyagokat és gyógyszerkészleteket a hadsereg lefoglalt, illetve azokra takarékosági intézkedéseket rendeltek el. 1943 második felétől azonban gyógyszerekben, kötszerben és gyógyászati segédeszközökben nőtt a hiány.

Ennek fő oka a magyar gyógyszeripar helyzetében keresendő. A visszacsatolt területeken szinte sehol nem volt gyógyszergyár, Erdélyben 1920 és 1940 között semmilyen ilyen típusú vállalat nem létesült, bár Romániának például rendelkezésére álltak a megfelelő alapanyagok. A román kerületi munkásbiztosítók csupán 7 házi gyógyszerteráriumot vettek korábban igénybe, melyből a Belügyminisztérium csupán kettőt használt fel. Így jórészt a trianoni területeken létesült vállalatokat tudták csak igénybe venni. E vállalatok azonban alapanyagaikat jórészt külföldről szerezték be. A külföldi import viszont erőteljesen visszaesett a külkereskedelem kiszámíthatatlansága, valamint a nemzeti autarkiakra való berendezkedés következtében. Ezt a helyzetet tovább súlyosbították az egyre gyakoribbá váló katonai rekvirálások. Az ellátási nehézséget a Belügyminisztérium a gyógyszerköltségek hatósági szubvencionálásával, s új házi gyógyszerteráriumok létesítésével próbálta – kevés sikerrel – ellensúlyozni.<sup>288</sup>

Bár formálisan csak 1946-tól vált a társadalombiztosítás részévé, a családi pótlék rendszerét is bővítették a háború folyamán. Magyarországon Európában negyedikként vezettek be családi pótlékot 1938-ban. A szomszédos országokban csak a háború kitörése után, 1941-től került sor elsőként folyósítására, tehát a magyar szociálpolitika e családvédelmi programja a térségben egyedülállónak tekinthető.<sup>289</sup> Magyarországon 1941-ben már 331 953 gyermek után fizették a pótlékot, s a következő évben a pótlékok összegét is jelentős mértékben emelték: a korábbi havi 5 P helyett 7 P-re emelték az alapösszeget, mely progresszíven növekedett.<sup>290</sup> Ugyanakkor a köztisztviselők családi pótléka jóval magasabb volt, mint a többi munkavállalóé: a korábbi havi 12 P

288 A kötszerekhez és gyógyászati textíliákhoz szükséges gyapotot Angliából, a szemüveg- és optikai lencsékét pedig Németországból szerezte be Magyarország. Az anyagok jó részét a magyar honvédség foglalta le, így az egészségügy csak igen kis mennyiségű utánpótlásban részesülhetett. További nehézséget jelentett, hogy a legmodernebb műszerek beszerzése és javíttatása is a külföldről függött. Új rendelkezések a társadalombiztosításban 1943. A költségvetési kiegyenlítésről és a gyógyászati segédanyagok ellátásának romlásáról.; A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943. 110–111.

289 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 1943a. 380–381.; Tóth 1943b. 457.

290 A 7310/1942. M.E. sz. rendelet értelmében egy gyermek után 7 P, két gyermek után 16 P, három gyermek esetén 27 P, négy gyermek után pedig 40 P 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 1943. 26.

helyett 1941-től a köztisztviselői családoknál gyermekenként havi 48 P járt, szintén progresszív alapon.<sup>291</sup>

Ugyanakkor az infláció miatt a családi pótlékok szintjeit is valorizálni kellett, így 1943 decemberében Bornemissza Géza iparügyi miniszter a gyermeknevelési pótlék emelésére és kiterjesztésére tett javaslatot. Bornemissza javaslata igen generózusnak tekinthető, mivel a pótlék megemelt szintjét (havi 12 P) már a kisiparosokra és a mezőgazdasági dolgozókra is ki kívánta terjeszteni.<sup>292</sup> Jóllehet a folyósítás 1944-ben a magyar szociálpolitika összeomlása után már nem kezdődhetett meg, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a tulajdonképpen már univerzálisnak tekinthető családi pótlék kiterjesztésére vonatkozó javaslat már a Horthy-korszak utolsó éveiben megszületett.

A társadalombiztosítás háború alatti fejlesztéseit a várományfedezeti rendszer alapján létrejött feltőkésített tartalékalapok tették lehetővé. Ezeket a biztosító intézetek részben értékpapírokba, részben pedig ingatlanokba fektették be. Mivel a magyarországi biztosítási szisztéma pénzügyi alapját alkották, így a tartalékalapok sorsa döntően befolyásolta a magyar jóléti rendszer anyagi viszonyait. Részletes elemzése azért is szükséges, mivel a háborús front a magyarországi, s főként a budapesti ingatlanvagyonban nagy károkat okoz majd, s így a társadalombiztosítás vagyonát is érintette. Ezen túlmenően a háborús pénzügyi költségvetésre jellemző infláció a magyar államkötvényeket és értékpapírokat is elértektelenítette, tehát a biztosítók vagyonát a háború egy másik szempontból is károsította. A 4. táblázatban az 1943 végi állapot alapján rekonstruáltuk a magyarországi társadalombiztosítók tartalékalapjainak és befektetéseinek anyagi viszonyait.

4. táblázat: Az OTI és a MABI vagyona, 1943. december 31. (millió P)

Beruházási kategória	OTI	MABI
Egészségügyi	14,9	4,8
Nem egészségügyi	5,9	1,4
Belügyminisztérium lekötött összege	3,4	-
Szállodák	1,5	-
Dunahídalap	12,5	-
Értékpapírok	13,5	-
Egyéb befektetés	75,5	10*
Budapest Székesfőváros beruházásai	51,5	9
Mátravidéki villamostelep	5,3	-
Ipari Munkaszervező Intézet	22,8	11
Országos Lakásépítési Hitelszövetkezet	8,6	12
Községi orvosi lakások építése	-	1

291 8500/1941. és 6500/1942. M.E. sz. rendeletek alapján a köztisztviselő felesége után havi 48 P, első és második gyermeke után további havi 48–48 P pótlékot kapott. Harmadik gyermeke után már 58 P, negyedik esetén 68 P, további születések után pedig már 78 P járt. További előnyt jelentett a nem köztisztviselői munkavállalókkal szemben, hogy a gyermekszületést követő hónapban a járadékosok a havi összeg ötszörösét kapták. Bikkal 1943. 27–28.

292 Tóth 1943b. 457.



Saját ingatlan beruházás	84,4**	7
Nem befektetett pénzvagyon (készpénz, pénztárjegy, vagy betét)	110,6	35
Összesen	410,4	91,2

\*Nemzeti Beruházási Kölcsön.

\*\*1930 és 1942 között.

Forrás: A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1943. 156–162.; Bikkal 1943. 43–44.; Hindy 1939. 497–500.; Lengyel 1942. 397.

A táblázat adataiból látható, hogy mindkét intézet esetében a befektetések domináltak. Az OTI teljes vagyonának 75%-át fektette be valamilyen formában, a több mint 410 millió P-ből csupán 110,6 millió maradt készpénzben vagy betétekben. A MABI esetében ez valamivel alacsonyabb: teljes vagyonának 62%-a volt valamilyen értékpapírban, kölcsönben vagy ingatlanban elhelyezve. Ezek a beruházások nem csupán a magyar társadalombiztosítás, hanem az egész magyar hitelezés és beruházási rendszer szempontjából is igen jelentősek voltak, mivel – egy 1936-os adat szerint – az összes magyar hitelintézet teljes beruházási tőkéje nem haladta meg a 840 millió P-t.<sup>293</sup> A magyar társadalombiztosítási rendszer megalkotásakor azért döntöttek a várományfedezeti tőkeelhelyezés mellett, hogy rentábilis befektetéseket biztosítsanak, illetve hogy a politikai és gazdasági válságok csak a vagyon egy részét érinthessék. A korszakban ez a tőkeallokációs megoldás a bismarcki típusú társadalombiztosítási rendszereknél igen gyakori volt, melyet az 1938-as bécsi társadalombiztosítási szakértők kongresszusa is megerősített.<sup>294</sup> Ennek következtében a bélyegrendszer és a felosztó-kirovó elvű járulékolást, mint általános finanszírozási alapsémát, elvetették.<sup>295</sup> Ugyanakkor e pénzügyi megfontolások miatt olyan társadalmi csoportok biztosítása, mint például az agrár-munkavállalók, kivitelezhetetlennek tűnt, hiszen a szezonális munkák miatt nem lehetett a rendszeres járulékbefizetésekre alapozni. Másrésről a várományfedezeti alapok befektetéseinek kidolgozásakor, jóllehet politikai válságok esetén viszonylag biztos vagyon-elhelyezési módnak látszott, nem számoltak azzal, hogy az infláció vagy a fizikai megsemmisülés ugyanúgy tönkretelheték a tőkevagyonot.

293 Nagy 2001. 91–92.

294 Horvát 1938. 313–324.

295 Bélyegrendszer működött Angliában, Franciaországban, Romániában s a német társadalombiztosítás egyes ágaiban. A várományfedezeti rendszer előnyeit bemutató irodalom a bélyegrendszer kritikáját emelte ki. E szerint a bélyegalapú kötelező biztosítás „fakultatív válnak”, s ellenőrzése roppant nehéz, s óriási költségeket emészt fel. A bélyegrendszerben sok lehetőség nyílik a visszelésekre – fennáll a bélyeghamisítás veszélye –, a halasztásra és mulasztásra. A túlságosan cizellált és sokféle bélyegtípus nehezíti a biztosítási rendszer átláthatóságát. További hátrány, hogy nincs lehetőség a munkaadói tartozások utólagos ellenőrzésére sem. Ezzel szemben a várományfedezeti rendszer egyszerű, rendszeres és pontos ügykezelést tesz lehetővé, mivel a várományi lapokat az Intézet kezeli, összesíti, ezért a munkahelyváltoztatás esetén a biztosítottat is ő utalja új helyiszervhez. A magyar társadalombiztosítás ötven éve 1943. 46.

## Összegzés

Összefoglalva megállapítható, hogy a munkanélküli és agrár-biztosítás bevezetésének hiánya adta a két világháború közötti magyar szociálpolitika legfőbb gyengéit. Az első világháború utáni szűkös földosztás és a telepítések elégtelen volta nem teremtett megfelelő számú önellátó paraszti egzisztenciát – a létminimumon vagy az alatt élő agrármunkások száma még 1938-ban is a 3 millió főt közelítette. Ez önmagában is felértékelte a szociálpolitika és a kötelező mezőgazdasági társadalombiztosítás jelentőségét. Az 1920-as, 1930-as évek magyarországi szociálpolitikájának legjelentősebb hiányossága e ponton ragadható meg: csak Darányi Kálmán kormánya vezetett be igen korlátozott nyugdíjbiztosítást néhány tízezer agrár családnak számára a már létező, szintén meglehetősen szűkös balesetbiztosítás mellé. Ez egyrészt az ipari munkásság szociálpolitikai „felértékeléséhez” köthető, mely az elit politikai legitimálásához, a korszakban elterjedt ipari biztosítás és a bismarcki minta követéséhez kapcsolódott, másrészt – kisebb mértékben – az agrárrétegek irányában megnyilvánuló közömbös-ségből, valamint az ország Trianont követő igen súlyos gazdasági nehézségeiből eredt. Ugyanakkor az 1930-as évek végére az első bővítési javaslatok is megjelentek, melyek már a külföldi – elsősorban csehszlovák – példákat és a lehetséges revíziót is figyelembe vették.

A teljes agrárbiztosítás mellett a munkanélküli biztosítás is hiányzott a magyarországi társadalombiztosítási rendszerből. Ennek hiánya valamelyest eltérő összefüggésekre vezethető vissza. Habár Nyugat-Európához viszonyítva tényleges lemaradás tapasztalható e szociális jog tekintetében, ugyanakkor a magyarországi ínség- és közmunkarendszer, mint a biztosítás alternatívája, a kelet-közép-európai államok szociálpolitikájával összehasonlítva egyáltalán nem nevezhető fejletlennek. Mindazonáltal a munkanélküli biztosítás problémája annyiban tekinthető sajátosnak, hogy a biztosítás bevezetésének lehetőségét az 1930-as évek végén fellépő gazdasági konjunktúra munkaerő felszívó ereje jórészt okafogyottá tette.

Az európai gazdasági fellendülés, a gömbösi reformkísérlet, a külföldi minták, valamint a háborúra való készülődés az 1930-as évek végére, 1940-es évek elejére megteremtették egy új, teljesebb jóléti modell kialakításának esélyeit. Ugyanakkor ezek a fejlemények mind a demokratikus rendszerű, mind pedig a totális berendezkedésnek alárendelt szociálpolitika lehetőségét is magukban hordozták. Ez a bismarcki minta alapján kiépített rendszerből való továbblépést jelentette, ugyanakkor éppen a korábban megindult jóléti programok „fejlesztési imperatívusza” teremtett egyfajta kényszert a jóléti állam kereteinek tágításához.

Az Imrédy- és Teleki-kormány szociálpolitikája meghatározta és formálta a produktív szociálpolitika kialakulását és fejlődését. Az 1930-as évek végét, 1940-es évek elejét a keresztény-konzervatív szociális gondolkör hatására és a korábbi magyar jóléti tradíciók folytatásaként, részben pedig a korabeli korporatív államszervezések mintául vétele következtében növekvő társadalmpolitikai aktivitás és állami expanzió jellemezte. E folyamat tulajdonképpen több politikai, gazdasági és társadalmi igénynek is megfelelt. A produktív szociálpolitika és az e köré felépült munkaügyi

rendszer a magyar, főként anyaországi tisztviselői csoportnak nyújtott új hatáskört, kapcsolatokat és pénzügyi lehetőségeket, tehát egy társadalmi réteg sajátos érdekét szolgálta. Ugyanakkor meghatározóvá vált az alsóbb társadalmi rétegekre, főként a szegényparasztokra koncentráló népesedéspolitikai és családvédelem is, hiszen az ONCSA elsősorban sokgyermekes szegény családoknak nyújtott kedvezményes hiteleket. Ennek hátterében az állt, hogy az agrár-munkavállalók többségére nem terjedt ki a kötelező társadalombiztosítás, így e társadalmi csoport ellátatlansága szociális és – a hatalmi elit számára – egyben legitimitási problémát teremtett. Másrésztől a korabeli faji-nemzeti elgondolásoknak megfelelően a szegényparasztok „polgárosítása” révén a falusi népességben látták a magyarság hosszú távú felemelkedésének zálogát.

Ennek jegyében a korszak szociálpolitikáját, az uralkodó keresztény-konzervatív világnézettel összhangban, az alapvetően erkölcsi tanításokat megfogalmazó, keresztény-nemzeti aspektus határozta meg. Ez jórészt a keresztényszocialista hagyományok, ugyanakkor a Ruskin-féle liberális idealista settlement tradíció magyar öröksége is. A vizsgált periódusban két közös gyökerű, ám különböző megoldási kísérlettel találkozunk. Imrédy Béla egy radikális, korporativista tervbe kívánta integrálni a szociálpolitikát (radikális modell), sajátos technokrata szemlélet alapján szabályozva azt, akár a korábbi gazdasági-társadalmi struktúrák gyors lebontása révén. Ebben a törekvésben a kor meghatározó szociálpolitikusa, Kovrig Béla is támogatta. Teleki Pál ezzel szemben a magyar alkotmányjogi hagyományhoz jobban igazodó, a politikai struktúrákkal számoló szociálpolitikai koncepciót képviselt (reformista modell), mely végül az ONCSA keretében vált valóra. Az eszmei alapokon túl mindkettejük kormányzati szociálpolitikájának közös eleme, hogy a hivatásrendiség valamilyen formáját – úgy, mint például a Hangya, a Magyar a Magyarért vagy az Erdélyi Szociális Szervezet – beépítették a jóléti programokba. Kétségtelen, hogy e szociálpolitikák antiszemita jegyeket is tartalmaztak, azonban ezek nem voltak meghatározók a jóléti programok hosszú távú expanziójának egészét tekintve.

A közegészségügy, népesedéspolitikai, és családvédelem második világháborút megelőző összefüggései a vizsgált periódusban tulajdonképpen a produktív szociálpolitika elképzeléseivel kapcsolhatóak, mivel ezek a politikák és politikai diskurzusok a munkaképes, önálló, erkölcsében megerősített társadalom megteremtésére törekedtek. Ugyancsak lényeges tényező a közegészségügy és szociálpolitika összefüggését tekintve, hogy a szociális jogok fejlődése nem csupán az élet- és munkavégzés kockázatai ellen nyújtott védelmet, hanem a biztosítottaknak kórházi ellátást is garantált. Így a több mint 3 millió biztosított és családtagjaik nagy része a kötelező biztosításon keresztül jutottak alapvető közegészségügyi szolgáltatásokhoz, melyet korábban nem tudtak volna megfizetni. Ugyanakkor a mezőgazdasági munkavállalók elégtelen egészségügyi ellátása részben éppen a társadalombiztosítás hiánya miatt vált tartóssá a korszakban, mely további érvekkel szolgált a kötelező agrár-társadalombiztosítás kiépítésének szükségességéhez.

Mindazonáltal kétségtelen, hogy az orvosok és kórházi ágyak számának bővülése, az egészségvédelem fejlődése a második világháború előtt fontos materiális és

intézményi bővülést jelentett. Noha a hozzájutás esélyeinek társadalombiztosításon keresztül történő javulása legalább olyan lényeges tényezőnek tarthatjuk a korszakban. Ez utóbbi gondolatot támasztja alá a körzeti orvosi rendszer és a társadalombiztosítás – különös tekintettel a mezőgazdasági biztosítás – összekapcsolását előrevetítő, Johan Béla által kidolgozott jóléti program is. E program egyben a két világháború közötti magyar szociálpolitika igen fontos állomása s a háború alatti szociálpolitika egyik fő kontinuitási tényezője.

A „revolúciós” Imrédy-féle megoldással szemben a Teleki és a Keresztes-Fischer-féle „evolúciós” szociálpolitikai modell sokkal jobban illeszkedett a fent körülírt társadalmpolitikai célhoz. Tulajdonképpen a vármegyei szociális szolgálat megindulása is e tendenciához tartozott, hiszen a nép- és családvédelmi bizottságok megszervezése és az egységként kezelt család gondolata már az ONCSA megalakulása előtt is létezett. Az ONCSA „evolúciós” szociálpolitikája azonban nem sajátjogú fejlődést vetített elő, hanem államilag koordinált társadalomfejlesztést, melyet a közjóléti szövetkezetek széleskörű szabályozó tevékenysége képviselt. Tanulmányunk szempontjából igen lényeges, hogy ebben az értelemben a produktív szociálpolitika és előzményei a bismarcki mintájú magyarországi szociálpolitikai tradíciókhoz illeszkedtek, s ezáltal – az útfüggőség egyfajta megnyilvánulásaként – a már meglévő jóléti rendszer kapott új jelentőséget. Az ONCSA ebben a tekintetben egyfajta katalizátor szerepét töltötte be. Habár a vizsgált periódusban – a szociális lakáspolitikát két világháború közötti 20000-es lakásszáma mellett – felépült 17000 ONCSA ház mérsékelt eredménynek tekinthető, az Alap az agrár-társadalombiztosítás mellett egy alternatív szociálpolitikai megoldást jelentett: önálló és rentábilis kisparaszti gazdaságok és egzisztenciák létrehozásával számos szegénységből eredő szociális probléma felszámolása lehetségessé vált. Másodsorban az ONCSA a szociális állam, a modern nemzetállamiság és a társadalmi emancipáció programjával hozzájárult a jóléti állam demokratizációjához is. Ugyanakkor a produktív szociálpolitika gyakorlati funkciói révén (felügyelet, erkölcsi nevelés) megint csak a hagyományos, bismarcki mintán alapuló magyarországi szociálpolitika modelljét erősítette, s ezáltal egy újabb kontinuitási tényezőt képezett.

A produktív szociálpolitika gyöngye pontjai – mint például az anyaországiak előnyben részesítése, a több esetben hiányos forrásgazdálkodás és rossz elosztás, a területi egyenlőtlenségek – főképp a visszacsatolt országrészekben, különösképp Észak-Erdély esetében váltak nyilvánvalóvá. Ennek ellenére nem túlzás, ha azt állítjuk, hogy Magyarország második világháborús részvételét megelőzően már rendelkezésre állt egy szociális munkatapasztalattal rendelkező tisztviselői és szociális gondozói réteg, néhány alaposan megtervezett, bővítésre alkalmas szociálpolitikai projekt, valamint egy bővülő társadalombiztosítási és egészségvédelmi rendszer. Ezek a fejlemények megteremtették egy modern jóléti állam alapjait, melyet a korszakban többen – például Kovrig és Bikkal a társadalombiztosítással, Johan Béla pedig a közegészségüggyel kapcsolatban – a konzervatív elit ellenállása ellenére a közeljövő eléréndő céljainak tekintettek.

A második világháború szociálpolitikájának elemzése alapján számos következtetést vonhatunk le. A magyar jóléti állam két jól működő programja, a kötelező

társadalombiztosítás és a produktív szociálpolitika strukturális adottságai összességében nem változtak a második világháború idején. A produktív szociálpolitika fő exponensének tekinthető 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 hadművelési zónává vált. Így új szociálpolitikai tevékenység nem indulhatott meg, s a kormányok többnyire csak a juttatások szintjeinek inflációhoz való igazításáról, illetve a háborús állapotoknak megfelelő szociálpolitikai szükségintézkedések meghozataláról gondoskodhattak. Ez önmagában a jóléti rendszer háború előtti állapotának kontinuitását jelentette. Ugyanakkor a második világháború szociálpolitikája számos ponton már az 1945 utáni jóléti expanzió során megvalósuló programok kidolgozásába kezdett. Ezzel tulajdonképpen a modern jóléti állam alapjait már a világháború alatt lefektette.

A társadalombiztosítás finanszírozása terén a várományfedezeti rendszer maradt a fő pénzügyi forrás, ugyanakkor az új biztosítások bevezetésénél számos szociálpolitikus már a felosztó-kirovó rendszer alkalmazását javasolta. Ennek az volt a fő oka, hogy a gyors kiterjesztések költségigényét – nagyobb mértékű vagyონadó kivetése nélkül – a tőkeakkumulációra építő várományfedezeti rendszerrel csak hosszabb távon lehetett finanszírozni. Az 1928-ban bevezetett nyugdíjrendszernél ez logikus lépés volt, hiszen a 8 éves várományfedezeti idő leteltével a tőkealapokból az OTI és a 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 bővülés 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 visszacsatolt területekkel megemelkedett biztosított létszámmal, 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 „pathról” Magyarország nem tért le a második világháború idején sem.

### **Hivatkozott irodalom:**

- A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892–1942. Budapest, 1943, Országos Társadalombiztosító Intézet.
- Alber, Jens: Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe. In: Flora, P. – Heidenheimer, A. J. (eds.): The Development of Welfare States in Europe and America. New Brunswick – London, 1981, Transaction Books. 151–186.
- Az 1930. évi népszámlálás. I. rész. Demográfiai adatok községek és külterületi lakott helyek szerint. Magyar Statisztikai Közlemények, 71. kötet, Budapest, 1932, KSH.

- Az 1930. évi népszámlálás. II. rész. Foglalkozási adatok községek és külterületi lakott helyek szerint, továbbá az ipari és kereskedelmi nagyvállalatok. Magyar Statisztikai Közlemények, 86. kötet, Budapest, 1934, KSH.
- Az 1941. évi népszámlálás. 1. kötet. Foglalkozási adatok községek szerint. Budapest, 1975, KSH Könyvtár és Dokumentációs Szolgálat – Magyar Országos Levéltár.
- Bikkal Dénes: Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon. Budapest, 1943, Danubia.
- Bódy Zsombor: Egy társadalmi osztály születése: a magántisztviselők társadalomtörténete: 1890–1938. Budapest, 2003, L'Harmattan.
- Bódy Zsombor: Szociálpolitika és szociáldemokrácia Magyarországon az I. világháború idején. Századok, 139. évf. (2005) 6. sz. 1457–1475.
- Dixon, John – Macarov, David (eds.): Social Welfare in Socialist Countries. London – New York, 1992, Routledge.
- Egresi Katalin: Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919–39. Budapest, 2008, Napvilág.
- Ferge Zsuzsa: Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből. Budapest, 1986, Magvető.
- Flora, P. – Alber, J.: Modernization, Democratization and the Development of Welfare States in Western Europe. In: Flora, P. – Heidenheimer, A. J. (eds.): The Development of Welfare States in Europe and America. London – New Brunswick, 1982, Transaction Books. 37–80.
- Gyáni Gábor – Kövér György: Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig. Budapest, 2006, Osiris.
- Hilscher Rezső: Bevezetés a szociálpolitikába. Budapest, 1928, Szövétnék.
- Hindy Zoltán: A járuléktőkék elhelyezése a Magánalkalmazottak Biztosító Intézeténél. Munkaügyi Szemle, 13. évf. (1939) 11. sz. 497–500.
- Hindy Zoltán: Az öregségi-rokkantsági ellátás javulása. Jó egészséget! MABI Tudósító, 3. évf. (1944) 10. sz. 273–274.
- Horvát István: A társadalombiztosító intézetek tartalékalapjai tőkéinek beruházása. Munkaügyi Szemle, 12. évf. (1938) 6. sz. 313–324.
- Kádár Mihály: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban. Országos Orvoscamarai Közlöny, 8. évf. (1944) április 15.
- Kovrig Béla: A munka védelme a dunai államokban. Kolozsvár, 1944, Universitas Francisco-Josephina.
- Kovrig Béla: Magyar társadalompolitika (1920–1945). I. köt. Budapest, 2011, Gondolat.
- Laczkó István: A magyar munkás- és társadalombiztosítás története. Budapest, 1968, Táncsics.
- Ladik Gusztáv: Jóléti intézményeink. Budapest, 1940, Attila Ny.
- Lengyel Ervin: Az OTI szervezete és működése. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): A mai magyar egészségügyi közszolgálat. Budapest, 1942, BM.

- Magyar Statisztikai Évkönyv. Budapest, 1931, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal.
- Magyar Statisztikai Évkönyv. Budapest, 1940, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal.
- Magyar Statisztikai Évkönyv. Budapest, 1941, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal.
- Nagy Péter Tibor: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon. Világosság, 42. évf. (2001) 7–9. sz. 85–104.
- Ormos Mária: Magyarország a két világháború korában 1914–1945. Budapest, 2006, Csokonai.
- Prónai Borbála: A kötelező társadalombiztosítás szolgáltatásai a két világháború közötti Magyarországon. In: Szilágyi Csaba (szerk.): Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919–1945). Budapest, 2008, Gondolat. 55–75.
- Propper Sándor: Új ipari forradalom. Budapest, 1933, Népszava Könyvkereskedés.
- Szikra Dorottya: Modernizáció és társadalombiztosítás a 20. század elején. In: Augusztinovics Mária (szerk.): Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Budapest, 2000, Közgazdasági Szemle Alapítvány. 11–27.
- Tegzes László: Az önkéntes társadalmi munka. Nép- és Családvédelem, 1. évf. (1941) 10. sz. 42.
- Tegzes László: Háború és szociálpolitika. Nép- és Családvédelem, 2. évf. (1942) 4. sz. 126–129.
- Tomka Béla: Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában. Budapest, 2003, Századvég.
- Tomka Béla: Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945–1990. In: Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin, 2004, WZB–Jahrbuch. 107–139.
- Tomka Béla: Európa társadalomtörténete a 20. században. Budapest, 2009, Osiris.
- Tóth Béla/a: Családi segély. Nép- és Családvédelem, 3. évf. (1943) 10. sz. 380–381.
- Tóth Béla/b: Szociális biztosítási tervek. Nép- és Családvédelem, 3. évf. (1943) 12. sz. 457.
- Új rendelkezések a társadalombiztosításban. Jó egészséget! MABI Tudósító, 2. évf. (1943) 1. sz. 1.
- Vörös Károly et al. (szerk.): A magyar állam szervei 1944–1950. I. köt. Budapest, 1985, Közgazdasági és Jogi.