

TOMKA BÉLA

SZOCIÁLPOLITIKA MAGYARORSZÁGON A VILÁGHÁBORÚK KORÁBAN



**Az első
társadalombiztosítási
törvények nemzetközi
összehasonlításban
viszonylag korán, már a
19. század végén és a
20. század első éveiben
megjelentek
Magyarországon.**

■ Az első világháború és az azt követő évek nemcsak az állami keretek és a nemzetfejlődés tekintetében vezettek jelentős változásokhoz Magyarországon, hanem ezen túl is komoly, a szociálpolitikát ugyancsak érintő társadalmi átalakulásokat indítottak el. Új kihívások jelentkeztek a megnövekedett jóléti igények formájában – például a nagyszámú gondozásra szoruló hadirokkant részéről –, s tartósan megváltoztak az állam jóléti tevékenységének politikai és gazdasági keretfeltételei. Bár Magyarországon a modern tömegpolitika kiépülése előtt továbbra is fontos akadályok álltak, annak egyes jellemzői – mint a választójog bővülése, a politikai mobilizáció – megjelentek, s ezek javították a szociálpolitika bővítésében érdekelt rétegek politikai érdekérvényesítő képességét. Utóbbi folyamatoktól sem függetlenül a kiterjedt szociálpolitika hagyományos opponenseinek számítót liberális politikai erők meggyengültek, míg az állami jóléti szerepvállalást ekkor már igenlő szociáldemokrácia és különösen a szociális gondolatokra szintén fogékonyabb nemzeti-keresztény közép, később pedig a szélsőjobb erősödött. Fontos körülménynek számított továbbá, hogy az állam gazdasági szabályozó és újraelosztó tevékenysége a háború alatt nőtt, s az állam fokozott, sőt fokozódó gazdasági szerepvállalása tartós jelenségnek bizonyult. Ezek a változások hasonló európai tendenciákba illeszkedtek, melyek tovább ösztönözték őket. Bár a háborús rekonstrukció és a nagy gazdasági válság szűkítette a jóléti politika mozgásterét, a fentiek nyomán a két világháború között a szociálpolitika a korábbiakhoz képest jó-

val jelentősebb politikai területté vált, s a korszak végén az állam jóléti feladatvállalása tovább élénkült.

A következőkben ennek a folyamatnak a főbb jellemzőit tekintjük át. Először meghatározzuk a vizsgált területeket, majd felidézzük az előzményeket és a szociálpolitika legjelentősebb programjainak alakulását, ezt követően pedig a juttatásokban részesülők arányát s azok színvonalát vesszük számba. A szociális kiadások vizsgálata szempontokat ad a fejlődési dinamika megállapításához, ami után a jóléti politika fejlődését meghatározó fontosabb tényezőket tárgyaljuk. Végül összefoglaljuk a világháborúk korának magyarországi szociálpolitikájáról tett megállapításainkat.

A szociálpolitika területei

■ A szociálpolitika fogalmát változatos módon használják mind a hétköznapi, mind pedig a tudományos diskurzusban, s nem volt ez másként a vizsgált korszakban sem, amikor maga ez a fogalom kezdett széleskörűen elterjedni Magyarországon. Létezik igen átfogó értelmezés, mely magában foglalja az állam szinte teljes gazdaság-szervező tevékenységét, beleértve ebbe a foglalkoztatás, a jövedelmek, az átfogó makroökonómiai irányítás problémáit egyaránt, hiszen ezek mind relevánsak a jólét megoszlása szempontjából. Jóval gyakoribbak azonban az ennél szűkebb megközelítések, melyek szerint a szociálpolitika során az állam a jövedelemtranszferek és a jóléti szolgáltatások rendszere révén biztosítja polgárai számára a szociális biztonság meghatározott szintjét. Még utóbbi esetben is számos program ide sorolható, mint a betegség, a rokkantság, a foglalkozási balesetek, az időskor esetén nyújtott juttatások, valamint az özvegyi és árvasági, az anyasági, a családi, a munkanélküli, az elhelyezkedési-átképzési és a lakással kapcsolatos támogatások. Mi ezek közül – ha nem jelezzük másképp – a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) megközelítéséhez hasonlóan a társadalombiztosítással foglalkozunk (munkahelyi balesetbiztosítás, egészségügyi, nyugdíj-, munkanélküli biztosítás szolgáltatásai), esetenként kiegészítve ezeket néhány további társult, illetve rokon programmal (közegészségügy, szociális segélyezés, közhivatalnokoknak nyújtott szociális szolgáltatások, háborús károsultak segélyei, családok segélyezése).¹ Választásunkat a tejedelmi korlátok mellett elsősorban a társadalombiztosítási programok jelentősége indokolja. Bár a társadalombiztosítás a kezdetektől más jóléti intézményekkel párosult – mint a szegénységélyezés vagy a lakáspolitikai –, de intézményi áttörést jelentett a jóléti állam kialakulása során. A társult programokkal együtt a vizsgált korszakban már egyértelműen dominált a szociálpolitika terén, s a jóléti intézmények fejlődésére gyakorolt hosszú távú hatása is kiemelkedő volt.

Előzmények és a programok bővülése

■ Bár szociális tartalmú törvények korábban is születtek Magyarországon, jelentősebb társadalmi csoportra, az egész ipari munkásságra kiterjedően elsőként az 1875. évi III. tv. foglalkozott a szociális biztonsággal. Ez a munkaadókat 30 napig terjedően kötelezte a munkások gyógyítással és betegápolással, valamint a szüléssel összefüggő költségeinek megtérítésére, amennyiben a munkás maga, illetve szülője vagy házastársa erre nem volt képes.² A törvény tehát még csak igen óvatos lépést tett a munkások betegség esetén történő ellátásának biztosítása irányába, de mint előzmény hozzájárult ahhoz, hogy Magyarországon először az ipari munkásság kötelező betegebzbiztosítását honosította meg az 1891. évi XIV. törvény. Utóbbi nemzetközi viszonylatban is korai időpontnak számított. 1907-ben aztán egyrészt újraszabályozták a betegebzbiztosítást – főként szervezeti téren –, másrészt bevezették az ipari

munkásság és a kereskedelmi alkalmazottak kötelező balesetbiztosítását is. Még az első világháború előtt sor került az állami alkalmazottak részére az akkoriban gyermeknevelési pótléknak nevezett családi pótlék bevezetésére, ami világviszonylatban az első ilyen intézkedésnek számított.

Ugyanakkor a nyugdíjbiztosítás csak vontatottan fejlődött. Az állami tisztviselők és egyes hozzátartozók már a 18. század végétől rendelkeztek nyugdíjjal, melynek szabályait a 19. század során többször – általában a nyugdíjban részesülők számára kedvező módon – átalakították. Az állami tisztviselők, altisztek és szolgák nyugdíjazásáról szóló 1885. évi. 11. tc. rendszerezte és ismét kibővítette a nyugdíjjogosultságokat. Egy sor alkalmazott – folyamfelvigyázók, börtönőrök, út- és hídmesterek stb. – ekkor nyert időskori juttatást. Az állami munkások fix összegű nyugellátást kaptak, szintén a szolgálati időtől függő összeggel.³ 1912-ben (65. tc.) ismét felülvizsgálták az állami alkalmazottak nyugdíjazásának feltételeit. A változások közül kiemelendő, hogy saját kérésre a korábbi 65 év helyett már 60 évesen is nyugdíjba lehetett vonulni, a 70 éves kor elérésével pedig ez kötelezővé vált. A köztisztviselők nyugdíjait kiegészítették a katonák, vasutasok és más foglalkozások részére különállóan működő programok.⁴

A társadalombiztosítási programok bevezetésük után már a 20. század első felében is fokozatos bővülési és belső differenciálódási folyamaton mentek keresztül. Jól mutatja ezt a folyamatot a betegségbiztosítás, melyben az említett 1892-es eredeti szabályozás után 1907-től a családtagokra is kiterjedtek a legfontosabb szolgáltatások. 1918. január 1-jétől növekedett a juttatások maximális időtartama, s kormányrendelet vezetett be újabb juttatásokat, mint például a szoptatási segélyt a biztosítottak esetében s a gyermekágyi segélyt az igényjogosult családtagok részére.⁵ A proletárdiktatúra után, 1919. szeptember 30-tól érvényes újabb szabályozás 20 hétről 1 évre hosszabbította meg azt az időszakot, melyre a táppénz, orvosi kezelés, a családtagok ellátása és más juttatások jártak, 50%-ról 60, illetve 75%-ra emelte a táppénz összegét, valamint bevezette a terhességi segélyt, s ugyancsak megnövelte a gyermekágyi segély mértékét.⁶ 1928 elejétől újra javult a juttatások egy részének színvonala a biztosítottak számára (terhességi segély), s emellett egyrészt bővült a jogosult családtagok köre (testvérek, mostohagyermek), másrészt a családtagok is jogosulttá váltak terhességi, illetve szoptatási segélyre. A második világháború alatt, 1941-ben először inkább kisebb pontosítások következtek be, részben az igénybevételi jog szigorításával, részben kiterjesztésével kísérve, de 1942-ben a változtatások már ismét egyértelműen a juttatások bővítését célozták.⁷ A balesetbiztosítás az 1907-es bevezetés után szintén 1927-ben élte meg első nagy reformját, immár – nemzetközi munkajogi egyezmények nyomán – balesetként definiálva azokat a betegségeket is, melyek a munkavégzés következtében alakultak ki.⁸ A nem állami alkalmazottakat is érintő nyugdíjbiztosítás 1928-as bevezetése után jó néhány évre szükség volt ahhoz, hogy az érintettek széles rétege megszerezze a szükséges jogosultságokat, így ennek a programnak a differenciálódása nem látható még a két világháború között. A családi pótléket 1912-től még csak az állami alkalmazottak kapták, de 1939-től már az iparban, kereskedelemben, bányászatban dolgozók részére is folyósították.⁹

Ugyanakkor Magyarországon teljesen hiányzott a két világháború között – s lényegében aztán a második világháború után is – a Nyugat-Európa számos országában ekkor már létező munkanélküli-biztosítás. A program hiánya a gyakorlatban mégsem jelentett számottevő különbséget, mivel a munkanélküli-járadék a két világháború között még Nyugat-Európában is alacsony szintű volt.

Összességében azt mondhatjuk tehát, hogy a 19. század végén és a 20. század első felében Magyarországon is megjelentek azok a társadalombiztosítási ágak, illetve szigorú értelemben nem a társadalombiztosításhoz tartozó, de annak elveivel nagy-

ban rokon juttatások – mint az állami alkalmazottak nyugdíjai –, melyek Nyugat-Európában a jóléti politika fő eszközeivé váltak a 20. század során. Így a magyarországi társadalombiztosítási programok bevezetésének időpontjai lényegében megfeleltek a nyugat-európai tendenciáknak. Egyezést láthatunk abban is, hogy a társadalombiztosítás vált a szociális rendszer központi elemévé, s területei a nyugat-európaihoz hasonló fokozatos bővülésen és differenciálódáson estek át.

A lefedettség alakulása

■ A jóléti programok léte azonban önmagában még nem árulja el azok társadalmi jelentőségét, így további jellemzőiket – például a lakosság milyen hányada részesedett a juttatásokból – is vizsgálni kell. Legkorábbi saját számításokkal a betegségbiztosításban részesülők arányáról rendelkezünk, melyek szerint 1924-ben az aktív keresők mintegy negyede (24,8%) volt táppénzre jogosult Magyarországon, míg a természetbeli juttatásokban – például kórházi ellátás – részesülők aránya valamivel magasabb lehetett.¹⁰ Ez az arány 1930-ig csak kismértékben emelkedett tovább (26,5%). Szintén 1930-ban balesetbiztosítással az aktív keresők 39,3%-a rendelkezett, míg az öregségi nyugdíjbiztosítás ugyanezen kör 16,1%-ára terjedt ki.¹¹

Ezek a számok elsősorban az ipari munkásságot és az állami alkalmazottakat foglalták magukban. Az ipari munkásság számára újabb áttörést az 1928-as nyugdíjtörvény jelentett, mely a nem mezőgazdasági munkásság egésze részére garantálta a nyugdíjjogosultságot. Utóbbi csoport ugyan ekkor csak a társadalom kisebb részét jelentette, de számukra nemzetközi összehasonlításban is igen nagyvonalú hozzáférési feltételekkel biztosították a nyugdíjukat: a 65. életévet elérve, a mintegy 8 éves (400 hetes) várakozási időt letudva az aktív lakosság mintegy harmada részesedhetett nyugdíjban. Ennél is nagyobb jelentőségű volt azonban az a tény, hogy a nyugdíjrendszer mintegy beprogramozta a biztosítottak körének dinamikus bővülését: a rendszer érése és a gazdasági szerkezet változása – vagyis az ipari munkásság arányának folytatódó növekedése a foglalkoztatottak között – előrevetítette a biztosítottak társadalmi arányának fokozatos emelkedését.¹²

Szembevető azonban az iparinál lényegesen magasabb létszámú mezőgazdasági foglalkoztatottak társadalombiztosításának részlegessége, illetve bizonyos csoportjaik esetében teljes hiánya.¹³ A legkedvezőbb helyzetben ebből a szempontból a gazdasági cselédek és egyes mezőgazdasági munkások voltak, akik részére már a világháború előtt (1900, 1912, 1913) törvény garantálta a balesetbiztosítást, s később (1928, 1939) a mezőgazdasági munkavállalók más csoportjaira is kiterjesztették ezt. Kötelező betegségbiztosítás ellenben egyáltalán nem létezett e csoportra vonatkozóan sem. Igaz, a gazdasági munkások jelentős része, a gazdasági cselédek és közvetlen családtagjaik számára az orvosi és kórházi ellátás, valamint a gyógyszerellátás költségeit – korlátozottan – munkaadóiknak meg kellett téríteniük.¹⁴ Ez azonban nem biztosításszerű juttatás volt, s el is maradt annak színvonalától: például a kórházi ápolás költségeit maximum 30 napra fedezte, s táppénz sem járt a betegnek. A mezőgazdasági munkavállalók más csoportjai (a lakóhelyükön dolgozó gazdasági munkások stb.) még ehhez hasonló juttatásra sem voltak jogosultak, ők a szegénységélyezésre voltak ráutalva. Számukra azért előrehaladást jelentett, hogy az 1930-as évek elején több kormányrendelet is garantálta a szegény betegek gyógyszerellátását és kórházi ápolását, igaz, szintén nem a társadalombiztosítás keretében. Bár a mezőgazdasági munkavállalók öregségi és özvegyi nyugdíjbiztosításának bevezetése lényegében már az ipari és kereskedelmi foglalkoztatottak hasonló társadalombiztosítási juttatásainak bevezetése idején, az 1920-as évek végén felmerült, a szabályozásra csak 1938-ban és 1939-ben került sor. A bevezetett és juttatásaiban az ipari munkások

nyugdíjbiztosításához hasonló öregségi nyugdíjra a 65 év feletti mezőgazdasági munkások voltak jogosultak 15 év várakozási idő után. Rokkantsági és árvasági nyugdíjbiztosítást azonban nem foglalt magában, s előbbit csak önkéntes alapon köthettek. Ezenkívül csak a földbirtokkal (2 kat. hold) nem rendelkező férfiakra terjedt ki a törvény hatálya.¹⁵

A társadalombiztosítással lefedettek aránya a két világháború között ugyan nőtt, de még így is viszonylag alacsony maradt Magyarországon. Az alapvető társadalombiztosítási programokat – mint láttuk – nyugat-európai összehasonlításban is korán megteremtették, ezek azonban bevezetésük idején s még azután jó ideig közel sem fogták át a társadalom olyan hányadát, mint az élenjáró nyugat-európai országokban.¹⁶ Ezt a helyzetet alapvetően két tényező eredményezte. Egyrészt a programok eleve szűkebb társadalmi csoportokra terjedtek ki, mint például Németországban. Az első társadalombiztosítási szolgáltatásokból Magyarországon az ipari és kereskedelmi munkások, valamint a közszolgálatban foglalkoztatottak egyes csoportjai részesedtek. A jelentős arányú mezőgazdasági népesség teljes egészében kimaradt ezekből, s ugyanígy a – sokkal kisebb létszámú – magántisztviselői réteg is. A döntő azonban az volt, hogy azok a társadalmi rétegek – különösen a munkásság –, melyek a legtöbb nyugat-európai országban és Magyarországon is az elsők között kerültek a biztosítottak közé, eleve a lakosság lényegesen kisebb arányát tették ki, még akkor is, ha arányuk az 1930-as években már lényegesen magasabb volt, mint néhány évtizeddel előbb.

A juttatások színvonala

■ A betegségbiztosítás és a balesetbiztosítás az ipari munkásoknak már 1891-től, illetve 1907-től meglehetősen magas színvonalú juttatásokat garantált Magyarországon. Bár a világháborút követő gazdasági dezorganizáció és infláció időszakában ezek csak nehezen voltak érvényesíthetők, az 1927-es társadalombiztosítási törvényalkotás lényegében megerősítette e juttatásokat, s szintén viszonylag nagyvonalú szintű ellátást vezetett be – az ipari és kereskedelmi alkalmazottak esetében – az 1928-as nyugdíjtörvény.¹⁷

A juttatások relatív – azaz bérekhez viszonyított – színvonalát jól mutatja a betegségbiztosítás, illetve a táppénz szabályozása. Az 1930-as évek elején Magyarországon az ipari munkások betegségük negyedik napjától az átlagbérük 60%-át kapták táppénzként, illetve ha a pénztár anyagi helyzete ezt lehetővé tette, a táppénzt 75%-ra is emelhették.¹⁸ Ennek következtében a táppénz mértéke meghaladta a német, francia, belga színvonalat, s csak Hollandiában láthatunk a magyarországi szintnél kedvezőbbet.¹⁹ Sőt Kovrig Béla számításai szerint a két világháború közötti magyarországi szabályozás még az 1948-as brit társadalombiztosítási törvénykezés által garantált betegségi juttatások feltételeinél is lényegesen kedvezőbb volt.²⁰ Természetesen kizárólag a juttatások bérekhez viszonyított relatív arányáról van szó, s nem azok tényleges értékéről, melyet nyilvánvalóan alapvetően befolyásolt a bérszínvonal, s ezen a téren az összehasonlítás Magyarország számára nem volt ilyen kedvező. Nemzetközi viszonylatban különösen élenjárónak számítottak továbbá a folyósítás egyéb feltételei: a táppénz 52 hétig járt a biztosítottnak, s a szülési segély, a drágább kezelések és néhány más, kisebb jelentőségű juttatás kivételével előzetes várakozási idő sem volt előírva a jogosultság elnyeréséhez. További előnyös vonása volt még a magyar szabályozásnak, hogy a biztosított egy évig orvosi ellátásra, kórházi, illetve szanatóriumi ápolásra tarthatott igényt, s a közös háztartásban élő családtagok is az orvosi kezelés és gyógyszerek mellett egy éven belül 6 hétig kórházi ápolásra jogosultak. Korlátozott volt azonban az egyébként is csak részben biztosí-

tott mezőgazdasági foglalkoztatottaknak nyújtott szolgáltatások színvonala: például az orvosi és gyógyszerkötségeket a gazdasági cselédeknek is csak 45 napig térítették, s a munkaadó (gazda) a kórházi költségeket csak 30 napig volt köteles fedezni, de szanatóriumra ez nem vonatkozott, s a családtagok kórházi ápolása is kívül esett a juttatások körén.²¹

1930-ban Magyarországon baleset esetén a munkaképtelenné vált biztosított ingyenes orvosi és kórházi kezelésben, gyógyszerben részesült, s – némileg leegyszerűsítve – az első 10 hét során alapbérének 60%-át kapta, majd pedig ez 75%-ra emelkedett. Bár a különböző nyugat-európai országokban és Magyarországon látható szabályozás összetettsége és változatossága miatt a nemzetközi összehasonlítás nehézségekbe ütközik, annyi az ILO adatgyűjtése alapján bátran megállapítható, hogy a balesetbiztosítás magyarországi szabályozása ekkoriban a legtöbb nyugati országgal egyenrangú, sőt több tekintetben kedvezőbb volt. Csak Hollandia és Írország szabályozása tekinthető a magyarországinál egyértelműen előnyösebbnek a biztosított számára.²² Ugyanez érvényes a balesetbiztosítás egyéb feltételeire, mint például a teljes keresőképtelenség esetén fizetett járadék vagy a részjáradék, a teljes tehetetlenség esetén fizetett járadék aránya s a természetbeli juttatások (orvosi ellátás, gyógyszerek) is.

Az öregségi nyugdíjra az 1920-as évek végének reformja után – mint említettük – 400 hetes várakozási idő letelte után vált jogosulttá a járulékfizető, így kifizetések először 1932-től, de leginkább az 1930-as évek második felétől történtek.²³ A kifizetések megindulása után, a második világháború idején több részből állt az öregségi járulék: évi 120 pengő alapösszezből, 30 pengő pótlékból, a járulékfizetési időszak hosszától, illetve a befizetett járulékok nagyságától függő részből, valamint egy ehhez csatlakozó, a legalacsonyabb munkabérek növekedése által meghatározott pótlékból. Az öregségi járadék terén még a táppénz, illetve a balesetbiztosítás esetében látottaknál is bonyolultabb volt a szabályozás szerte Európában, így azok összegének, pontosabban a bérekhez viszonyított arányainak a magyarországgal való részletes összevetése itt nem lehetséges. Mindenesetre egy korabeli számítás szerint 1930 körül 30 év biztosított jogviszony után a magyarországi öregségi és rokkantsági nyugdíj értéke (477 pengő) elérte, majd 40 év után (596 pengő) lényegesen meghaladta a pengőre átszámított osztrák színvonalat, s magasabb volt az olasz szintnél is, megegyezett a csehszlovák, de elmaradt az angol s különösen a német szinttől.²⁴ Nemzetközi összehasonlításban ugyancsak jelentős volt az anyasági segély és a temetkezési segély Magyarországon. Viszonylag kedvezőtlen volt azonban az özvegyi ellátás színvonala.²⁵

Összességében tehát míg a társadalombiztosítási lefedettségben kimutatható Magyarország lemaradása a két világháború között, addig a juttatások relatív szintje – különösen az állami alkalmazottaknál és a munkásoknál – elérte vagy megközelítette az ebben a tekintetben élenjáró nyugati országokban kialakult viszonyokat.

Szociális kiadások és dinamika

■ A hazai szakirodalomban a két világháború közötti szociálpolitika erőfeszítéseit gyakran igen mérsékeltnek minősítik.²⁶ A 20. század végéről vagy azután visszatekintve az állam jóléti kiadásai és általában a polgárok szociális biztonságának garantálására tett törekvései valóban visszafogottnak tekinthetők. A megfelelő mérce azonban nyilvánvalóan nem lehet a több évtizeddel későbbi állapot, hanem ehelyett a kor más, lehetőleg hasonló adottságokkal rendelkező országainak jellemzői jelenthetik az összehasonlítás alapját. Ha ezt az utat követjük, akkor összetettebb kép bontakozik ki, jóllehet az értékelést nehezíti, hogy a 20. század első felére vonatkozóan

csak viszonylag kevés adattal rendelkezünk mind Magyarországra vonatkozóan, mind pedig más államok tekintetében.

A meglévő források rendszeres – másutt részletezett – számbavétele után azt mondhatjuk, hogy Magyarország a két világháború közötti időszakban csak kevésbé maradt el a nyugat-európai országoktól a jóléti ráfordításoknak a bruttó hazai termékhez viszonyított arányát tekintve.²⁷ Számításaink szerint Magyarországon a szociális biztonságra fordított kiadások 1930-ban a GDP 5,2%-át tették ki, ami nemzetközi összehasonlításban egyenesen magasnak számított – igaz, ez az állami alkalmazottak (köztisztviselők, tanárok, vasutasok stb.) nyugdíjkiadásait is tartalmazta, s a század elejéhez képest jelentős dinamikát tükrözött. Ha csak a szűkebb társadalombiztosítással számolunk, a megfelelő arány ebben az évben 1,6%-ra módosul. Ez már nem számított magasnak, jóllehet például Svédország vagy Finnország adatait meghaladta.²⁸

Ezekhez a kiadásokhoz társulnak egyéb, például a kutatásban máig nagy figyelmet kapott lakásépítési programok ráfordításai – közöttük 1927-től az Országos Falusi Kislakásépítési Szövetkezet, majd 1940-től az ONCSA (Országos Népi és Családvédelmi Alap) kezdeményezései. Szem előtt kell tartanunk azonban a szociális biztonságot szolgáló egyes korabeli intézkedések súlyát. Például az ezen a téren kiemelkedő állami támogatást élvező ONCSA megvalósítására szánt összegek messze elmaradtak a társadalombiztosítás és a szociális biztonságot szolgáló egyéb intézményekre fordított kiadások mögött. Összehasonlításképpen az ONCSA-törvény (1940. évi XXIII tc.) alapján 1940-re előirányzott 28 millió pengőt és az 1941-re tervezett 41 millió pengőt egyedül a társadalombiztosítási táppénzellátások háromszorosan, illetve kétszeresen haladták meg.²⁹ Ennél is fontosabb az, hogy a jóléti rendszer fejlődése hosszú távú szempontjából az ONCSA-nak kis jelentősége volt, szemben a tartós jogosultságokat teremtő más programokkal, különösen a társadalombiztosítással (nyugdíjbiztosítás, egészségbiztosítás). Így tehát a lakásprogramokkal kapcsolatos kiadások növelik, de alapvetően nem változtatják meg a jóléti ráfordítások mértékét.

A szociálpolitika determinánsai

■ Régi hagyomány a szociálpolitika történetével foglalkozók körében, hogy a jóléti rendszerek fejlődését a gazdasági növekedés közvetlen következményének tartják, akár úgy, hogy az iparosodás okozta társadalmi problémáknak tulajdonítanak döntő szerepet, akár – újabban – úgy, hogy a szociálpolitikát a gazdasági prosperitás melléktermékének tekintik. Miként Európa más részein, úgy Magyarországon is kétségkívül látható összefüggés a szociálpolitika alakulása és a gazdasági fejlődés között. Ezt a kapcsolatot jól mutatja például a foglalkozási szerkezet, melynek átalakulása hosszú távon jelentősen hozzájárult a jóléti programok növekedéséhez, hiszen például az ipari munkásság társadalombiztosításba való bevonásával e réteg gyarapodása egyben a társadalombiztosítási lefedettség bővülését is így a kiadások növekedését is jelentette. A társadalombiztosítás kialakulásának időzítése és a fejlődés dinamikája azonban cáfolni látszik az ennél szorosabb összefüggést. Az első programok nyugat-európai viszonylatban is korán megjelentek Magyarországon (1892), olyan fejlett iparú és urbanizált országokat megelőzve ezzel, mint Belgium vagy Nagy-Britannia. A későbbi fejlődés sem mutat szoros kapcsolatot a gazdasági dinamikával.³⁰

Áttérve egy további tényezőre, a demonstrációs hatásnak vagy másként a diffúzióknak minden jel szerint fontos szerepet kell tulajdonítanunk a magyarországi szociális programok korai kialakulásában. A német és az osztrák törvényhozás hatását fokozhatták a Habsburg Birodalom nyugati felével fennálló szoros politikai és a hagyományosan erős kulturális kapcsolatok. A két világháború között a külföldi példák –

így az ILO tervezeteinek és ajánlásainak – hatása szintén jelentkezett. Mindazonáltal a diffúzió önmagában szintén nem képes magyarázni a társadalombiztosítási programok kialakulását, s különösen nem a későbbi fejlődés sajátosságait, hiszen az ilyen külső hatások úgyszólván mindenhol és folyamatosan érvényesültek, a jóléti intézmények mégis eltérő módon és különböző ütemben épültek ki az egyes társadalmakban és időszakokban.

A két világháború közötti hazai jóléti rendszer több fontos jellemzőjének – mint a viszonylag magas jóléti kiadások vagy az állami alkalmazottak és a munkások előnyben részesítése szociális téren – megértéséhez elengedhetetlen a politikai fejlődés sajátosságainak figyelembevétele. A politikai faktorok hatása már az első társadalombiztosítási törvények megalkotása idején is tetten érhető. Magyarország illeszkedik azoknak az európai alkotmányos monarchiáknak a sorába, melyek elsőként vezettek be társadalombiztosítási törvényeket (Németország, Ausztria, Dánia, Svédország). Ez a rendszer hajlott a paternalizmusra, s emellett a liberális ideológia befolyásának gyengesége miatt a piaci beavatkozást ellenzők tábora erőtlen volt. Így korán megszülettek az első, az ipari munkásokra kiterjedő társadalombiztosítási törvények Magyarországon, jóllehet ezt a munkásság politikai súlya vagy mobilizációja nem indokolta – például a szociáldemokrácia parlamenti képviselője ebben az időszakban egyenesen hiányzott. A kiterjedt állami bürokrácia nyilvánvalóan ugyancsak elősegítette a társadalombiztosítási rendszerek működtetését és ellenőrzését. A politikai-ideológiai sajátosságok nemcsak a bevezetés tényét segítik magyarázni, hanem döntően befolyásolták a kezdeti társadalombiztosítási programok jellegét is. Az önkéntes biztosítási formák fejletlensége mellett a liberalizmus viszonylagos gyengesége is a kötelező biztosítások bevezetését segítette.

Az első világháború alatti és az azt közvetlenül követő politikai mobilizáció után a szakszervezetek és a szociáldemokrata párt kétségkívül inkább defenzívában voltak az 1920-as évek társadalombiztosítási törvényalkotása idején. A munkásság politikai mobilizációja mindazonáltal szerepet játszhatott a jóléti fejlődésben Magyarországon is. A munkásság ugyanis ha nem is közvetlen politikai erejénél fogva kényszerítette ki a törvényalkotást, mobilizációja preventív reformokra ösztökölte az uralkodó elitet. A társadalombiztosítás kétségkívül alkalmas lehetett az elit legitimitációjának növelésére is, hiszen a munkásság számára fontos új jogokat biztosított. Emellett a magyarországi munkásságnak nyugat-európai összehasonlításban kicsiny aránya ellenére sajátos jelentőséget biztosítottak a magyar gazdaságfejlesztési törekvések, melyek mindenekelőtt az iparra irányultak. Így a munkásság fejlődése nemcsak a társadalmi-politikai egyensúly felbomlásának fenyegetéseként jelent meg, hanem mint az államépítés tényezője is.

A két világháború között hatalmat gyakorló pártokra hatott a katolikus egyház szociális tanítása, s ez tükröződött a jóléti erőfeszítésekben is. Emellett a kormányon lévők erősen a liberális és a baloldali politikai erők ellenében határozták meg magukat. Az antiliberalizmus mindenképpen megkönnyítette azt, hogy az állam jelentős jóléti feladatokat vállaljon magára, elsősorban saját alkalmazottai iránt – melyben egyszersmind sajátos paternalista tradíciók tükröződtek –, de a társadalombiztosítási programok létrehozásában és működtetésében is. Másrészt a baloldali pártok háttérbe szorításának, a munkásosztály társadalmi integrációjának célja jelent meg abban, hogy utóbbi továbbra is kiemelt jóléti juttatásokban részesült. A nagybirtokosi érdekek hatékony politikai képviselője pedig magyarázhatja a mezőgazdasági foglalkoztatottak lassú bevonását a szociális programokba.

■ Az első társadalombiztosítási törvények nemzetközi összehasonlításban viszonylag korán, már a 19. század végén és a 20. század első éveiben megjelentek Magyarországon. Ezek a legtöbb európai ország megfelelő intézkedéseikhez hasonlóan csak az ipari munkásság számára biztosítottak szociális jogokat, míg az állami alkalmazottak külön programok révén jutottak nyugdíjhoz és más szociális ellátásokhoz. A többi társadalmi réteg bevonása a jóléti rendszerekbe meglehetősen vontatottan haladt, s csak a második világháború időszakában gyorsult fel valamelyest.

Így a két világháború időszakának jóléti rendszerét hangsúlyos ellentmondás jellemezte Magyarországon. Ez azáltal keletkezett, hogy egyfelől az ipari alkalmazottak nagy aránya részesült betegség-, majd baleset-, végül nyugdíjbiztosításban, s a nekik nyújtott juttatások színvonala is magas volt nemzetközi összehasonlításban. Az állami alkalmazottak szintén viszonylag bőkezű szociális ellátáshoz jutottak. Ezzel szemben a lakosság nagyobbik hányadát kitevő mezőgazdasági népesség szociális jogai a korban lényegében mindvégig alacsony színvonalon maradtak.

Az elitek legitimációs törekvései, a liberalizmus viszonylagos gyengesége, az ipari fejlődést előmozdítani kívánó célok mind olyan politikai tényezőknek tekinthetők, melyek közrejátszottak abban, hogy a társadalombiztosítási programok bevezetése korai időpontban történt, a munkásokra terjedt ki, s kötelező formában működött, nagyban meghatározva a további fejlődés útját is. Tovább erősítette a kialakult jellemzőket a munkásság első világháború alatti és azt követő politikai mobilizációja, de a szociálpolitika két világháború közötti formálódásában az állam fokozódó gazdasági tevékenységének, az egyházak szociális tanításait befogadó nemzeti-keresztény pártoknak és a nagybirtokosi érdekek érvényesülésének továbbra is kiemelt jelentősége volt. A szociális rendszer a politikai konstellációban az 1930-as évek közepétől-végétől bekövetkező változások nyomán kezdett érezhetően kinyílni az agrárlakosság előtt.

■ JEGYZETEK

1. ILO: *The Cost of Social Security*. Geneva, 1949ff. (Different volumes.)
2. A korai hazai szociális gondolkodásra és politikára Gyáni Gábor: *A szociálpolitika első lépései hazánkban: Darányi törvényei*. In: *Darányi Ignác-emlékkonferencia*. Bp., 2000. 94–110; Gyáni Gábor: *Könyörületesség, feyelmezés, avagy a szociális gondoskodás genealógiája*. Történelmi Szemle XLI (1999. 1–2. sz.) 57–84; Bódy Zsombor: *A „társadalom kora”*. Munkásbiztosítás és munkaügy Magyarországon a 19. és 20. század fordulóján. Aetas XIX (2004. 1. sz.) 5–30; Hámosi Péter: *A magyarországi agrár-szociálpolitika kezdetei*. Századok 137. (2003. 1.) 3–42.
3. Benedek Gábor: *Nyugdíjszabályok a magyar közigazgatásban az első világháború előtt*. In: Krausz Tamás (szerk.): *Kelet-Európa: történelem és sorsközösség*. Bp., 2006. 30–31.
4. A korai nyugdíjakra Fallenbüchl Zoltán: *A nyugdíj – kegytől a jogig*. Korall 11–12. (2003) 30–46.
5. Hilscher Rezső: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Bp., 1928. 94.
6. *A magyar társadalombiztosítás ötven éve, 1892–1942*. Bp., 1943. Mellékletek – V. sz. táblázat.
7. *A magyar társadalombiztosítás ötven éve, 1892–1942*. Mellékletek – V. sz. táblázat.
8. Hilscher: *Bevezetés a szociálpolitikába* 98.
9. Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Bp., 2003. 60–61.
10. Ennél lényegesen kisebb arányt mutat ki Susan Zimmermann: *Geschützte und ungeschützte Arbeitsverhältnisse von der Hochindustrialisierung bis zur Weltwirtschaftskrise. Österreich und Ungarn im Vergleich*. In: Andrea Komlossy – Christof Parnreiter – Irene Stacher – Susan Zimmermann (Hrsg.): *Ungeregelt und unterbezahlt. Der informelle Sektor in der Weltwirtschaft*. Frankfurt/M. – Wien, 1997. 91; Számításainak elmentmondanak mind az általunk is használt ILO-kiadványok adatai, mind az azokat lényegében megerősítő korabeli hivatalos magyarországi statisztikai kiadványok. Lásd pl. ILO: *Compulsory Sickness Insurance*. Studies and Reports. Series M. No. 6. Geneva, 1927. 105, 106–107; ILO: *International Survey of Social Services*. Studies and Reports. Series M. No. 11. Geneva, 1933. 363–370; Statisztikai Havi Közlemények (1925. 1.) 119; *Magyar Statisztikai Évkönyv, 1930*. Bp., 1931. 30; *Magyar Statisztikai Évkönyv, 1940*. Bp., 1941. 47, 56–57.
11. Az állami alkalmazottak nem társadalombiztosítási szociális juttatásai nélkül; Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. 166; ILO: *International Survey of Social Services*. 363–370.
12. Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában* 87.
13. Erre lásd pl. Gyáni: *A szociálpolitika múltja Magyarországon* 14; Kovrig Béla: *Magyar társadalompolitika*. II. Társadalompolitikai feladatok. Kvár, 1944. 384–389.

14. Kovrig: *Magyar társadalompolitika*. 130–132.
15. Kovrig: *Magyar társadalompolitika*. 131–132.
16. A jogosultak arányára Magyarországon a 20. század első felében lásd ILO: *Compulsory Sickness Insurance*. i.m. 105; *Magyar Statisztikai Évkönyv, 1930*. Bp., 1931. 30; ILO: *International Survey of Social Services*. 363–370; ILO: *Compulsory Pension Insurance*. Studies and Reports. Series M. No. 10. Geneva, 1933. 106–107; *Time series of historical statistics, 1867–1992*. Bp., 1993. 36, 97; Statisztikai Negyedévi Közlemények XLIII (1940) 204.
17. Ezekre lásd Kovrig Béla: *A munka védelme a dunai államokban*. Kvár, 1944. 211–294.
18. Országos Társadalombiztosító Intézet: *A magyar társadalombiztosítás tíz éve, 1919–1929*. Bp., é.n. 153.
19. ILO: *International Survey of Social Services* 368.
20. Kovrig: *Magyar társadalompolitika* 126–129.
21. Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban* 281.
22. ILO: *International Survey of Social Services* 363–370.
23. Vigh Győző: *Az öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosítás szolgáltatásainak megindulása*. Bp., 1933. 9.
24. Emerich von Dréhr: *Die soziale Arbeit in Ungarn*. Bp., 1930. 60.
25. ILO: *International Survey of Social Services* 363–370; Kovrig: *Magyar társadalompolitika* 126–129.
26. Ferge Zsuzsa: *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*. Bp., 1986. 92–126.
27. Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában* 41–50
28. Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában* 148.
29. A kiadásokra lásd Szikra Dorottya: *A szociálpolitika másik arca. Fajvédelem és produktív szociálpolitika az 1940-es évek Magyarországon*. Századvég, Új folyam, 48. sz.; 2008. 2. sz. 53; Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon* 150–151.
30. Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon* 33–50.

