

### 3.1.3. A szociálpolitika és társadalombiztosítás alakulása az 1945 és 1956 közötti időszakban (Cora Zoltán)

Magyarországon az önkormányzati elv alapján működő biztosítóintézetek révén a kötelező biztosítási rendszer a szociálpolitika meghatározó elemévé vált a második világháborút megelőző periódusban. Ebben a fejezetben azt vizsgáljuk, hogy ez az intézményrendszer és szociálpolitika miként alakult át a szovjet megszállás idején, hogyan kapcsolódott össze a központi tervutasításos rendszerekkel, s az új rendszer hogyan kezelte a felmerülő kihívásokat.

1945-ben Magyarországon a megszálló szovjet katonai igazgatás hozott jóléti intézkedéseket, mely elsődleges feladatának tartotta, hogy a szociálpolitikát a gazdasági célok szolgálatába állítsa, illetve a súlyos gazdasági problémák ellenére a kommunista hatalom legitimációjára használja fel. A magyarországi katonai ellenőrzést és közigazgatást a Kliment Vorosilov vezette SZEK (Szövetséges Ellenőrző Bizottság) felügyelte, melynek létrehozását az 1945. január 20-án aláírt magyar-szovjet fegyverszüneti megállapodásban rögzítették. A termelés az 1938-as szint harmadára esett vissza, az összes jövátétel megközelítette az 500 millió dollárt. A nehézségeket fokozta, hogy 1946-ban a világtörténelem legnagyobb mértékű inflációja következett be, mivel a kereslet és kínálat viszonya jelentősen megbomlott, és az akadozó adók miatt a kormány csak bankjegyek nagyarányú kibocsátásával tudta fedezni a költségeit. Az új forint bevezetésére 1946. augusztus 1-én került sor. Az ehhez szükséges feltételeket a megfelelő árualap felhalmozása és a Magyar Nemzeti Bank aranykészletének visszaszolgáltatása biztosította. Az árakat pedig a mezőgazdaságra nézve hátrányos következményekkel járó mesterséges agrárrollóval szorították le.<sup>425</sup> A nemzeti vagyon megközelítőleg 40%-a megsemmisült,<sup>426</sup> ami a társadalombiztosítási rendszerre nézve is súlyos károkat jelentett. A nyugdíjjárulékokból származó tartalékvagyont részben ingatlanokba fektették, melyeknek nagy része a háború során elpusztult, részben pedig értékpapírokba, melyek az infláció következtében elértéktelenedtek. Az újonnan befolyt járulékokat az infláció szintén elértéktelentette, így a háború utáni szociálpolitika pénzügyi alapjai megrendültek.

A SZEK a pénzügyi instabilitás miatt érintetlenül hagyta a második világháború előtti intézményrendszert, és igazgatási struktúrát. Bár 1944 óta Ideiglenes Nemzeti Kormány működött az országban, a közigazgatásban és a szociálpolitikában a SZEK objektívái érvényesültek. A társadalombiztosítás a Népjóléti Minisztérium irányítása alá került 1945 után. A biztosítás feltételei azonban továbbra is a járulékfizetés és a munkavállalói státus voltak. Ez utóbbi 1945 után az államosítások következtében egyre inkább állami alkalmazotti foglalkoztatottságot jelentett. Ugyanakkor a politikai

---

425 Romsics 2004. 305–319.

426 A Magyar Gazdaságkutató Intézet adatához lásd, Csemniczki 2000. 36.

és társadalmi elégedetlenség további fokozódásának elkerülése érdekében a SZEB bizonyos szociális jogokat kiterjesztett. A politikai kényszerek rendszerének hasonló érvényesülése figyelhető meg az 1956-os magyar forradalom vagy az 1953-as berlini felkelés leverését követően is. Az 6180/1945. ME sz. rendelet alapján 1945 őszén a betegségi biztosítást a mezőgazdasági munkásságra is kiterjesztették, azoknak a munkavállalóknak pedig, akik minimum 10 főt foglalkoztató üzemben dolgoztak, biztosították a családi pótlékot is. A jogkiterjesztéssel együtt azonban megjelent a politikai diszkrimináció gyakorlata is. Ez Magyarországon az ún. B-listázásokban nyilvánult meg. Ez azt jelentette, hogy a Horthy-rendszerben illetve a háború alatt funkciót betöltő tisztviselőket elmozdították állásukból, és megvonták járadékaikat. A politikai diszkrimináció tehát közvetlen diszkontinuitást jelentett a második világháború előtti periódus szociálpolitikai gyakorlatával.

A biztosításokat a munkáltató fizette, a munkavállalói képviselőt ugyanakkor kétharmadra nőtt a munkaadók képviselőivel szemben az önkormányzatokban. A már említett gazdasági nehézségek miatt sem a járulékok, sem a juttatások rendszere nem működött kielégítően. 1945 és 1947 között a nyugdíjasok a forint bevezetése körüli átváltási nehézségeknek köszönhetően egységes (minimális) összeget kaptak.<sup>427</sup> A járulékok rendszere szintén akadozott, ezért állami beavatkozásra került sor, melynek következtében 1947 őszétől (az első hároméves terv bevezetésétől) már folyamatossá váltak a pénzbeli juttatások.<sup>428</sup> Ugyanakkor a politikai „megbízhatóság” hiánya esetén korábban megszerzett jogosultságokat is megvonhattak. A diszkontinuitás mellett nivellációs folyamat indult meg a juttatások terén, melynek nyomán lehetőség nyílt a különböző foglalkozási kategóriák nyugdíjainak újraszabályozására. Ez a folyamat az 1950-es évek nyugdíjreformjaiban realizálódott. Ezen felül pedig az állami szektor kiterjesztésével párhuzamosan megindult a társadalombiztosítás lefedettségi körének folyamatos bővülése.

A gazdasági stabilizációt követően azonban a szociálpolitikában előtérbe kerültek a politikai szempontok. A tervutasításos rendszernek alárendelt szociálpolitika másik jellegzetessége volt a kommunista gleichschaltolás, amely a gazdaság megszilárdulását követően a társadalombiztosítási intézmények hathatós centralizálását tűzte ki célul. Elsőként az önálló és karitatív szervezeteket kezdték el felszámolni, melyet a Rákosi-diktatúra idején fejeztek be.<sup>429</sup> A kommunista gleichschaltolás ugyanakkor együtt járt a szakszervezetek társadalombiztosítási rendszerbe való egyre nagyobb fokú bevonásával.

Ezzel együtt azonban megjelent egy addig nem ismert jelenség, a politikai diszkrimináció. A háború alatt vagy az azt megelőző rendszerben funkciót betöltő személyek jogosultságát korlátozhatták vagy megvonhatták, továbbá a mezőgazdasági dolgozókat hátrányban részesítették. A nyugati jóléti rendszerekkel ellentétben Magyarországon a demokratikus ellenőrzési mechanizmusok nem érvényesültek.

Magyarországon 1945 és 1950 között ment végbe a szociálpolitika intézményrendszerének központosítása, mely a kommunista jóléti rendszerek egyik általános

427 Csemniczki 2000. 38.; Valuch 2001. 344–345.

428 Tomka 2003. 88.

429 Sík 1990. 283.

tendenciájának tekinthető. Ezt támasztja alá, hogy a központi irányítási elv 1989-ig meghatározó maradt. A társadalombiztosítás irányítását 1945-ben a Népjóléti Minisztériumhoz rendelték, mely ezt követően létrehozta az Országos Szociálpolitikai Tanácsot valamint a szociálpolitika helyi szerveit. Az új rendszer kiépítése az önkormányzati alapon működő biztosító intézetek felszámolásával vagy beolvasztásával járt. Az önálló és karitatív szervezetek megszüntetésével együtt 1950-tól a szociális segélyezést is zárolták. A szociális-szegénységélyezési rendszer más kommunista országokban is rendkívül hiányos volt. Ugyanakkor sem a politika, sem a helyi közigazgatási szervezet nem rendelkezett a probléma kezeléséhez szükséges szakmai felkészültséggel. A különböző biztosító intézeteket 1945-ben az OTI szervezetébe integrálták. A népjóléti miniszternek felelős OTI köztestületként látta el feladatait 1950-ig.

A kommunista gleichschaltolás végrehajtását követően újabb szervezeti változáson esett át a feladatai emiatt egyre nehezebben ellátó társadalombiztosítási intézményhálózat. Az 1950. évi 36. sz. törvényrendelet megszüntette a Népjóléti Minisztériumot. A társadalombiztosítási alapok kezelését 1950. október 1-jétől a SZOT – Szakszervezetek Országos Tanácsa, valamint az SZTK – Szakszervezetek Társadalombiztosítási Központja vette át. Mindkét szervezetet a Minisztertanács felügyelete alá helyezték. Az előbbi a társadalombiztosítás tényleges irányítását, az utóbbi pedig az ügyviteli munkákat látta el. Ezzel párhuzamosan üzemi kifizetőhelyeket, valamint a szakszervezeti bizottság irányításával működő társadalombiztosítási tanácsokat is létrehoztak. 1951-ben az Állami Közegészségügyi Felügyelet keretében államosították a szakorvosi rendelőintézeteket, majd ezután kiépítették a Közegészségügyi és Járványügyi Állomások (KÖJÁL) rendszerét is. Az egységes egészségbiztosítást 1956-ban vezették be. Az üzemen kívüliek biztosítását az 1953-ban létrehozott Kisipari Szövetkezetek Kölcsönös Biztosító Intézete (KSZKBI) szavatolta.

A reorganizációt követő gazdasági tervekben előtérbe kerültek az extenzív fejlesztések. Ez jelentős munkaerő-igényt teremtett, melyet szabályozott foglalkoztatás és a gazdaságnak alárendelt szociálpolitika segítségével akartak biztosítani. Ennek megfelelően a társadalombiztosítási költségvetés az állami költségvetés része lett, a járulékokat és kiadásokat nem kezelték elkülönülten.<sup>430</sup> Az első hároméves terv (1947–1949) minden rendelkezésre álló munkaerőt a gazdasági reorganizációra használt fel, ugyanakkor 80%-os életszínvonal emelkedést ígért. Az eltúlzott számításokból azonban csak 10–20%-os növekedés valósult meg,<sup>431</sup> mivel a fogyasztási javak termelése helyett a nehézipari beruházási rátát emelték. Ez a tendencia az első ötéves terv (1950–1954) idején is folytatódott. A szociális kiadások messze elmaradtak az ipari beruházások összegeitől, viszont az MDP korabeli nyilatkozatai ezt úgy magyarázták, hogy a párt gazdasági célkitűzéseinek megvalósulásával együtt egy átfogó társadalombiztosítás is létrejön majd. A pártdokumentumok az életszínvonal-emelést hangsúlyozták. Ennek jegyében nyilatkozott az utolsó népjóléti miniszter, Ratkó Anna is: „népi demokráciánk egész társadalmi és gazdasági rendszerének minden tette és intézkedése

---

430 Tomka 2003. 110.

431 Romsics 2004. 305.

szociálpolitika”.<sup>432</sup> A propagált életszínvonal növekedéssel szemben a szociálpolitika gazdasági célokra való felhasználásáról, azaz funkcióinak elidegenedéséről beszélhetünk. Ennek következtében az életszínvonal politika, a fogyasztási javak termelése és a társadalombiztosítás másodlagos szerepet kaptak a gazdaság extenzív növelésével szemben. Az első öt éves terv idején a 47%-os nehézipari relatív beruházások, az extenzív termelés valamint a piaci hatások kiküszöbölése következtében a fogyasztói és termelési javak színvonala elvált egymástól, másrészt 1954-ig csökkent a fogyasztás. A torz gazdaság a szolgáltatási szektor alulreprezentáltságához vezetett, ez pedig kevés, rossz minőségű, és esztétikailag vitatható fogyasztási javak termelését eredményezte.<sup>433</sup> A gazdasági növekedési célok és társadalombiztosítási prioritások között tehát konfliktusok jöttek létre.<sup>434</sup>

A társadalombiztosítási jogosultságok bővítésére három nagyobb szakaszban került sor. A lefedettség kiterjesztésének első hulláma 1950-ig tartott.<sup>435</sup> A társadalombiztosítás közel 50%-os lefedettségi körrel rendelkezett ekkor. 1946-ban a 16 évnél fiatalabb gyermekek után járulékfizetés ellenében családi pótlékot folyósítottak. 1947-ben a családtagok kórházi ápolási ideje 42 napról 60 napra emelkedett. 1948 augusztusában a táppénzjogosultságok azokra a biztosított nőkre is kiterjesztették, akik egyévesnél fiatalabb beteg gyermekük gondozása miatt váltak keresőképtelenné. 1948 végén ezt még kibővítették az anyasági segély bevezetésével. 1950-re pedig a magánalkalmazottakat teljes egészében bevonták az állami társadalombiztosítás rendszerébe.<sup>436</sup>

Ha a jóléti rendszereket nem funkcionalista nézőpontból elemezzük, azaz nem az elért eredményekre, és célokra helyezük a hangsúlyt, hanem a felhasznált eszközök oldaláról közelítünk, akkor a szociális kiadások, juttatások és az ehhez kapcsolódó járulékok a jóléti rendszer elemzésének elengedhetetlen részét képezik. A gazdasági tervekben szereplő normatív növekményi szabályozáshoz hasonlóan a járulékok is folyamatosan emelkedtek a vizsgált periódusban.<sup>437</sup> A társadalombiztosítás járulékait 1947-ben az egészségbiztosítás (9%), az öregségi biztosítás (3%), a családi pótlék (6%) és az illetményadó (10%) adták, melyek a munkabér 25%-át tették ki.<sup>438</sup>

Bár a lakáskérdés Magyarországon nem kívánt olyan mértékű állami beavatkozást, mint például az NDK-ban, ahol a háború pusztításai és a bevándorlók tömegei egyszerre terhelték meg az állam lakásrekonstrukciós programját, megoldásának problémája ugyanakkor a jóléti rendszer egyik meghatározó tényezőjét jelentette a második világháborút követően. A lakásrekonstrukciós programot a megrongálódott épületek helyreállításával és új lakóhelyek felépítésével kezdték meg. A kommunista párt kezdettől fogva kiemelt helyen kezelte a lakáskérdést, az 1955-re kitűzött kvótákat azonban nem sikerült teljesíteni, így a tervezett lakások fele sem valósult meg. A Nagy

432 Ferge, Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből, 157.

433 Barr 1995. 198.

434 Ferge 1980. 68–75.

435 Valuch 2001. 345.; Tomka 2003. 88–89.

436 Illés 1967. 16–17.; Gál 1969. 34–38.; Laczkó 1968. 167–168.

437 Csemniczki 2000. 45.

438 Csemniczki 2000. 38.

Ferenc vezette kormány idején megváltoztatták a beruházási kvóták arányát és a lakásépítést 6%-ról 11%-ra emelték, mely 11,8 milliárd forint plusz ráfordítást jelentett. A reform azonban a Nagy-kormány leváltását követően megtorpant, és az éves lakás-szaporulat nem haladta meg a 14000-et. Az 1 lakóhelyre jutó lakók száma alig nőtt: 1941: 2,57; 1949: 2,59; 1955: 2,64.<sup>439</sup> 1955-ben az 1930-as éveknek megfelelő lakáskörülmények uralkodtak.<sup>440</sup> Ennek következtében 1949 és 1954 között a társbérletben lakók száma 50%-kal, az albérletben lakóké pedig 40%-kal nőtt.<sup>441</sup> Bár a bérházakat 1952-ben államosították és a lakbérek a szocialista politikai célkitűzéseknek megfelelően nominálissá váltak, az állam nem gondoskodott az épületek karbantartásáról, így a lakáshelyzet tovább romlott.

### **Hivatkozott irodalom:**

- Barr, Nicholas (szerk.): Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában: az átalakulás, és ami utána jön. Budapest, 1995, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület.
- Csemniczki Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig. In: Augusztinovics Mária (szerk.): Körkép reform után. Budapest, 2000, Közgazdasági Szemle Alapítvány.
- Ferge Zsuzsa: Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből. Budapest, 1986, Magvető.
- Gál László et al.: Szociálpolitikánk két évtizede. Budapest, 1969, Táncsics.
- Illés György (szerk.): A magyar társadalombiztosítás 20 éve (1945–1964). Budapest, 1967, SZOT.
- Laczkó István: A magyar munkás- és balesetbiztosítás története. Budapest, 1968, Táncsics.
- Romsics Ignác: Magyarország története a XX. században. Budapest, 2004, Osiris.
- Sík Endre: New Trends in the Hungarian Welfare System. In: Evers, Adalbert – Wintersberger, H. (hrsg.): Shifts in the Welfare Mix. Frankfurt, 1990, Campus. 281–296.
- Tomka Béla: Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában. Budapest, 2003, Századvég.
- Valuch Tibor: Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében. Budapest, 2001, Osiris.

---

439 Romsics 2004. 358.

440 Ferge 1980. 50.

441 Romsics 2004. 358.