

1. Előszó

A 21. századi európai államok egyik általános jellemzője a kiterjedt jóléti rendszerek jelenléte. Ez jórészt az 1945 után kibontakozó történeti fejlődés eredménye, ugyanakkor alapjai a jóval távolabbi múltban alakultak ki. A jóléti állam fogalma (*welfare state*) a második világháború alatt született meg, amikor Nagy-Britanniában a rekonstrukcióra kidolgozott állami terveket szembeállították a náci Németország háborús gazdálkodásával.¹ A brit kifejezés az 1940-es években terjedt el Európában. Országoként eltérő, ugyanakkor rugalmas fogalomként jelent meg: Németországban a *Wohlfahrtsstaat* és a *Sozialstaat* fogalmaival kapcsolódott egybe, ahol azok azonban az aufklérista abszolutizmus államjogi hagyományai és a Gustav Schmoller nevével fémjelezhető nemzetgazdasági iskola révén szélesebb jelentéstartalommal bírtak.² Mindenesetre az 1940-es évektől a jóléti állam fogalma – akár *welfare state* akár *Wohlfahrtsstaat* formában – többnyire egységesült, és egész Európában elfogadottá vált. A második világháború után szinte mindenhol olyan államot értettek alatta, mely egy adott ország állampolgárai számára a szociális biztonság egy meghatározott szintjét garantálja pénzbeli és természetbeni juttatások révén.

Mindazonáltal a modern jóléti állam alapelemei, többek között a társadalombiztosítási rendszer, a 19. század utolsó évtizedeiben indultak fejlődésnek. Az 1880-as évek óta igen gyakran a társadalmi szolidaritás bismarcki elveit tekintik a modern jóléti állam kiindulópontjának. Ugyanakkor a jóléti állam e korai megnyilvánulásai az európai országok gazdasági modernizációjával egy időben játszódtak le. A 19. századi és a korábbi agrártársadalmak bizonyos értelemben rendelkeztek egyfajta „jóléti rendszerrel”. Utóbbi azonban nem annyira az állami beavatkozáson – amely azonban már ekkor is jelen volt, főképp a városi központokban – hanem a családon és a közösségen alapult. A 19. századi iparosodás előrehaladtával viszont a mezőgazdasági termelés és foglalkoztatás fokozatosan háttérbe szorult, a gazdasági struktúrában bekövetkezett változások pedig a társadalom szervezetének átalakulását is maguk után vonták. A századforduló Európájában általánosan

¹ William Temple canterbury érsek szóhasználatában a *welfare state* tehát így került szembe a *warfare state*-tel. Flora, Peter – Heidenheimer, Arnold J.: *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*. In: uők (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick – London, Transaction Books, 1981, 17-18.; Gardiner, Juliet – Wenborn, Neil (ed.): *The History Today Companion to British History*. London, Collins & Brown, 1995, 798-799.

² A *Wohlfahrtsstaat* kifejezés Adolph Wagner katedraszocialistától származik 1879-ből, míg a *Sozialstaat* „sozialen Staates” formában Lorenz von Steintől és az államjogi iskolától ered az 1870-es évekből. Sozialstaat formájában a Weimari Köztársaság idején terjedt el. A *Wohlfahrtsstaat* kifejezést az 1920-as években jobboldali kritikusok is használták a weimari szociáldemokrácia negatív leírására. Glennerster, Howard: *British Social Policy. 1945 to the Present*. Oxford, Blackwell, 2007, 1-2.; Ritter, Gerhard: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München, Oldenbourg Verlag, 1991, 7-8., 11-13.

kiterjedő iparosodás és urbanizáció mélyreható változásokat idézett elő a társadalom életében. A régi „jóléti rendszer” már elégtelennek bizonyult. Az egyén és a család védelmét fokozatosan az állam vállalta át. Következésképp az állami modernizáció a szociálpolitika átalakulásához vezetett. Az új jóléti politika időzítése régióként eltérő volt, s adott gazdasági változásokhoz igazodott, valamint az eltérő társadalmi és politikai berendezkedések függvényévé vált.

A demográfiai változások, a társadalmi rétegződés és a gazdasági növekedés következtében ez a fejlődés egyben kihívások elé állította ezeket az államokat. A modernizációs paradigma lényege, hogy a 19-20. századi modernizáció és iparosodás új társadalmi és gazdasági viszonyokat hozott létre. E változások tükrében a szociálpolitikának pedig bizonyos szociális szükségszerűségeket kellett beteljesítenie.³ Az új és komplex gazdasági és társadalmi folyamatok az állam funkciójának átalakulását tették szükségessé a munkaerőpiac, az erőforrások kezelése és a gazdasági tervezés terén. Habár az egyes európai országok ezekre a folyamatokra számos esetben eltérő módon reagáltak, mégis közös jellemzőjük, hogy a 20. század folyamán többségükben kiterjedt jóléti rendszerek jöttek létre. Mivel az európai nemzetállamok szociálpolitikája eleve eltérő gazdasági, politikai és társadalmi adottságokra adott válaszokból állt össze, így érthető, hogy a jóléti állam – *welfare state*, *Wohlfahrtsstaat*, vagy *Sozialstaat* megjelöléssel – országonként eltérő felfogást takart.

A magyar társadalombiztosítás a bismarcki minta alapján épült ki, a kötelező biztosítási forma pedig szintén Németországgal vonja párhuzamba. A nyugat-európai jóléti fejlődéssel szemben Magyarországon azonban a munkavédelmi és munkásbiztosítási törvényeket nem egymással párhuzamosan fogadták el. Mivel a magyar társadalom csupán a 20. század elején érkezett el a tömegdemokrácia és a modern értelemben vett munkavállalás időszakába, ezért a 19. század végén a politikai elit az alsóbb rétegek emancipációját kevésbé elősegítő, járulékfizetéssel szerzett jogokon alapuló kötelező társadalombiztosítás koncepcióját fogadta el.

A jóléti intézmények az önkormányzatiság elvére épültek. 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 társadalombiztosítási lefedettségében valósult

³ Vobruba, Georg: Korszerűség, modernizáció, szociálpolitika. *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, (1991) 6. szám, 3-4.; Tomka Béla: *Európa társadalomtörténete a 20. században*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009, 232-233.; uő: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*. Budapest, Corvina, 2008, 56-57.; Esping-Andersen, Gösta: Social Welfare Policy. In: Smelser, Neil J. – Baltes, Paul B. (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam – New York, Elsevier, 2001, 14482.; Flora, Peter – Alber, Jens: Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In: Flora, Peter – Heidenheimer, Arnold J. (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick – London, Transaction Books, 1981, 37-48.

meg. 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 – a mezőgazdasági népesség biztosítása, vagy a munkanélküli biztosítás – hagyott az 1940-es 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.

A magyarországi jóléti állam 20. századi fejlődését két részre osztó második világháború nem csupán a politikai struktúrák átalakulását vonta maga után. A magyarországi jóléti állam történetében is lényeges kérdés, hogy hogyan viszonyul egymáshoz a 20. századi fejlődés háborút megelőző és azt követő szakasza. Ez önmagában egy hosszú történeti folyamatot jelent. Terjedelmi korlátai miatt a tanulmány nem törekedhet ennek maradéktalan elemzésére, így e kérdés egy meghatározott szakaszára összpontosít: a második világháborút megelőző, a második világháborús valamint a háború utáni koalíciós kormányzati és korai kommunista magyar szociálpolitikák (1938-1950) közötti átmenetet, kapcsolatokat és változásokat vizsgálja.

E kutatást elsősorban az inspirálta, hogy a magyar jóléti állam kutatásának utóbbi évtizedben bekövetkezett fejlődése ellenére több terület alig, vagy egyáltalán nem kutatott. Az eddigi eredmények alapján nem alakult ki meggyőző tudományos vita, legfőképp pedig konszenzus az 1930-as évek végétől az 1950-es évek elejéig terjedő átmeneti periódus szociálpolitikájának összefüggő értékelését illetően. Megítélésünk szerint igen lényeges probléma annak eldöntése, hogy a politikatörténeti határok – 1920, 1945, 1948, 1956 – egybeesnek-e a szociálpolitika területén fellépő változásokkal. További kérdés, hogy a politika és a társadalom dimenzióiban lejátszódó folyamatok hasonlóan alakultak-e. Másként megfogalmazva az egyes történeti fordulópontok hoztak-e valódi jóléti modellváltás(oka)t, azaz mennyiben beszélhetünk az 1945 előtti szociálpolitika 1945 utáni kontinuitásáról, s e tekintetben hogyan értelmezhető az 1945 és 1948 közötti koalíciós periódus. Húzható-e valódi korszakhatár 1945-ben, vagy 1948-ban?

A 20. századi magyarországi jóléti állam kutatásának további hiányossága, hogy a magyar és nyugat-európai szociálpolitikai kapcsolatokat eddig főként statisztikai források alapján vizsgálták. Igen lényeges lehet, hogy a 20. századi szociálpolitika nemzetállamok és régiók között fellépő jelenségeinek vizsgálatában elterjedt viszonylag leegyszerűsítő, diffúziós magyarázatokat kulturális transzfertörténeti és összehasonlító megközelítéssel váltsuk fel. E

területen belül különösen fontos történeti kérdés egyes nemzetközi jóléti modellek magyarországi megjelenése, recepciója és hatása.

Ezekhez kapcsolódóan pedig megállapítható, hogy egyes részterületek kutatását is mellőzte a történetírás. E korszakra specifikusan jellemző szociálpolitikai problémák közül pedig különösképpen a mezőgazdasági biztosítás kiépítésének kérdése, a második világháborút megelőző és azt követő periódus szociálpolitikájának viszonya, valamint az átmenet problémaköre tekinthető elhanyagolt kutatási területnek. Más megközelítésben tulajdonképpen a magyar jóléti állam Tomka által kidolgozott makrotörténeti konvergencia-téziséből következő mikrotörténeti részproblémák feltárása és értelmezése szolgáltat új kutatási területeket.

2. Bevezetés

2.1. A jólét politikai–filozófiai alapkérdései

A jólét fogalmát szinte mindegyik filozófiai hagyomány a társadalom boldogságával vagy boldogulásával hozza összefüggésbe.⁴ Az európai keresztény kultúrában magától értetődően elsősorban a keresztény teológia formált jogot körülírására. A modern korban a jóléti állammal összefüggésben XIII. Leó *Rerum novarum* (1891) és XII. Pius *Quadragesimo anno* (1931) kezdetű pápai enciklikái fejtették ki részletesen ennek keresztény filozófiai és gyakorlati elveit. Az egyén és társadalom boldogulását e két enciklika Aquinói Szent Tamás közösségfelfogásából vezeti le. A tomista társadalomfelfogásban a társadalom olyan komplex egész, ahol a társadalmi részfeladatok határozzák meg a társadalmi rétegződést, így a munka és a közjó, mint legfőbb feladatok, a legmagasabb értékkel rendelkeznek, ugyanakkor nagy hangsúly esik az egyes rétegek harmonikus együttműködésére is, mivel csak e révén valósíthatók meg ezek az értékek.

A keresztény felfogással párhuzamba állítható a 18-19. századi brit filozófiai hagyomány. A hedonisztikus hasznosságfelfogás a jólétet és a boldogságot a hasznossággal hozza összefüggésbe, mégpedig azon elv szerint, hogy valami nem adhat örömet úgy, hogy ne lenne egyszerre hasznos is, valamint nem lehet valami hasznos úgy, hogy több fájdalmat okozna, mint élvezetet. John Stuart Mill klasszikus hasznosságfelfogása három aspektust egyesít. Az első szerint a hasznosság valamilyen külső objektumban rejlik, a második szerint emberi lényekből ered, míg – és szempontunkból ez a legfontosabb – a harmadik a közvetlen hasznosság, mely valamilyen önzetlen szolgálatból származik.⁵ E harmadik változat sem választható el a jótól és a boldogságtól.

⁴ Riley, J.: Welfare: Philosophical Aspects. In: Smelser – Baltes (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, 16420-16423.

⁵ Az első „[...] utilities fixed and embodied in outward objects”, a második „[...] utilities fixed and embodied in human beings”. Az első kettő közvetett, mivel az objektumokban és szubjektumokban rejlő hasznosság nem közvetlenül hat, csak hasznossá tesz valamit, vagy általa válik valami hasznossá. A harmadik „[...] utilities not fixed or embodied in any object, but consisting of a mere service rendered; a pleasure given, an inconvenience or a pain averted, during a longer or shorter time, but without leaving a permanent acquisition in the improved qualities of any person or thing; the labor being employed in producing an utility directly, not (as in the two former cases) in fitting some other thing to afford an utility.” Mill, John Stuart: *Principles of Political Economy*. In: Robson J. M. (ed.): *Collected Works of J. S. Mill*. Vol. II-III., Toronto – London, University of Toronto Press, 1965, 45-46.

A jóléti rendszerek második világháborút megelőző szakaszában éppen ez az utilitarista etika hatott.⁶ A technikai *utilitas*, azaz a jó eszméjének formális komponense, mely a hasznosságot immár a jóléttel azonosította, a korábbi hasznosság elv utóhatásaként, átformált fogalmaként értelmezhető. A „jólét” modern értelmének lényege az állampolgárok anyagi és kulturális reprodukciójának biztosítása, mint biológiai és társadalmi lény, és mint termelő egyén és állampolgár. Ennek következtében a „jólét” létrehozói a civil társadalom, a piac és az állam.⁷ Kifejlődését leggyakrabban az ipari társadalmak kihívásaira adott válaszként értelmezik, tehát a modernizáció egy aspektusaként, a nemzetállamok kialakulásával és a tömegdemokráciákba való átmenettel párhuzamos jelenségként írják le. Ezt támasztja alá, hogy a nemzetállam kiépítésekor erősebb abszolutista hagyományokkal rendelkező országok (Ausztria, Németország, vagy például Svédország) esetében a jóléti rendszerek könnyebben s nagyobb elfogadottsággal fejlődtek.⁸

A tömegdemokráciák terjedésével a 19. század végétől az egyre növekvő szocioökonómiai egyenlőség-törekvésekre adott válasz és a szociális jogok intézményesítése is hozzátartozik a jóléti állam 20. századi fejlődéséhez. Ugyanakkor önálló uralmi rendszerként egy új államrezont hoz létre, mely nem feltétlenül kötődik a demokratikus-kapitalista berendezkedéshez.⁹ A 19. században végbement iparosodást, valamint a társadalmi egyenlőtlenségeket érintő kritikák sorában már Durkheim elméletében találkozhatunk azzal a kitételrel, hogy a társadalmi anómia és egyenlőtlenségek felszámolásához szigorú erkölcsi nevelés kell, mely normatív reguláció révén lehetséges leginkább. Durkheim szerint a radikális megoldások és forradalmak elégtelenek – éppen ezért elveti a szocializmust –, mivel eltörlik az eredeti erkölcsi rendet, helyére pedig új egyenlőtlenségeket és elidegenedést állítanak. E helyett a megoldás a szolgálat-fogalom internalizálása, szabadság a fegyelemben és önmegvalósításban. Bár Durkheim az állam szerepét mindvégig minimalizálni szerette volna – szerinte szakmai társulásoknak, valamint a családnak, a munka- és lakóhelynek kell

⁶ Riley: Welfare: Philosophical Aspects, 16422.

⁷ Guillemard, A. M.: Welfare. In: Smelser – Baltes (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, 16416-16417.

⁸ Szemben például Nagy-Britanniával vagy az USA-val. Flora – Heidenheimer: *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, 22.

⁹ A standardizált és rutin társadalombiztosítási kifizetések és szociális juttatások alapfunkcióként való megjelenése, valamint az „elosztó elit”, a „szolgálati bürokráciák”, vagy a „társadalmi klientúrák” léte mind erre utal. Történelmileg jól szemlélteti ezt, hogy funkcionális szempontból jóléti államoknak lehet tekinteni a náci vagy a kommunista diktatúrák szociálpolitikáinak összességét is. Flora – Heidenheimer: *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, 23.

szociálpolitikával foglalkoznia –, mégis épp az etatizmus valósította meg a későbbi jóléti államokban a szociális szolgáltatások és erkölcsi nevelés összekapcsolását.¹⁰

Durkheim azon gondolata, hogy az állam túlzott beavatkozása szabadságellenes és az egyén degenerációját segíti elő, Herbert Spencer evolúciós szociológiájában nyert teljesebb kifejtést. A szociálpolitika Spencernél is szigorú nevelési eszköz, ugyanakkor az állami beavatkozás szerinte is korlátozandó.¹¹ E „spenceri” meglátás mögött a biológiai törvények társadalmi érvényesülésének gondolata rejlik. A „jó jellemű” embernek saját erőfeszítéseivel, akaratával és előrelátásával kell gondoskodnia saját jólétéről, az állam a társadalmi fegyelem érvényesítése érdekében legfeljebb erkölcsi nevelést biztosíthat. Ha mégis megtörténik a szociális állami beavatkozás, az szükségképp a bürokrácia és az állam társadalom feletti hatalmának és befolyásának elburjánzásához fog vezetni.¹²

Durkheimmel és Spencerrel ellenkező gondolatot fogalmazott meg e tekintetben Karl Marx, aki szerint a szociális ellátó intézmények – a jövőben megvalósuló kommunista rendszer sajátosságai miatt – periférikus helyet kapnak majd, vagy egyáltalán nem lesz rájuk szükség. Marx elképzelése értelmében a kapitalizmus természetéből fakad, hogy az előbb-utóbb „magához igazítja” az állami szociálpolitikát is, és így újratermeli a társadalmi egyenlőtlenségeket. Ebből kifolyólag elvileg is elutasítja a kortárs szociális reformereket („az új Jeruzsálem zsebkiadása”).¹³

Már a bismarcki törvényhozás kritikai reflexiójaként értekezik Max Weber a kötelező biztosítással elterjedő paternalizmus és bürokratizmus veszélyeiről. Weber szerint a biztosítási rendszer hosszú távon az egyéni szabadságot fenyegeti, mivel az uralkodás eddigi egyik leghatékonyabb formáját testesíti meg, ugyanis kiváló eszközt szolgáltat a hatalmi viszonyok „társadalmasításának”. A német szociológus szemei előtt egy „új feudalizmus” képe is kirajzolódott, s e gondolatával később nagy hatást gyakorolt az ún. „kékkönyves”

¹⁰ Émile Durkheim: *A társadalmi munkamegosztásról* (1893). Durkheim szerint rendpártiság és egyfajta tekintélyelvűség kell, „[...] ha azt akarjuk, hogy a társadalomban rend uralkodjék, hogy az emberek zöme elégedett legyen a sorsával. De ahhoz, hogy elégedettek legyenek, nem az szükséges, hogy többjük, vagy kevesebbjük legyen, hanem, hogy meg legyenek győződve: nincs joguk többre. És ezért elengedhetetlenül fontos, hogy legyen egy tekintély.” Pinker, Robert: *Ki az atya?* In: Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest, ELTE Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 2002, 25. Durkheim elméletéhez uo. 23-27.

¹¹ Pinker: *Ki az atya?* 30.

¹² A kollektivistá társadalomszervezés ekképp elutasítandó, ugyanis „[...] nincs nagyobb átok az utókorra nézve, mint ha egyre több félkegyelműt, semmittevőt és bűnözőt hagynak rá örökölni.” A kiterjedt szociálpolitika Spencer szerint a nemzet erkölcsi és biológiai degenerálódásához vezet, mert „[...] ha egy nép, amely nemzedékek során át folytatta leghitványabb természetű lovainak és legkevésbé értelmes kutyáinak a tenyésztését, ezek után csodálkozik, hogy lovai harapósak és kutyái ostobák, azt kellene gondolnunk, hogy eljárásának abszurditása csak megdöbbenésének abszurdításához mérhető”. Pinker, Robert: *Ki az atya?* 31-32.

¹³ Pinker: *Ki az atya?* 35-39.

szociológiára.¹⁴ E 19. századi gondolkodókkal kapcsolatban Robert Pinker azonban az objektívizált, pozitivista, és törvényszerűségeknek engedelmeskedő társadalomfelfogás alapvető hibáira hívja fel a figyelmet, melyeket a túlzott absztrakció, illetve az utópisztikusság jellemez.¹⁵

A társadalombiztosítás azonban két olyan funkcióval rendelkezik, melyek épp erőteljes gyakorlati jellegüknél fogva merülhettek fel a szociális problémák állami megoldási kísérleteiként. Egyrészt nevéből adódóan az egyén létbiztonságának szavatolására törekszik, másrészt szolgáltatásaival a társadalmi egyenlőtlenségek enyhítését segíti elő. Előbbi arra vonatkozik, hogy a társadalombiztosítás létfenntartó, az ínséges helyzet megelőzését tekinti fő feladatának, utóbbi pedig arra utal, hogy a szavazati jogoktól eltérően a szociális jogok „alulról fölfelé” kerülnek kiterjesztésre.¹⁶

Ha az egyén oldaláról közelítünk a kérdéshez, akkor a modern szociálpolitika növeli a gazdasági teljesítőképességet, s hozzájárul a demokratikus jogok terjedéséhez. A jóléti állam szociális juttatásai révén csökken a munkahelyre, a piaci folyamatokra való egzisztenciális ráutaltság, mely növeli az egyén szabadságfokát, ezzel elősegíti az individuális innovációt, ami legalább annyira szükséges a gazdasági sikerességhez, mint a szabad piaci verseny.¹⁷ A nagyobb egzisztenciális szabadságfok segíti a demokratikus részvételi jogok érvényesülését is, így a jóléti állam egyfajta modernizációs emancipációval jár együtt. S bár a „korszerűség követelményének” tűnik, a szociálpolitika áldozatul eshet a modernizáció technokrata változatának is. Éppen ezért a korszerűséggel és modernizációval kapcsolatos diskurzusokban mindig meg kell vizsgálni, hogy abban milyen szerepet szánnak a szociálpolitikának.¹⁸

Ugyanakkor kétségtelen, hogy az emberi jólét csak bizonyos materiális, jogi és erkölcsi javak birtokában valósulhat meg. Az egyenlőségelméletek képviselői szerint ezt a

¹⁴ Pinker: Ki az atya? 41-44. Az új jóléti kapitalizmussal kapcsolatban ilyen neoweberiánus gondolatot fogalmazott meg később például Richard Titmuss. Titmuss, Richard M.: *The Irresponsible Society*. London, Fabian Tract, 1960.

¹⁵ „E totális elemzés- és előírásmódok mindegyikének megvan a maga speciális jellemző embertelensége, szenvtelensége és elvontsága. A szegények és a szerencsétlenek mintha mindenkor olyan teremtményekként végeznék, akik rajtuk kívül álló, és az ő körülményeik szempontjából lényegtelen célokat szolgálnak.” Pinker: Ki az atya? 39.

¹⁶ Flora – Heidenheimer: *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, 26-27.

¹⁷ A laissez-faire és a szabad piac viszont nem feltétlenül eredményezi, hogy az egyéni cselekvések hatékonyságot növelő magatartást követnek. Vobruba: *Korszerűség, modernizáció, szociálpolitika*, 6.

¹⁸ Wolfgang Zapf ezzel kapcsolatban tért ki arra, hogy a szocialista rendszerek részben amiatt voltak oly sikertelenek, mert innovációt és modernizációt követeltek ott, ahol a kulturális és szociális rendszereket alárendelték a politikának, s nem adtak szabad mozgásteret az egyénnek. Ugyanezt Jürgen Habermas több helyen elemzi a technokrata disztópiával kapcsolatban. Zapf, Wolfgang: *Individualisierung und Sicherheit*. München, Beck, 1987, 15-37.; Habermas, Jürgen: *Die Philosophische Diskurs der Moderne*. Frankfurt, Suhrkamp, 1985, *passim*.

demokratikus társadalmakban az egyenlőségre való törekvés testesíti meg leginkább.¹⁹ Optimális esetben tehát egyenlőség érvényesül, s a termelés folytán előálló erőforrásokat egyenlő mértékben lehet elosztani a társadalom tagjai és legfőképp a rászorulóknak között.²⁰ Az egyenlőségelméletek azonban figyelmen kívül hagyják, hogy az egyes személyek eltérő képességekkel rendelkeznek abban a tekintetben, hogy a rendelkezésükre álló erőforrásokat milyen mértékben képesek saját jólétük növelésére felhasználni. Ezért szabályozott szociális szolgáltatásokra van szükség a társadalom kiegyensúlyozottabb működéséhez.²¹ Összességében tehát a jólét fogalma több, egymással esetenként ellentétes jogi, erkölcsi, társadalmi és gazdasági aspektust foglal magába, melyek a magyarországi jóléti állam történeti vizsgálatánál is fontos szerepet töltenek be.

2.2. A jóléti állam elméleti megközelítései és az európai társadalomtörténetírás belüli helye a 20. század második felében

A 19. században kibontakozó ipari forradalom átalakította az európai országok addigi gazdasági és társadalmi arculatát. A demográfiai változások, a társadalmi rétegződés és a gazdasági növekedés következtében ez a fejlődés egyben kihívások elé is állította ezeket az államokat.²² Ugyanakkor az összetett gazdasági és társadalmi folyamatok az állam funkciójának átalakulását igényelték a munkaerőpiac, az erőforrások kezelése és a gazdasági tervezés terén. Jóllehet ezekre a folyamatokra gyakran eltérő módon reagáltak, mégis közös jellemzőjük, hogy a 20. század folyamán többségük kiterjedt jóléti rendszer kiépítése mellett kötelezte el magát. Mivel az európai nemzetállamok szociálpolitikája eleve eltérő gazdasági, politikai és társadalmi adottságokra adott válaszokból állt össze, így érthető, hogy a jóléti állam – *welfare state*, *Wohlfahrtsstaat*, vagy *Sozialstaat* elnevezés alatt – országonként eltérő

¹⁹ Dworkin, Richard: What is Equality? *Philosophy and Public Affairs* 10. évf. (1981) 283-345.

²⁰ Részletesen tárgyalja: Rawls, John: *A Theory of Justice*. Cambridge MA, Harvard University Press, 1971.

²¹ Egy mozgássérültnek például több jövedelemmel – vagy kiegészítő jövedelemmel – kell rendelkeznie ahhoz, hogy ugyanazt elérje, mint egy egészséges ember. Riley: *Welfare: Philosophical Aspects*, 16424.

²² A szegényekről és rászorulókról való gondoskodás a 19. század végét megelőzően a helyi közösségek, a hatósági szegénypolitika hatáskörébe tartozott. A 19. századi liberális felfogásnak megfelelően a szegénység megjelenését alapvetően az egyén rossz erkölcsével, negatív személyi tulajdonságaival hozták összefüggésbe, ezért elsősorban büntetésekkel és rendszabályokkal igyekeztek kiküszöbölni azokat. Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004, 363-364.

felfogást takart.²³ Ennek ellenére a jóléti államok kutatói megpróbálnak koherens magyarázatot találni a jelenség 20. századi fejlődésére.

A modernizációs paradigma lényege, hogy a 19-20. századi modernizáció és iparosodás – urbanizáció, tradicionális közösségek felbomlása, lazuló családi kötelékek, bürokrácia szerepének felértékelődése, idősök számának emelkedése, tartós gazdasági növekedés – új társadalmi és gazdasági viszonyokat hoztak létre. E változások tükrében a szociálpolitikának pedig bizonyos szociális szükségszerűségeket kellett beteljesítenie. Ekképp a nemzetállamok iparosodási folyamatai és kiépülő szociálpolitikái hosszú távon konvergenciát mutattak.²⁴ Így tulajdonképpen e paradigma szerint az „ipari rendszer logikája” támaszt igényt a jóléti programok fejlesztésére.²⁵ Az egyes országok között az iparosodás és az ennek nyomán fellépő szociálpolitika a második világháború előtt diffúziós folyamatokat indított el. Ennek során programok, intézményi formák, és biztosítási rendszerek átvételére és adaptálására került sor.²⁶ Ilyen alapon magyarázzák például a bismarcki típusú jóléti rendszer elterjedését Kelet-Európában: a diffúzió során a szociálpolitika a nemzetállami centralizáció és bürokratizáció részévé válik. E funkcionalista megközelítés egyfajta homogenizálódást vetít előre, hiszen minden konvergencia-elmélet a gazdasági fejlődéselmélet logikai szükségszerűsége is. Ugyanakkor a különböző országok eltérő szocioökonómiai környezetekben építették ki szociálpolitikájukat, így a homogenizáció nem mehetett végbe teljes mértékben.²⁷

Egy másik megközelítés tulajdonképpen ez utóbbi következtetésben rejlő implikációkat fejti tovább. A konfliktuselmélet támogatói úgy vélik, hogy a jóléti rendszerek fejlődésében előbbieken túl a társadalmi mozgalmaknak, politikai küzdelmeknek legalább akkora szerepük van. Az egyes szociális problémák ugyanis igen sokszor politikai és társadalmi konfliktusok

²³ Tálos, Emmerich: Sozialstaat – Sozialpolitik. In: Forum Politische Bildung (Hg.): *Informationen zur Politischen Bildung. Sozialpolitik im internationalen Vergleich*, 14. évf. (1998), 5.

²⁴ Vobruba: Korszerűség, modernizáció, szociálpolitika, 3-4.; Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 232-233.; uő: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, 56-57.; Esping-Andersen: *Social Welfare Policy*, 14482.; Flora – Alber: *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, 37-48.

²⁵ Montanari, Ingalill: *Modernization, globalization and the welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930. British Journal of Sociology*. Vol. 52. (2001) 3. szám, 469-494.; Így például a gazdasági növekedés és a népesség előregedése, mint demográfiai sajátosság, a 20. században eleve szükségessé tették szociálpolitikai programok kidolgozását. Tomka: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, 57.

²⁶ Flora – Alber: *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, 60-63.

²⁷ Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press, 1993, 32.; Montanari: *Modernization, globalization and the welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930*, 471-472.; Guillemard: *Welfare*, 16418.

során kerülnek a felszínre.²⁸ E tekintetben tehát egyes politikai pártok konszenzusa vagy versengése lényegesen befolyásolhatja a szociálpolitika alakulását. A tézis képviselői gyakran utalnak olyan történeti fejleményekre, mint például az autoriter rendszerek aktívabb szociálpolitikája a századforduló Németországában vagy az Osztrák-Magyar Monarchiában. Ezekben az államokban ugyanis a programok bevezetését legitimációs célok is vezérelték, elsősorban a munkásság megnyerése, valamint a szociáldemokrata és szakszervezeti mozgalom leszerelése céljából.²⁹ Ugyanakkor ide sorolható a több európai államban 1945 után bekövetkező szociáldemokrata-kereszténydemokrata „kurzusváltás”, mely kétségtávolan jótékonyan hatott a szociálpolitika fejlődésére.³⁰ 1945 előtt a szociálpolitika elsősorban a munkásokat érintette, a második világháború után viszont a középrétegek egyre szélesebb csoportjait is bevonták a programokba. Részen ennek következménye, hogy a jóléti állam fejlesztésére vonatkozó konszenzus egészen az 1970-es évek elejéig fennmaradt mind a kereszténydemokrata, mind pedig a szociáldemokrata kormányoknál.³¹

Tulajdonképpen a konfliktuselméleti tézishoz kapcsolható a jóléti államot érintő neomarxista kritika. E szerint a jóléti állam nem oldja meg a kapitalizmus rendszerhibáit, csupán egyfajta „finomhangolás” során tompítja azokat: a szegénység, a hátrányos társadalmi helyzet, vagy az „osztálykülönbségek” továbbra is fennállnak (*left basis* tézis). A jóléti állam ennek megfelelően a kapitalizmus fenntartásának modern, kifinomult változata, ahol a jóléti célkitűzések sikere végső soron a bal- és jobboldal politikai egyensúlyán múlik.³²

E magyarázatok mellett a tanulmány szempontjából kiemelkedő jelentőségű az útfüggőségi (*path dependency, Pfadabhängigkeit*) teória, mely tulajdonképp mindegyik fenti magyarázattal összefüggésbe hozható. A politikai döntésekből megszületett programok – természetüknél fogva – öngenerálóvá válhattak, melyeket később már csak igen jelentős társadalmi ellenállással szemben lehetett volna leépíteni. Következésképp az útfüggőségi

²⁸ Tomka: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, 59.; uő: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 233-236.; Montanari: *Modernization, globalization and the welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930*, 472.

²⁹ Alber, Jens: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 1987, 126-133.; illetve Flora – Alber: *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, 70-73.

³⁰ Tomka: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, 61.; uő: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 236.

³¹ Flora – Heidenheimer: *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, 28.; Wilensky, Harold L.: *Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare Development*. In: Flora – Heidenheimer (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*, 345-383.

³² Tomka: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, 66-67.; uő: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 238.; Csaba Iván – Tóth István György (eds.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest, Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1999, 36-37.; Flora – Heidenheimer: *The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State*, 23.; Esping-Andersen: *Social Welfare Policy*, 14482.

elmélet szerint a létrejött jóléti intézmények önmagukban is fejlesztő hatásúak, a korábbi politikai döntések következményeit nem lehet figyelmen kívül hagyni. Így a már működő rendszerek a „tehetetlenség erejével” készítetik a döntéshozókat további szociálpolitikai tevékenység kifejtésére.³³

A jóléti állam meghatározására született elméletek többsége tulajdonképpen a jólét lehetséges körülhatárolásainak egy-egy elemét bontja ki. Jóléti állam alatt szigorú értelemben főképp a társadalombiztosítási szolgáltatásokat értik, tágabb értelemben pedig általában az állampolgárok meghatározott szintű jólétét biztosító teljes szociálpolitikai tevékenységet, melybe pénzbeli szolgáltatásokon túl szociális és természetbeni szolgáltatások is beletartoznak.³⁴ Ezeket szociális jogokon nyugvó jogosultságok biztosítják. A jóléti államok elméletében a szociális jogok az állampolgári jogok fejlődésének harmadik fázisát képezik. A T. H. Marshall által kidolgozott állampolgári jogok fejlődéséről szóló elmélet szerint az emberi és polgári jogok után a 20. században a szociális jogok is alapvető részét képezik a modern állampolgári jogoknak. Ez azt jelentette, hogy a második világháború egyfajta „új társadalmi szerződést” teremtett munkaadók és munkavállalók között, melyet 1945 után az állam szavatolt.³⁵

Részben e jogfejlődéshez kapcsolható a jóléti állam fejlődésének hagyományos korszakolása. E szerint négy nagyobb szakasz különíthető el: 1) kommunális szegénypolitika, 2) állami munkavállalói társadalombiztosítás kiépítése a 19. század végétől a második világháborúig, 3) minden állampolgárra kiterjedő modern jóléti állam megteremtése az 1940-es évektől az 1970-es évekig, 4) jóléti államok kritikájának és reformjainak időszaka az 1970-es évek óta.³⁶

³³ Tomka: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, 64-65.; uő: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 236.; Kaelble, Hartmut: Das europäische Sozialmodell – eine historische perspektive. In: Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin, WZB-Jahrbuch, 2004, 33.

³⁴ Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik*. Opladen, Leske und Budrich, 1988, 15.; Weir, Michael: Welfare State. In: Smelser – Baltes (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, 16432.; Asa Briggs hagyományos definíciójához lásd Briggs, Asa: *The Welfare State in Historical Perspective*. *European Journal of Sociology* (1961) 2. szám, 228.; illetve Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 203.

³⁵ A klasszikus magánpolgári szabadságjogok – egyesülési jog, vallásszabadság, stb. – a 18. századi felvilágosodás követeléseire tartoztak. A politikai jogok – sajtószabadság, szavazati jog, stb. – már inkább a 19. század elérendő céljai között szerepeltek. Ugyanakkor Marshall arra is felhívja a figyelmet, hogy a szociális jog, nem csupán személyes, hanem társadalmi kötelesség is. A műveltségnek, az egészségnek és a kultúrának szerves egységet kell alkotnia, hogy kötelességszerűen fönntarthassa a nemzeti egységet és a civilizációt. Ebben az értelemben a szociális jogok kontraktualisak: a minimáljövedelem létminimumot jelent, valamint az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások és intézmények standard szintjét az államnak szavatolnia kell. Marshall, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*. New York, Doubleday, 1965, 78. A teljes elmélet uo. 65-122.

³⁶ Kaelble: *Das europäische Sozialmodell – eine historische perspektive*, 33.

A 20. század utolsó két harmadára összpontosítva egy további csoportosítás lehetséges. Az 1) 1930-as éveket alapvetően a válság és a munkanélküliség határozta meg, ezért a transzferjövodelmek szerepe megnőtt, ugyanakkor a kereseti jövodelmek apadtak, melyekből egyébként a szociálpolitikát finanszírozták. 2) Az 1940-es években a háború hatására megnőtt a makroökonómiai szabályozás, és szerepe azokban az országokban is központivá válik, amelyeket megkímélt a háború és nem álltak át hadigazdálkodásra (például Svédország). 3) Az 1950-es, 1960-as évek gyors gazdasági növekedése következtében jóléti expanzió következett be, mely az 1970-es évek elejéig tartott. 4) Az 1970-es évek közepétől a gyors gazdasági visszaesés és növekvő munkanélküliség következtében a jóléti állam bevételi forrásai csökkentek, ugyanakkor a járadékkiadások emelkedtek. A fiskális krízis követelte jóléti kiadáscsökkentés nem következett be, még a liberális tradíciókkal bíró Nagy-Britanniában sem, mivel a lakosság magas szolgáltatásokkal kapcsolatos elvárásai megmaradtak.³⁷

A századfordulón a szétagolt magánbiztosítási rendszert központosító, átfogó, törvényes és kötelező biztosítást előíró típus gyors diffúziója figyelhető meg. Az első világháborúig majdnem minden nyugat-európai országban megjelent a három alapkockázat – betegség, baleset és öregség – elleni program. Ezzel párhuzamosan az addig különálló biztosítókat – önállóságuk és önkormányzatuk fenntartásával – állami programok keretébe integrálták. A második világháborút megelőző periódusban mind a programok összetettségét, mind pedig a jóléti kiadások mértékét tekintve Németország és Anglia játszott vezető szerepet, s ez a két ország vált 1945-ig a fő mintaadóvá Európa más országai számára is.³⁸

Ugyanakkor már a 20. század elejétől fogva megfigyelhető a szociálpolitikai programok erőteljes differenciálódása olyan területeken, mint például az egyes biztosítási formák bevezetésének sorrendje, a lefedettség szintje, a kiadások mértéke, vagy a jogosultság formái.³⁹ Jóllehet az európai jóléti rendszerek eltérő társadalomfilozófiai, társadalmpolitikai és szocioökonómiai okokból kifolyólag más pályákat futottak be, több szempontból konvergens folyamatok figyelhetők meg. A szociális jogok „alulról fölfelé” egyre több társadalmi csoportra terjedtek ki, folyamatosan növelve ezzel a társadalombiztosítási

³⁷ Hennock, E. P.: The History of the Welfare State Since 1945. In: Smelser – Baltes (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, 16442-16443.

³⁸ Ugyanakkor az első világháború előtt a liberális szociálpolitikával rendelkező országokban is megjelentek a kötelező programok. A biztosítások bevezetésének sorrendje általában: baleset-, betegség-, nyugdíj- és munkanélküliségi biztosítás Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 204-205. Alber: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, 27-28., 43-47.; Schmidt: *Sozialpolitik*, 119-120.; Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 18-20.

³⁹ Tomka: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, 24-26.

programok lefedettségét.⁴⁰ A kiadások konstans növekedése mellett a rászorultsági elv (*means test*) visszaszorult, s a második világháború után az állampolgársági elven járó juttatások váltak általánossá.⁴¹ 1945-ig ebben a konvergenciában Kelet-Közép-Európa is részt vett. Magyarországon a munkanélküliségi és mezőgazdasági biztosítást leszámítva 1928-ra kiépült egy németországihoz igen hasonló társadalombiztosítási rendszer, mely szolgáltatási színvonalában és lefedettségi arányában is megközelítette a legtöbb nyugat-európai programot.⁴²

Az általánosan elfogadott nézet szerint a második világháború lényeges változásokat hozott a jóléti állam szerkezetében és az európai országok szociálpolitikájában. Kelet-Közép-Európa és Nyugat-Európa háború előtti kapcsolati rendszerei megszakadtak, a bipoláris világrend és a hidegháború kifejlődésének következtében Magyarország és térsége a szovjet érkörébe került. S bár 1949-ig megfigyelhető volt egy rövid demokratikus periódus, ezt követően azonban a térség jóléti értelemben is a kommunista blokk részévé vált. A társadalombiztosítás alárendelődött a gazdaságnak, s összességében a kelet-közép-európai régió 1950-től az 1980-as évekig divergált Nyugat-Európától. Nyugat-Európában és Észak-Európában ezzel szemben további konvergencia érvényesült.⁴³

Habár a bismarcki és beveridge-i szociálpolitikai rendszerek – előbbi főképp a kontinentális országokra, míg utóbbi az angolszász és skandináv országokra vált jellemzővé – eltérő elveket követtek, a két világháború közötti periódust jellemző viszonylag alacsony lefedettséget és mérsékelt jóléti kiadásokat 1945 után egy gyors költségnövekedésű univerzalitás felé való elmozdulás váltotta fel.⁴⁴ Akár a költségeket, akár a szociális

⁴⁰ A lefedettség egész Európát tekintve az 1970-es évekre gyakorlatilag 100%-ot ért el. Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 217.

⁴¹ Ritter, Gerhard: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München, Oldenbourg Verlag, 1991, 147-156.

⁴² Cora Zoltán: A szociálpolitika arculatai: alternatívák és gyakorlat Magyarországon. In: Tamás Ágnes (szerk.): *Mozaikok a magyar történelemből*. Szeged, Egyetemi Kiadás, 2009, 163-165.; Tomka: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, 27.; uő: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest: Századvég Kiadó, 2003, 59-62.

⁴³ Kelet-Európán belül Magyarország, Csehszlovákia és Lengyelország egy külön csoportot képezett. Rose, Richard: The Long and the Short of Transformation in Central Europe. In: Andorka Rudolf et al. (szerk.): *A Society Transformed: Hungary in Time-Space Perspective*. Budapest, CEU Press, 1999, 179-181.; Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 211., 215., 222., 229-230.

⁴⁴ A háború után megjelenik az univerzális, létminimumot garantáló állami biztosítás, s a kiadások dinamikus növekedése. Az 1945 utáni bővítés fő irányai: mezőgazdasági népesség, családtagok megfelelő szintű biztosítása, valamint a biztosítási idő meghosszabbítása. Az 1960-as évektől azokban az országokban is bevezették a kötelező biztosítást, ahol az korábban önkéntes volt. Alber, Jens: Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe. In: Flora – Heidenheimer (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*, 155.; Alber: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. 52-53.; Tomka: Western European welfare states in the 20th century: convergences and divergences in a long-run perspective. *International Journal of Social Welfare*, vol. 12. (2003), no. 4. 249-260.

kiadásokat vizsgáljuk, kétségtelenül a társadalombiztosítás vált a legfontosabb jóléti intézménnyé. Egyre több foglalkozási csoportot vontak be, a hozzátartozók biztosításával pedig emelkedett a nem saját jogú részesedés is. A nyugdíjakat önálló kereseti forrássá fejlesztették, a juttatások szintjei megközelítették a munkajövedelmi szinteket. Összességében tehát a szociális jogok konvergenciáját valósították meg. Ez a dinamika azonban elképzelhetetlen lett volna az 1945 és 1973 közötti egyedülállóan magas gazdasági növekedés, és ennek nyomán a teljes foglalkoztatás fenntartásába vetett bizalom nélkül.⁴⁵

A hidegháború ellenére az európai jóléti államok 1945 utáni transznacionális fejlődése egy új európai identitás megteremtését is elősegítette. Az európai nemzetállamok ugyanis az egyes nemzeti, hasonult szociálpolitikák révén új legitimitást, új bizalmat nyertek. Mivel a második világháború előtt a nemzetállamok több szempontból is hitelüket veszítették, így az 1945 után kifejlődő nemzeti szociális jogok, s a társadalmi szolidaritás erősödése újra visszahelyezte az európai országokat legitimált helyzetükbe. Mindezt nagymértékben elősegítette a gyorsuló információáramlás, a szakértőcsere, a civil társadalom erőteljes, határokon átívelő fejlődése, s az európai integráció folyamata. Identitásteremtő szerepét pedig erősítette, hogy az 1930-as években több latin-amerikai ország, valamint a háború folyamán Japán is európai minták alapján építette ki saját jóléti államát.⁴⁶

Tulajdonképpen ez a közös európai fejlődés szolgáltatott alapot ahhoz a folyamathoz, melynek során Nyugat-Európában a kiadások szerkezeti hasonlóságai, valamint az egységesülő szervezeti formák és jogok egy Európai Szociális Modellt hoztak létre. A modell alapelvei közé tartozik a piacgazdasági elvek figyelembe vétele, a racionális erőforrás-felhasználás és a munkaerőpiac rugalmasságának fenntartása.⁴⁷ Éppen ez utóbbiak képezik az erről folytatott, főképp az Európai Unión belül zajló viták főbb pontjait, melyek ugyanakkor az európai jóléti államok jövőjét is érintik.

⁴⁵ Kaelble, Hartmut: Das europäische Sozialmodell – eine historische perspektive, 34-36. Montanari: Modernization, globalization and the welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930, 474-479.

⁴⁶ Bizberg, Ilán: Social Security Systems in Latin America in the 20th Century and the Model of the European Welfare State. In: Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin, WZB-Jahrbuch, 2004, 141-166.; Tanaka, Yoko: Between Self-responsibility and Social Security. Japan and the European Social Model from a Historical Perspective. In: *ibid.*, 167-214.

⁴⁷ Az Európai Szociális Modell kifejezést 1980-as évek óta használják, az európai jóléti államok más országoktól való megkülönböztető szerepét és közös jellemzőinek összességét értik alatta. Az ESZM az 1945 óta tartó szociálpolitikai konvergencia során jött létre, s alapja az 1990-es évek nagy részét hasonuló európai szociálpolitika és szociális törvénykezés, ami azonban nem jelent igazi szupranacionalitást. Az európai államok ún. „konvergenca klubot” alkotnak, ahol a konzervatív és szociáldemokrata jellegzetességek hasonulnak egymáshoz, a gyors gazdasági fejlődés és szociális haladás harmonikus összeegyeztetésével. Kaelble – Schmid (Hrsg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, 1-28.

A konvergencia-elméletben rejlő másik implikáció, hogy az európai jóléti államokat illetően lehetséges-e típusok felállítása. A kutatók a jóléti rendszereket az elmúlt évtizedekben igen gyakran tipológiákba sorolták be. Az első nagyobb szakmai visszhangot kiváltó kísérlet Richard M. Titmuss nevéhez fűződik az 1950-es évekből.⁴⁸ Titmuss teóriájánál szélesebb empirikus kutatásokon alapul Gøsta Esping-Andersen máig használt és hivatkozott tipológiája. A szerző komplex társadalmi és gazdasági viszonyok alapján alakítja ki típusait (liberális, konzervatív-korporatív és szociáldemokrata jóléti államok).⁴⁹ Mélysége és alapossága ellenére Esping-Andersen tipológiájának több gyenge pontja is akad. Nem elemzi a társadalmi státusz, etnicitás és nem szerepét a jóléti államok alakulásának vizsgálatakor. A tipológia elsősorban Nyugat-Európa és Skandinávia államait veszi figyelembe, s ezen belül is megállapításai az 1960-as, 1970-es évek viszonyait tükrözik, így egyrészt időben meglehetősen szűk keretek között hozza létre modelljeit, másrészt pedig Dél- és Kelet-Európa teljesen kimarad a tipologizálásból.⁵⁰ Később maga Esping-Andersen is módosított elméletén, részben F. G. Castles munkásságára támaszkodva. Módosított tipológiájában már négy típus szerepel: északi csoport (*Nordic group*), angolszász csoport (*Anglo-Saxon group*), kontinentális csoport (*Continental European group*) és egy mediterrán-kelet-ázsiai csoport (*Mediterranean and East Asian group*).⁵¹ Mindezek mellett egy ausztrál és új-zélandi ún. radikális jóléti típust is megkülönböztet a szakirodalom.⁵²

Más megközelítésben Nyugat-Európában a második világháború után összességében az eredeti beveridge-i – univerzális, létminimumra épülő – és a bismarcki – kereseten és munkavégzésen alapuló – típusok keveredésének (*welfare mix*) lehetünk tanúi.⁵³ Különösképp problematikussá teszi a modellalkotást Kelet-(Közép)-Európa 1945 utáni besorolása. Az 1940-es évek végére a térségben megszilárduló népi demokráciák eleve eltérő

⁴⁸ A három típus: *reziduális* (rászorultsági elven alapuló), *teljesítményalapú* (járulékbefizetésekhez kötött) és *intézményesült* (alanyi jogú) jóléti állam. Titmuss, Richard M.: *Essays on 'The Welfare State'*. London, Allen and Unwin, 1958, 34-55.

⁴⁹ A típusalkotás szempontjai közül legfontosabbak a dekommodifikáció mértéke, a jóléti rendszer hatása a társadalmi rétegződésre, az állam, a piac és a család kapcsolata. A dekommodifikáció (*decommodification*) azt jelenti, hogy az egyén mennyire képes függetleníteni magát munkaeje piaci értékétől. Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1-79.

⁵⁰ Tomka: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, 46.; Kaelble: *Das europäische Sozialmodell – eine historische perspektive*, 38.

⁵¹ Az északi csoportot univerzalizmus, általános társadalombiztosítás és erős nőtámogatási politika jellemzi. Az angolszász típusban a reziduális közszolgáltatások és a magánjólétiség intézményei dominálnak. A kontinentális vagy európai modellnél a korporatív státusz orientált társadalombiztosítás terjedt el. A mediterrán típus esetében pedig igen erős családpolitika tölt be központi szerepet. Esping-Andersen: *Social Welfare Policy*, 14482.; Castles, F. G.: *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot, Dartmouth, 1993.

⁵² Weir: *Welfare State*, 16433.; Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 226.

⁵³ Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 178-183.; Tálos: *Sozialstaat – Sozialpolitik*, 9.

jóléti előzményekkel rendelkeztek, ugyanakkor az 1950-es években kibontakozó sztálinista rendszer igen hasonló szociálpolitikai jelleget adott a régiónak, viszont több Nyugat-Európával addig fennálló hasonlóságot felszámolt. Rendszerelméletileg általában a kelet-európai szocialista rendszereket – a nyugat-európai modellekre alkalmazott terminológiát alkalmazva – kevert konzervatív-szociáldemokrata, erősen antiliberális típusként írják le.⁵⁴

A kevert típusok léte azonban önmagában is rámutat a tipológiák gyengéire. A típusalkotás nem képes figyelembe venni az összes számba vehető jóléti államot anélkül, hogy ne vesztené el modellalkotási képességét. A modellek általában egy rövidebb időtávra vonatkoznak, ezért hosszú időtávú történeti vizsgálatok esetén használatuk csak kritikával, erős kiigazításokkal lehetséges. Ebből kifolyólag több kutató a konvergencia jelenségének egyértelmű konstatálása mellett a sokszínűség és eltérések vizsgálatára koncentrált. Ekképp típusok helyett „nemzeti jóléti rendszerek” jellemzéseit tartják tudományosan megragadhatónak, s legfeljebb néhány ország alkotta „nemzetcsoporthoz” közösségének kimutatásáig jutnak.⁵⁵

Kutatásunk szempontjából tehát igen lényeges néhány elméleti megfontolás. Akár a konvergencia-folyamatokat, akár a modellalkotást, akár pedig a társadalombiztosítás kiterjedtségét vizsgálják, a jóléti állam 20. századi fejlődésére vonatkozó elemzésekben 1945 markáns választóvonalaként jelenik meg. Ez azt feltételezi, hogy a második világháború, valamint az azt megelőző és követő néhány év tulajdonképp a jóléti állam katalizációs időszaka. E kérdéskörön belül Kelet-Közép-Európa és Magyarország elhelyezése fontos társadalomtörténeti probléma, ugyanakkor ennek elemzéséhez nélkülözhetetlen a témára vonatkozó historiográfia elemzése.

2.3. Szociálpolitika az 1945 utáni magyar történetírásban – a kutatás eredményei és hiányai

A magyar jóléti állam kutatásának is nélkülözhetetlen velejárója, hogy elhelyezhető legyen a magyar és európai historiográfiai hagyományban. Nem csupán a hiányosságok feltárása miatt fontos ez, hanem azért is, mivel maguk a kérdésfeltevések is részben e historiográfiai

⁵⁴ Raphael, Lutz: Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase” der europäischen Wohlfahrtsstaats. In: Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin, WZB-Jahrbuch, 2004, 55-57. Ferge Zsuzsa: Social Policy Regimes and Social Structure. In: Ferge Zsuzsa – Kolberg, Jon Eivind (eds.): *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt, Campus Verlag und Westview Press, 1992, 201-222.

⁵⁵ Tálos: Sozialstaat – Sozialpolitik, 10.; Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 229.

tradícióból erednek.⁵⁶ A jóléti államok történetírásában az 1970-es évektől fogva igen erősen érvényesült a társadalomtörténet-írás egyik fő módszere, a kvantifikáció, mivel a kutatások – az egyes államok szociálpolitika-történeti alapkutatásain túl – elsősorban összehasonlító és tipologizáló jellegűek voltak.⁵⁷ Ugyanakkor a modellek kialakításához igen jól alkalmazható, analitikus, a tömegjelenségekre és hosszú távú folyamatokra összpontosító, elsősorban statisztikai elemzési módszert azonban az 1980-as évektől komoly kihívások, és sok esetben támadások érték neopozitivisták történetfilozófiai alapjai miatt.⁵⁸ A posztmodern történelemelmélet – s történetírások belüli fő exponense, a narratológia – igen erős kritikát gyakorolt a jórészt társadalomtudományos fogalmakkal és kategóriákkal dolgozó hagyományos társadalomtörténettel és ezen belül az összehasonlító metódussal szemben (*linguistic turn*).⁵⁹

Az utóbbi évtizedekben ennek hatására több kísérlet történt az episztemológiai alapok újrafogalmazására és a különböző diszciplínák közötti kapcsolat erősítésére. A társadalomtörténeti fogalmakat érintő kritika átértékelésénél nyilvánvalóvá vált, hogy azok az 1960-as, 1970-es évek modernizációs elméleteinek társadalomelméleti kategóriáiként váltak meghaladottá, nem pedig *per se*.⁶⁰ Ekképp az interdiszciplinaritás – politikatudomány, szociológia, antropológia és történettudomány együttműködése – révén, illetve a társadalomtörténet és a kultúrtörténet összeegyeztetése (*cultural turn*) által lehetőség nyílt egy új módszertani és konceptuális nyitottságra.⁶¹ A pusztán narratív reprezentációra és fogalmi

⁵⁶ A historiográfia azért is szükséges, hogy tudatosítsa a történészben saját pozíciójának előfeltevéseit, rivális elméleteit és perspektíváit. Ehhez részletesen Gadamer, Hans Georg: *Igazság és módszer: egy filozófiai hermeneutika vázlatja*. [Ford. Bonyhai Gábor – Fehér M. István], Budapest, Osiris, 2003.; Erős Vilmos: Mit jelent a történetírás-történet és miért írunk ilyet? *Aetas*, 15. évf. (2000), 4. szám, 146. Mivel a nagyobb társadalomtörténet-írások belüli fordulópontok a jóléti államok és szociálpolitika történetének írását is nagyban érintik, így ennek rövid historiográfiai és történelemelméleti tárgyalása e helyütt indokolt.

⁵⁷ A kvantifikáció és struktúratörténet a társadalomtörténet-írás expanziójával együtt az 1960-as, 70-es években erősödött meg, a hagyományos központokon túl – mint például Lipcse, vagy Párizs – olyan központokkal, mint Amsterdam, vagy Bielefeld. Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 29-33.

⁵⁸ Gyáni Gábor: A történetírás fogalmi alapjairól. In: Bódy Zsombor – Ö. Kovács József (szerk.): *Bevezetés a társadalomtörténetbe*. Budapest, Osiris, 2003, 37-50.

⁵⁹ Kritikusai szerint az összehasonlító módszer kategóriái nem nyitottak és rugalmasak, egyfajta „hamis objektivitást” közvetítenek. A statisztikusság több folyamatot megragadhatatlanná tesz, s a hosszú távú vizsgálatok főképp a konvergens-divergens folyamatok alakulásába engednek betekintést, ugyanakkor holisztikus szemléletük révén egy absztrakt történeti képet közvetítenek. Továbbá a narratív reflexió e munkákban szinte teljesen hiányzik. A legfontosabb kritikai szempont pedig, hogy az alkalmazott fogalmak érvényességéhez mindezek következtében kétség férhet: olyan korábban használt fogalmak, mint az „osztály” vagy „dinamika” is megkérdőjeleződhetnek. Joyce, Patrick: *The End of Social History?* *Social History*, 20. évf. (1995), 1. szám, 73-91.

⁶⁰ Iordachi, Constantin: Reconceptualizing the Social: East Central Europe and the New Sociocultural History. In: Schlacks, Charles et al. (eds.): *East Central Europe / L'Europe du Centre-Est. Eine wissenschaftliche Zeitschrift*. Vol. 34-35. (2007-2008), 1-2. szám, 2.

⁶¹ Természetesen a társadalomtörténeten belüli számos aldiszciplína, mint például a történeti antropológia vagy a mikrotörténelem, eleve e sokrétűséget tükrözi. Összefoglaló tárgyalásukhoz lásd Bódy Zsombor – Ö. Kovács József (szerk.): *Bevezetés a társadalomtörténetbe*. Budapest, Osiris, 2003.

dekonstrukcióra épülő társadalomtörténet-írás kritikája után tehát újból megalapozottá vált egy immár erős fogalmi reflexióval és interdiszciplinaritással bővülő társadalomtörténet és szociálpolitika történet iránti igény. Alapvetően két új irányt jelent meg: egyrészt sokkal nagyobb mértékben érvényesült az egyes társadalmi jelenségek kultúrtörténeti-kultúrelméleti elemzése – *new cultural history*ként váltva a *social history*-t –, vagy épp ellenkezőleg: a kutatók a nyelvi és a kulturális fordulat hagyományos társadalomtörténettel való összhangba hozását kísérelték meg.⁶² Nem utolsó sorban azért is, hogy a Nyugat-Európára koncentráló társadalomtörténetek helyett immár egy egész Európát magába foglaló társadalomtörténet-írás alakulhasson ki.⁶³

Ugyanakkor a jóléti államok történetírásával kapcsolatban az összehasonlító módszer alkalmazott formáinak továbbra is kiemelt szerep jut a kutatásokban.⁶⁴ Az utóbbi évtized történetírói munkái között egyre nagyobb teret kapott a transznacionális megközelítés is.⁶⁵ Habár a jóléti állam elméletét illetően e helyütt nem kívánunk állást foglalni, mégis fontos lehet annak összegzése, hogy a társadalomtörténeti diszciplínának – főképp a szociálpolitikai területet illetően – értelmezésünkben a hagyományos társadalomtörténeti forráskritikán, kvantifikáción és strukturalizmuson túl mindenképp magába kell foglalnia a módszertani nyitottságot és az interdiszciplinaritást, a politikai és szakmai diskurzusok elemzését, valamint egy erős kultúrtörténeti nyitottságot. Ennek az elméleti és módszertani háttérnek az ismerete és végiggondolása pedig elengedhetetlen, ha a kelet-közép-európai régió, a magyar historiográfia és azon belül az elmúlt néhány évtized szociálpolitikai historiográfiájának eredményeit és hiányait szeretnénk értékelni.

Kelet-Közép-Európában ugyanakkor a kommunista diktatúra idején a társadalomtörténet nem vált, nem válhatott önálló, fejlődő diszciplínává. A „megtűrt” társadalomtörténeti kutatásokat legtöbbször a kommunista rezsim aláaknázási kísérleteiként értelmezték, s ennek megfelelően minden „progresszív” kezdeményezést elnyomtak. Ennek ellenére az 1945 utáni magyar társadalomtörténet-írás három kisebb „szakaszra” osztható. (1) Az 1940-es évek

⁶² Eley, Geoff: *Crooked Line: From Cultural History to the History of Society*. Michigan, University of Michigan Press, 2005, 189., 200-203. Kocka válaszához lásd Kocka, Jürgen: *Crooked Line: Returning to Social History? History and Theory*, 47. évf. (2008), 421-426.

⁶³ Iordachi: *Reconceptualizing the Social: East Central Europe and the New Sociocultural History*, 34-35.

⁶⁴ Ennek elméleti és módszertani kérdéseire a nemzetközi és magyar szakirodalomban lásd Kaelble, Hartmut: *Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert*. Frankfurt/M. – New York, Campus Verlag, 1999.; Haupt, Heinz-Gerhard – Kocka, Jürgen (Hrsg.): *Geschichte und Vergleich*. Frankfurt/M. – New York, Campus Verlag, 1996.; Keller Márkus: A megértés lehetősége – az összehasonlító történetírás hasznáról. *Aetas*, 20. évf. (2005) 4. szám, 102-111.; Tomka Béla: Az összehasonlító módszertan a történetírásban – eredmények és kihasználatlan lehetőségek. *Aetas*, 20. évf. (2005), 1-2. szám, 243-258.; Cora Zoltán: Összehasonlító módszer a mai európai történettudományban. *Aetas*, 22. évf. (2007), 2. szám, 174-179.

⁶⁵ Cora Zoltán: Mi a transznacionális történelem? *Aetas*, 24. évf. (2009), 2. szám, 130-144.

végétől az 1970-es évek elejéig a marxista ideológia doktrínája uralta a történetírást, ami minden szakmai vélekedést „áramvonalasított”.⁶⁶ Mivel a hivatalos „tematikai álláspont” szerint a legfőbb témát a munkásosztály és munkásmozgalom küzdelmei jelentették, így társadalomtörténetileg főként a hosszú távú szocioökonómiai változások és dinamika szerepelhetett kutatási projektként.⁶⁷ Valamelyes enyhülés csak az 1960-as évek közepétől-végétől datálható, melyben a KSH könyvtárának értelmiségi köre is nagy szerepet játszott. (2) Az 1970-es évektől erősödött a társadalomtörténeti kutatás és érdeklődés, azonban összehangolt tudományos programok ekkor még nem indultak: a kezdeményezések nagy része decentralizált, alulról jövő és egyéni. Az 1970-es évek végétől, 1980-as évek elejétől viszont lendületet kapott a diszciplína: számos fontos külföldi munka látott napvilágot magyar nyelven, s ezzel párhuzamosan sok addig nem művelt tudományág honosodott meg.⁶⁸ (3) Az 1990-es évektől két folyamat indult meg. Egyrészt a nemzeti történelmi tematika újra felszínre került – Trianon, második világháború –, mely értelemszerűen elsősorban a politikatörténeti (újra)értelmezések sokasodásához vezetett. A társadalomtörténet súlya relatíve tehát kisebb maradt Magyarországon, ugyanakkor igen kedvező fejleménynek tartható a szakmai pluralizálódás és a hazai történeti eredmények európai tudományos fórumokon való nagyobb arányú megjelenése.⁶⁹

E historiográfiai szakaszolás többé-kevésbé az első világháborút követő magyarországi szociálpolitikára vonatkozó történetírással is érvényes. A tanulmány szempontjainak megfelelően tehát elsősorban az első világháború utáni magyar szociálpolitika historiográfiáját elemezzük. Gyáni Gábor 1994-es magyar szociálpolitika-történeti műve az 1990-es évekre bekövetkezett historiográfiai fordulatot tükrözte: a jóléti állam történetének kutatása újra legitim témává vált a magyar történetírásban belül: ugyanilyen igénnyel és céllal utoljára ugyanis 1944-ben jelent meg lényeges történetírói mű, mégpedig Kovrig Béla tollából.⁷⁰

⁶⁶ Az 1950-es és 1960-as évekre igen jellemző folyamatok: nagyarányú személycserék, intézményrendszer uniformizálása (Történeti Intézet), kommunista párt ideológiai szigora, és a szakmai színvonalra igen destruktív kontraszelekció megjelenése. Csíki Tamás – Halmos Károly – Tóth Árpád: A magyar társadalomtörténet-írás története a kezdetektől napjainkig. In: Bódy Zsombor – Ö. Kovács József (szerk.): *Bevezetés a társadalomtörténetbe*. Budapest, Osiris, 2003, 223-226.

⁶⁷ Romániában és Lengyelországban is megtörtént a társadalomtörténet-írás „sztálinizálása”, ugyanakkor nem alakult ki egyértelműen monolitikus rendszer – például állhat itt Dimitrie Gusti iskolája. Iordachi: *Reconceptualizing the Social: East Central Europe and the New Sociocultural History*, 16-20.

⁶⁸ Csíki et al.: A magyar társadalomtörténet-írás története a kezdetektől napjainkig, 226-234.

⁶⁹ Iordachi: *Reconceptualizing the Social: East Central Europe and the New Sociocultural History*, 24.

⁷⁰ Kovrig Béla: *A munka védelme a dunai államokban*. Kolozsvár, Universitas Francisco-Josephina, 1944.; illetve uő: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*. 1-2. kötet, New York, Kis Magyar Könyvtár, 1954.

A szociálpolitika 1948 után a tervgazdaságba integrált másodlagos területté vált, s tulajdonképpen ez tükröződött ideológiai megítélésében is. Kutatását illetően ekképp legitim kérdésfeltevést nem lehetett megfogalmazni, mivel a szociálpolitikát a polgári társadalom szükségtelen, visszamaradt „kellékeként” értelmezték.⁷¹ A „kapitalista összeesküvés elmélet” logikáját követve a marxista történetírás elgondolása szerint a „tőkés” Horthy-kor szociálpolitikája értelemszerűen az „uralkodó osztály” érdekében a munkásmozgalom semlegesítésére, elnyomására törekedett.⁷² Ezt igen tömören fogalmazza meg Laczkó István, a korabeli marxista szociálpolitika-történetírás egyik programadója, könyvéhez írott előszavában. *„A magyar társadalombiztosítás történetének marxista feldolgozása évek óta várat magára [...] Szerzőnk az első, aki megkísérli a magyar társadalombiztosítás történetének marxista felfogású ismertetését, munkája így hézagpótlónak nevezhető. Tájékoztatásul megjegyezzük, hogy könyvünknek azért választottuk A magyar munkás- és társadalombiztosítás története címet, mert a munkásbiztosítás és társadalombiztosítás közé nem tehetünk egyenlőségjelet. A mai értelemben vett társadalombiztosításról ugyanis csak a felszabadulás óta beszélhetünk. Viszont az is igaz, hogy a munkásbiztosítás megjelölés sem pontos, mert a munkások mellett jelentős alkalmazotti réteg is kötelezően biztosítva volt. Könyvünkben tehát egységesen a társadalombiztosítás elnevezést használjuk, annak hangsúlyozásával, hogy ez mást jelent a felszabadulás előtt és után.”*⁷³ E korszak szociálpolitika-történetírói eredményei – egy általános eseménytörténet felvázolásán alig túlmenően – igen szerénynek tekinthetők. Ideológiai torzításaikon túl e művek további problémája, hogy a 20. századi magyar szociálpolitika alakulását tekintve csak a munkásmozgalom és a politikai gazdaságtan kerül elemzésre, mint *differentia specifica*.

Változást e téren csak az 1980-as évek kutatásai hoztak, melyek – Kovrig munkáját nem számítva – a meglehetősen gyér előzmények után többnyire a fő jóléti trendek, valamint a társadalombiztosítás történetének bemutatására összpontosítottak. A szociálpolitika már nem valamiféle „tőkés csel fogásként” jelenik meg: „politikai-szakmai kérdéssé” válik. Ugyanakkor még ezeknél a munkáknál is kimutatható egyfajta ideologizáltság, érvényesül a

⁷¹ Juhász, Borbála: Wiederaufbau der Sozialen Arbeit in Ungarn. In: Hering, Sabine – Waaldijk, Berteke (hrsg.): *Die Geschichte der Sozialen Arbeit in Europa (1900-1960)*. Opladen, Leske und Budrich, 2002, 183.

⁷² Csépanyi Dezső: *Az ellenforradalmi rendszer munkásellenes politikája 1935-1939. A rendszer ipari szociálpolitikája és kísérlete a legális munkásmozgalom felszámolására*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1972.; Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Budapest, MTA Állam- és Jogi Tudományi Intézet, 1977.; Laczkó István: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*. Budapest, Táncsics, 1968.; Petrák Katalin: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*. Budapest, Táncsics, 1978.

⁷³ Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 3.; ugyanez a típusú érvelés jelenik meg az 1928-as nyugdíjbiztosítói törvénnyel kapcsolatban is, lásd Laczkó: *ibid.*, 138.

„munkásmozgalmi” múlt.⁷⁴ Mindazonáltal előrelépésként értékelhető, hogy olyan kutatási alapproblémák is megfogalmazódnak, mint például az ONCSA szerepe a háborús magyar szociálpolitikában, a munkanélküli biztosítás kérdése a Horthy-korszakban, a szegénypolitika és szociálpolitika kezelése a szocialista rendszerben, vagy például a politikatörténeti korszakhatárok érvényessége a szociálpolitika szempontjából.⁷⁵

Következésképp a jóléti állam története csupán az 1990-es években vált igazán szabad kutatási témává. Átfogó művek részeként egyrészt megjelent egy-egy szociálpolitikával foglalkozó fejezet, amely már önmagában is az aldiszciplína legitimitását erősítette.⁷⁶ Ennek ellenére Juhász Borbála 2002-es tanulmányában további kutatási hiányosságokat nevezett meg: (1) szociálpolitikai fejlődéstörténet a századfordulótól 1949-ig, (2) egyes szociálpolitikuskok történeti portréi (Esztergár Lajos, P. Oslay Oswald, Johan Béla, Hilscher Rezső, Heller Farkas, Kovrig Béla, stb.), (3) összehasonlító kutatások – az európai fejlődéshez mért hasonlóságok és különbségek vizsgálata.⁷⁷ Öröndetes módon azóta napvilágot látott a témának szentelt számos monográfia és tanulmány is, így nyugodtan kijelenthető, hogy a 21. század elejére a diszciplína a mai történettudomány dinamikusan fejlődő területévé vált. Juhász tanulmányának megállapításait is figyelembe véve fontos eredmények és további hiányosságok állapíthatók meg a szociálpolitika történetének két világháború közötti (1920-1944), koalíciós kormányzati (1945-1948) és sztálinista szakaszára (1949-1956) vonatkozólag.

Viszonylag alapos forrásfeltárással és vizsgálatokkal a szociálpolitika jelzett időszakának politikatörténeti eseménytörténete jórészt feltárt, ismerjük az egyes korszakokban érvényesülő fő trendeket. Hámori Péter és Bódy Zsombor tanulmányaiban számos részkérdését nagy körültekintéssel már feldolgozott.⁷⁸ Egresi Katalin kitűnő monográfiájában a két világháború

⁷⁴ Az ideologizáltság elemzéséhez lásd Nagy Péter Tibor: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon. *Világosság*, 42. évf. (2001), 7-9. szám, 85.; Gyáni Gábor: Szociálpolitika és jóléti politika a két világháború közötti Magyarországon. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 11-12.; Juhász: *Wiederaufbau der Sozialen Arbeit in Ungarn*, 183-184.

⁷⁵ Lásd például Baksay Zoltán: A munkanélküliség esetére szóló kötelező biztosítás és a munkanélküli segély kérdése az ellenforradalmi Magyarországon. *Századok*, 116. évf. (1983) 4. szám, 741-804.; Ferge Zsuzsa: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*. Budapest, Magvető, 1986. Ferge munkájában a szegénység – művében meglehetősen definiálatlanul használt fogalma – alapján elemzi a 20. század szociálpolitikáját. A mű nagy forrásbázisból merít, szempontjai miatt viszont csak részleges képet kapunk olyan szociálpolitikai problémákról, mint például a városi munkásság „szegénysége” a Horthy-korban, vagy a parasztság diszkriminációja a Rákosi diktatúra idején.

⁷⁶ Például Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 363-378.; Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004, 202-204.

⁷⁷ Juhász: *Wiederaufbau der Sozialen Arbeit in Ungarn*, 184.

⁷⁸ Mint például a szociáldemokraták szociálpolitikai tevékenysége, az 1945 előtti társadalombiztosítási törvények kidolgozása, az egri norma, az 1938 után visszacsatolt területek szociálpolitikája, vagy az ONCSA

közötti korszak szociálpolitikájának eszmetörténeti és politikatörténeti hátterét elemzi.⁷⁹ További kutatási irány jelenik meg Szikra Dorottya és Ungváry Krisztián tanulmányaiban, akik az 1930-as, 1940-es évekre vonatkozóan a szociál- és fajpolitika kapcsolatát kezdték el feltárni.⁸⁰ Habár Egresi és Hámori külön teret szenteltek a magyar szociálpolitika európai történeti keretben való elhelyezésének, mindezt ugyanakkor nem szisztematikusan, hanem esetileg végezték el. Így az európai trendekhez viszonyított konvergens-divergens folyamatok nem váltak világossá, ahogy a magyar és külföldi szociálpolitikák között létesülő kapcsolatok, interakciók, vagy transzferek milyensége és működése sem.

Ez utóbbi problémakörhöz kapcsolódóan az európai országokkal való összehasonlítások terén a magyar jóléti állam történeti kutatásában Tomka Béla tanulmányai hiánypótlónak tekinthetők.⁸¹ Tomka vizsgálatai szerint a magyar szociálpolitika a két világháború között konvergált a nyugat-európai átlaghoz, 1945 után egy divergens folyamat figyelhető meg az 1970-es évekig, amikortól is újra egyfajta konvergencia bontakozott ki egészen az 1990-es évekig. Elemzései jórészt hosszú időtávokkal és kvantitatív módszerrel vizsgálják a magyar jóléti állam történeti alakulását. Ez igen kedvező, ha a szociálpolitika alakulását egy európai modernizációs paradigmán belüli fejlődési trendben elfoglalt helye szemszögéből közelítjük meg. Tomka tanulmányai lényeges, részletkutatásokat segítő és inspiráló eredményekkel szolgálnak. Ugyanakkor – óhatatlanul Tomka választott módszerei miatt – a hosszú időtávok és a főként statisztikai megközelítés következtében több lényeges, részletesebb forráselemzést igénylő terület nem vizsgálható. A szociálpolitika 20. századi történetének azok a kutatási területei, ahol elsősorban a politika- és kultúrtörténet és a szociálpolitika kapcsolata válik hangsúlyossá, a kvantifikáció és a konvergencia-paradigma elégtelennek mutatkozik.

története. Bódy és Hámori tanulmányait hely hiányában itt egyenként nem sorolhatjuk fel, ehhoz lásd a bibliográfiát.

⁷⁹ Egresi Katalin: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39.* Budapest, Napvilág Kiadó, 2008.

⁸⁰ Szikra Dorottya: Új ablak a magyar szociális ellátások történetére. Fajüldözések és szociálpolitika a legújabb kutatások alapján. *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 17. évf. (2006), 3. szám, 110-115.; uő: A szociálpolitika másik arca. Fajvédelem és produktív szociálpolitika az 1940-es évek Magyarországon. *Századvég*, 13. évf. (2008), 48. szám, 39-79.; Ungváry Krisztián: „Árjásítás” és „modernizáció”. Adalékok Imrédy Béla miniszterelnöki működéséhez és a zsidótörvények geneziséhez. *Századvég*, 7. évf. (2002), 26. szám, 3-37.; uő: Szociálpolitika, modernitás és antiszemitizmus Imrédy Béla politikájában. *Rubicon*, 20. évf. (2009), 1-2. szám, 78-83.

⁸¹ Tomka Béla: *A jóléti állam Európában és Magyarországon a 20. században.* Budapest, Corvina, 2008.; uő: Jóléti rendszerek a 20. századi Magyarországon: nemzetközi összehasonlítás. *Történelmi Szemle*, 43. (2001) 3-4. sz. 209-236.; uő: Social Security in Hungary in a Long-run and Comparative Perspective: Expenditures, Social Rights, and Organization, 1918-1990. *Arbeitspapiere des Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin. Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft.* Heft 43. Berlin, 2002.; uő: A jóléti intézmények fejlődésének meghatározói a 20. századi Európában. A hosszú távú összehasonlítások néhány tanulsága. *Valóság*, 45 (2002): 6, 83-94.; uő: *Welfare in East and West: Hungarian Social Security in an International Comparison, 1918-1990.* Berlin, Akademie Verlag, 2003.

A magyar jóléti állam kutatásának utóbbi évtizedben bekövetkezett fejlődése ellenére több terület alig, vagy egyáltalán nem kutatott. Az eddigi eredmények alapján nem alakult ki meggyőző tudományos vita, legfőképp pedig konszenzus az 1930-as évek végétől az 1950-es évek elejéig terjedő átmeneti periódus szociálpolitikájának összefüggő értékelését illetően. Megítélésünk szerint igen lényeges probléma annak eldöntése, hogy a politikatörténeti határok – 1920, 1945, 1948, 1956 – egybeesnek-e a szociálpolitika területén fellépő változásokkal. További kérdés, hogy a politika és a társadalom dimenzióiban lejátszódó folyamatok hasonlóan alakulnak-e. Másként megfogalmazva az egyes történeti fordulópontok hoztak-e valódi jóléti modellváltás(oka)t, azaz mennyiben beszélhetünk az 1945 előtti szociálpolitika 1945 utáni kontinuitásáról, s e tekintetben hogyan értelmezhető az 1945 és 1948 közötti koalíciós periódus. Húzható-e valódi korszakhatár 1945-ben, vagy 1948-ban?

A 20. századi magyarországi jóléti állam kutatásának további hiányossága, hogy a magyar és nyugat-európai szociálpolitikai kapcsolatokat eddig főként statisztikai források alapján vizsgálták. Igen lényeges lehet, hogy a 20. századi szociálpolitika nemzetállamok és régiók között fellépő jelenségeinek vizsgálatában elterjedt viszonylag leegyszerűsítő, diffúziós magyarázatokat kulturális transfertörténeti és összehasonlító megközelítéssel váltsuk fel. E területen belül különösen fontos történeti kérdés egyes nemzetközi jóléti modellek magyarországi megjelenése, recepciója és hatása.

Ezekhez kapcsolódóan pedig megállapítható, hogy egyes részterületek kutatását is mellőzte a történetírás. E korszakra specifikusan jellemző szociálpolitikai problémák közül pedig különösképpen a mezőgazdasági biztosítás kiépítésének kérdése, a második világháborút megelőző és azt követő periódus szociálpolitikájának viszonya, valamint az átmenet problémaköre tekinthető elhanyagolt kutatási területnek. Más megközelítésben tulajdonképpen a magyar jóléti állam Tomka által kidolgozott makrotörténeti konvergencia-téziséből következő mikrotörténeti részproblémák feltárása és értelmezése szolgáltat új kutatási területeket.

2.4. A kutatás céljai, hipotézise és módszerei

A magyarországi jóléti állam historiográfiai elemzéséből kiindulva a dolgozat főképp politika- és társadalomtörténeti megközelítésből vizsgálja a magyar szociálpolitikát az 1930-as évek végétől a sztálinista hatalom kiépítésének kezdetéig. A kronológiai határokat legalább

két tényező indokolja. Az 1930-as évek végén Imrédy, Keresztes-Fischer, Johan és Kovrig fellépésével egy újfajta szociálpolitika bontakozott ki, mely több szempontból (új nemzetstratégia, biztosítás kiterjesztése, univerzalitásra való törekvés, új források bevonása, közegészségügy és szociálpolitika közvetlen összekapcsolása, stb.) különbözött a két világháború közötti szociálpolitika korábbi szakaszától. A vizsgált periódus végpontját illetően pedig megállapítható, hogy az 1945 utáni politikai struktúrák eltértek a háború előttiektől. Ez önmagában még nem indokolná a periódushatárt, ugyanakkor a kommunista egypártrendszer kialakulása, a szociálpolitika tervgazdaságnak való alárendelése, valamint a társadalombiztosítás államosítása már markáns változást jelentettek a magyar jóléti állam történetében.

E magyar fejlemények ugyanakkor európai kontextusba illeszkednek: a disszertáció ezért különös figyelmet szentel a magyar és külföldi szociálpolitikák közötti kölcsönzésekre. Ez utóbbin belül elsősorban a brit és magyar szociálpolitika háború alatti, s azt követő transfertörténeti aspektusait elemezzük, valamint előzményei miatt a magyar-német jóléti rendszerek kapcsolatát is vizsgáljuk. Másrésről a tanulmányban a hazai szociálpolitika történetét – egyes szociálpolitikai részkérdésekkel kapcsolatban – a kelet-közép-európai térség többi országához, elsősorban Csehszlovákiához és Lengyelországhoz viszonyítva is értékeljük. E tekintetben alapvetően a struktuális eltérésekre és a hasonlóságokra koncentrálunk, mivel a szociálpolitikai programok megítélésénél igen fontos probléma azok régióon belüli relatív helyzete.

Kutatásunk konkrét kérdésfeltevései és céljai ennek megfelelően többértűek: egyrészt azt a kérdést kívánjuk megválaszolni, hogy a Horthy-korszak, valamint a háborút követő koalíciós periódus, valamint a korai Rákosi diktatúra jóléti berendezkedései közötti átmenet során mely vonások támasztják alá s melyek cáfolják a folyamatosságot. E kérdés a jóléti rendszerekkel kapcsolatban megfogalmazott útfüggőségi (*path dependency*) elmélettel is összefüggésben áll. Tomka konvergenca-tézisének kivételével ugyanis a vizsgált periódus szociálpolitikájával foglalkozó korábbi kutatások alapján nem világos, hogy milyen minőségű e jóléti rendszerek közötti kapcsolat. Megrajzolhatók-e a politikatörténetben elfogadott határvonalak – 1945, 1948 – a szociálpolitika területén is? Ezen aspektusában a tanulmány célja az 1945-ben meghúzott markáns korszakhatár és az átmenet vizsgálata. Ehhez kapcsolódnak a dolgozat célkitűzéseivel összhangban vizsgált területek: a korszak szociálpolitikájának elemzésébe olyan új vagy eddig kevésbé kutatott területeket vonunk be, mint például az agrárnépesség társadalombiztosításának kiépítése vagy alternatív jóléti tervezetek vizsgálata. Utóbbihoz köthetően a korabeli magyar, illetve német és angol

szociálpolitikák közötti kölcsönzések feltárására is kísérletet teszünk. Az ide kapcsolódó ún. transzfertörténeti megközelítés – azon túl, hogy viszonylag recens módszertani elmélet és gyakorlat – a magyar és európai szociálpolitika összefüggéseinek alaposabb megértéséhez is hozzájárulhat, s ezáltal mélyítheti a jóléti állam 20. századi történeti és elméleti összefüggéseinek megismerését.⁸² A vizsgált periódusra vonatkozóan, s célkitűzéseinkhez kapcsolódóan a jóléti állam hagyományos jellemzőinek változásait is bemutatjuk, úgymint a szociális jogok és a társadalombiztosítás lefedettségének bővülését, a jóléti intézményrendszer fejlődését, a szociális lakáspolitikát, a politikai filozófia és szociálpolitika összefüggéseit, valamint érintőlegesen a szociális kiadásokat. A kontinuitás kérdésének fent vázolt elemzéséhez ezek vizsgálata elengedhetetlen.

Ezek alapján a korszak szociálpolitikájának önálló értelmezését is megkíséreljük. Ennek során külön hangsúlyt fektetünk annak elemzésére, hogy az útfüggőség (*path dependency*) hogyan valósult meg a magyar szociálpolitika vizsgált periódusában, illetve hogyan ment végbe a különböző periódusok közötti átmenet. Másként fogalmazva milyen erős a „függőség” és ha történik elmozdulás, akkor miként megy végbe a „*path*” elhagyása. Mindennek tükrében a következő hipotézist állítottuk fel. A modern jóléti államok kifejlődését hagyományosan 1945 utáni expanziójukhoz kötik. A magyar szociálpolitika tekintetében bizonyítani igyekszünk, hogy az 1945 utáni fejlődés elméleti és gyakorlati alapjait, a jóléti állam bővítésének sémáit – részben a visszacsatolt fejlettebb, egykori csehszlovák jóléti szisztémához tartozó, felvidéki társadalombiztosítás tapasztalatai alapján – már az 1930-as évek végén, 1940-es évek első felében megalkották. Ekkorra az 1945 utáni társadalombiztosítás számos eleme jelen volt a szociálpolitikai diskurzusban és a kormány előkészítő munkájában. Elsősorban ide tartoznak a mezőgazdasági társadalombiztosítás kiépítésére, a társadalombiztosító intézetek egységesítésére, s a biztosítások egyesítésére vonatkozó koncepciók, valamint a teljes foglalkoztatást érintő elképzelések.

A háború előtti és utáni szociálpolitikai folyamatosság koncepcióját támasztja alá a szociális jogok és a kötelező társadalombiztosításba vontak számának bővülése, valamint az intézményrendszer és az ellátás expanziója. 1945 után azonos jóléti programok folytatódnak, igen hasonló sémák alapján fejlesztik tovább őket. A szociálpolitikai fejlemények ennek megfelelően olyan más területektől eltérően, mint például a földbirtokstruktúra, vagy a politikai pártok összetétele, a két korszak közötti folytonosságot reprezentálják. Ha a főbb

⁸² Módszertani kérdéseikhez lásd Middell, Matthias: Transnacionális történelem mint transznacionális project? [Ford. Cora Zoltán] *Aetas*, 24, 2 (2009), 134-139. Siegrist, Hannes: A transznacionális történetírás mint kihívás a tudományos történetírás számára. [Ford. Cora Zoltán] *Aetas*, 24, 2 (2009), 140-144.

jóléti programok jellemzőinek változását vesszük figyelembe, akkor a vizsgált periódus egészére szintén érvényes a jóléti rendszer folyamatosságának tézise. A társadalombiztosítási jogosultságok és juttatások kiterjesztése, a családpolitikák, s a közegészségügyi politika terén folyamatosság tapasztalható, mely elsősorban a két világháború közötti jóléti fejlődésből következő „*path*” erőteljes érvényesülését támasztja alá. Ezen aspektusok tekintetében az 1930-as évek és az 1950-es évek közötti magyarországi szociálpolitika minőségét tulajdonképpen a kontinuitás jellemzi leginkább. A magyarországi jóléti állam tehát e tekintetben az 1950-es évekig „útfüggő”.

Más szempontokat vizsgálva azonban már finomítást igényel a kontinuitásról tett kijelentésünk. A társadalombiztosítási vagyon jó részének 1945-ben történt pusztulását követően ugyanis a korábbi várományfedezeti rendszert nem lehetett tovább működtetni, a felosztó-kirovó elven alapuló finanszírozásra kellett áttérni. A társadalombiztosítás stabilizációja és valorizációja során az új juttatások esetén már automatikusan ezt a finanszírozási módot alkalmazták. Ez a korábban önálló társadalombiztosítók anyagi függetlenségének részleges elvesztését jelentette, hiszen a számos tőkebefektetés önálló bevételi forrásként szerepelhetett. A felosztó-kirovó rendszer tekintetében viszont tőkefelhalmozásról nem lehetett szó, s így a társadalombiztosítás alapvetően a gazdasági újraelosztási folyamatok egyik tényezőjévé vált.

Ugyanakkor az 1945-ben végrehatott személycserék és egyes vezetők önkéntes emigrációi is a kontinuitás ellen hatottak, hiszen számos, korábban kulcspozíciót betöltő szociálpolitikus eltávolítását vagy országból való távozását idézték elő (pl. Kovrig Béla, Hindy Zoltán). Ezzel párhuzamosan igen lényeges tényezőt jelentett a szakszervezetek állami társadalombiztosításban való térnyerése. 1945 után a szakszervezetek ugyanis többnyire az MKP, majd pedig az MDP politikai célkitűzéseit valósították meg, egyfajta „transzmissziós szíjat” alkotva (*transmission belt*). 1945 után a szakszervezetek társadalombiztosítási rendszeren belüli térhódítása fokozatos bontakozott ki (üzemi segélyezés, önkormányzatok testületeiben való pozícióharc, stb.), s a társadalombiztosítás államosításával vált teljessé. E folyamat nyilvánvalóan a korábbi önkormányzati elv megszűnésével járt. 1948-tól tervgazdaságba történő integrálását követően a szociálpolitika alárendeltté vált. 1949-ben megindult államosításával a különálló területként értelmezett szociálpolitika pedig megszűnt. A magyarországi jóléti állam folyamatosságának tézisével illetően így az 1945-ös határvonal csak kevésbé húzható meg, míg az 1948-as szociálpolitikai váltás véleményünk szerint már sokkal inkább a politikatörténeti értékeléssel esett egybe. A „*path*” elhagyása emiatt tehát véleményünk szerint 1948-tól érvényesült.

A kontinuitás kérdésével áll összefüggésben a vizsgált periódus szociálpolitikájának Esping-Andersen által kialakított jóléti modell szerint kialakított elemzése. E tekintetben hipotézisünk szerint a második világháborút megelőzően a különböző eszmei és politikai filozófiai hagyományokból kifejlődött konzervatív jóléti típus maradt jellemző, mely legteljesebb mértékben a produktív szociálpolitika rendszerében jutott kifejezésre. A háborús évek jóléti állama tulajdonképpen még az előbbihez sorolható, ugyanakkor már megjelennek olyan jegyek is – például az 1944-es nyugdíjkiterjesztés –, melyek már az univerzalizmus irányába mutatnak. Az 1945 és 1950 közötti periódus a kontinuitás kérdéséhez hasonlóan a modellalkotás szempontjából is két részre osztható. 1945 és 1947 közötti rekonstrukciós periódusra vonatkozóan *kevert típus*ról beszélhetünk. Ekkor ugyan már megjelenik az *univerzalizmus*ra való törekvés – a betegségi biztosítás és a családi pótlékok terén –, ugyanakkor kimutatható a *rászorultsági elvű segélyezés* is – hadirokkantak, hadigondozottak ellátása, művészek biztosítása. Mindazonáltal fennmarad az 1945 előtti, tipikusan *konzervatív* jegy is: a biztosítások továbbra is elsődlegesen a munkavégzéshez és járulékfizetéshez kötődnek. 1947 folyamán meg lett volna az esélye egy *konzervatív-szociáldemokrata* típus kiépítésének – alapvetően a munkavégzéshez és járulékfizetéshez kötött és univerzalisztikus szolgáltatások egyfajta kombinációjával, melynek során Svédországhoz vagy Finnországhoz hasonlóan a Beveridge-terv egyes elemei beépülhettek volna a magyar jóléti állam struktúrájába.

Az átmenet, a kontinuitás és a modellértékelés vizsgálata mellett hipotézisünk fontos részét képezi a magyar jóléti állam kelet-közép-európai térségen belüli helyének meghatározása. E tekintetben kutatásunk Tomka Béla szintén jórészt recens eredményeit erősíti meg. Tomka szerint Magyarország 1945 előtt alapvetően a kötelező biztosításba vontak számát, a szociális jogok kiterjedtségét, az intézményi fejlettségét, és az anyagi ráfordításokat tekintve is konvergált Nyugat-Európához. Bizonyítani igyekszünk, hogy Tomka tézise még akkor is helytálló, ha a területi revíziók során visszacsatolt szociálpolitikai fejlesztésére szánt hatalmas ráfordításokat figyelembe vesszük. A térségben csupán Csehszlovákia nyújtott kedvezőbb jóléti juttatásokat állampolgárainak, elsősorban a mezőgazdasági és munkanélküliségi biztosítás formájában. Vizsgálatunk azonban nem a konvergencia meghatározására irányul, hiszen kutatásunk időtávja nem alkalmas ennek elemzésére, illetve szisztematikus és átfogó összehasonlításokat igényelne. Mindazonáltal az 1948 utáni periódusban már határozottan kirajzolódik egyfajta egységesülési folyamat. A jóléti állam sztálinizálásával, az államosított és szakszervezeti irányítású társadalombiztosítással, a demokratikus kontrollmechanizmusok teljes kiiktatásával, valamint a tervgazdálkodás rendszerébe integrált szociálpolitikával a

kelet-közép-európai államok és Magyarország igen hasonló fejlődési pályára léptek. Ez ugyanakkor az 1940-es évek végét, 1950-es évek elejét tekintve már egyértelműen eltért az észak- és nyugat-európai államok többsége által követett jóléti trendtől. A jóléti intézményeket ugyanis a háború után ezekben az országokban, így Nagy-Britanniában is, állami koordináció alá vonták, ugyanakkor a társadalombiztosítók önállósága és demokratikus ellenőrzésének lehetősége továbbra is fennállt, a szociálpolitika önálló terület maradt, nem vált a gazdaság alárendelt szektorává. Viszont a kommunisták 1948-as hatalomátvételével ennek lehetősége szertefoszlott, s a szovjet modell átvételével megkezdődött a kommunista jóléti rendszer kiépítése.

A kutatás során a fentiekkel összhangban kvantitatív és kvalitatív forrásokra támaszkodunk. A statisztikai források mellett a tanulmány elemzései, rekonstrukciói számos könyvészeti és levéltári forrásra épülnek: szociálpolitikával foglalkozó szakművek, szakfolyóiratokban és újságokban megjelenő elemzések és cikkek, belügyminisztériumi és népjóléti iratok, illetve a társadalombiztosító intézetek anyagai. A kitűzött céljainknak megfelelően az új forrásbázist elsősorban az Imrédy-kormány szociálpolitikai tevékenységétől terjedő időszakra alkalmaztuk. Az azt megelőző részekkel kapcsolatban csak ott egészítettük ki a korábbi szakirodalmi megállapításokat, ahol ez szükségesnek mutatkozott. A disszertáció történeti rekonstrukcióihoz használt forrásbázis a következő elemekből áll: a teljes levéltári anyag, különös tekintettel a Beveridge-terv recepciójára, a háborús, valamint az 1945 utáni szociálpolitikára vonatkozóan, illetve ehhez kapcsolódóan számos könyvészeti mű. A korabeli folyóiratok közül elsősorban a *Nép- és Családvédelem*, a *Munkaügyi Szemle*, a *Társadalombiztosítási Szemle*, a *Magyar Orvosi Szemle*, a *Magyar Statisztikai Évkönyv*, a *Magyar Statisztikai Szemle*, az *Országos Orvoskamrai Közlöny*, a *MONE Orvostársadalmi Szemle*, valamint a *Jó Egészséget! MABI Tudósító* egyes cikkeit használtuk fel.⁸³ Forrásválasztásunkat alapvetően a vizsgált periódus nem kvantitatív módszerű elemzésének szándéka magyarázza, ugyanakkor egyes részproblémák vizsgálatánál – mint például a társadalombiztosítás lefedettsége – a kvantitatív és kvalitatív módszer kombinációját alkalmaztuk.

A kutatás céljaival és forrásbázisával összhangban a tanulmányban alkalmazott módszerek is összetettek. A külföldi jóléti komparatistikához a transznacionális és összehasonlító történeti módszert alkalmaztuk. A hazai szociálpolitika elemzése során pedig többnyire a hagyományos forráskritikára és történeti rekonstrukcióra támaszkodó hermeneutikus és

⁸³ A levéltári, sajtó és könyvészeti anyag részletes adataihoz lásd a tanulmány bibliográfiájának források alatt található bejegyzéseit.

narrativista módszert.⁸⁴ Emellett a vizsgálati eljárások, s sokszor a kérdések is a magyar és európai jóléti fejlődésre vonatkozó legfontosabb szakirodalmi feldolgozásokból erednek, melyek maguk is megtestesítenek egyfajta historiográfiai–módszertani hagyományt.

Ennek megfelelően a munka szerkezete a következőképp alakul. A bevezető részeket követő harmadik részben a magyar szociálpolitika alakulását vizsgáljuk az 1930-as években. Az egyes fejezetekben kitérünk a szociális jogok és az intézményi struktúra fejlődésére, a magyar szociálpolitika eszmétörténeti hátterére, valamint elemezzük a magyar társadalombiztosítás két világháború közötti periódusának fő hiányosságait: a mezőgazdasági és munkanélküliségi biztosítást. Ezek kapcsán azt vizsgáljuk, hogy a Gömbös és a Darányi-kormányok milyen kísérleteket tettek a társadalombiztosítás megreformálására, valamint, hogy a megelőző szociálpolitika milyen örökséget hagyott hátra az új politikai és jóléti koncepciót kidolgozó Imrédy- és Teleki-kormányok számára.

A dolgozat negyedik részében az 1938-tól datálható új jóléti koncepció kialakulását és fejlődését vizsgáljuk. Az Imrédy-kormány és a kor egyik jelentős szociálpolitikai gondolkodója, Kovrig Béla új szociálpolitikai elképzeléseit a felvidéki területek visszacsatolása kapcsán kívánták megvalósítani. A korporatív államterv radikális megvalósítása azonban, mely a szociálpolitika területén a faji szempont alkalmazását, jogkiterjesztéseket és nagyobb anyagi források előteremtését irányozta elő, a háború kitörése előtt még elfogadhatatlan volt a konzervatív politikai elit számára. A Teleki-kormány az Imrédy-Kovrig-féle elképzelés egy mérsékeltebb formáját dolgozta ki a produktív szociálpolitika és az ONCSA formájában, melyek a konzervatív–korporatív szociálpolitika korabeli legsikeresebb alkotásának tekinthetők. Mindezek mellett a tanulmány e részében – a hipotézis szempontjaival összhangban – a magyar jóléti állam történetének más aspektusait is elemezzük, így az egyes fejezetekben a két világháború közötti periódus szociális lakáspolitikáját, közegészségügyi és egészségvédelmi tevékenységét, szegénygondozási rendszerét és faji gondolkodását is vizsgáljuk, elsősorban a választott periódusra koncentrálnak.

Az ötödik részben az addigi fejezetekben alkalmazott szempontjainkkal összhangban a magyar jóléti állam háború alatti (1941-1945) általános jellemzőit vizsgáljuk. E mellett a vizsgálat kiemelt tárgyát képezi az állami társadalombiztosítás megteremtéséről, a biztosítások kiterjesztéséről és finanszírozásáról folytatott szociálpolitikai vita. Emellett igen fontos a William Beveridge által megfogalmazott, s a háború alatt és után számos európai

⁸⁴ Módszertani és elméleti kérdésekhez lásd a tanulmány 2.2. fejezetét.

országban nagy népszerűsége szert tett jóléti tervezet magyarországi recepciójának vizsgálata. Ehhez kapcsolódóan szintén elemezzük a korszak jelentős szociálpolitikai hiányosságának tekinthető agrárbiztosításra vonatkozó reformjavaslatokat. E kérdések tanulmányozása elengedhetetlen, mivel 1945 után a háborús jóléti problémafelvetések és javaslatok közül számos megvalósul, így a tanulmány céljainak megfelelően a történeti kontinuitás elemzésének vizsgálatához nélkülözhetetlen.

A front elvonulása utáni hónapoktól a magyar jóléti állam sztálinizálásának első fázisaig (1945-1950) terjed a hatodik rész időbeli kerete. E rész fejezeteiben a magyar jóléti állam háború utáni rekonstrukcióját vizsgáljuk, melynek során kitérünk a társadalombiztosítás stabilizációjának és valorizációjának problémájára, a szociálpolitikai szolgáltatások színvonalának alakulására, valamint a nyugdíjak, a családi pótlék és a hadigondozás kérdéseire. Ezt követően foglalkozunk a biztosítások bővülésével, különös tekintettel a mezőgazdasági társadalombiztosítás kiterjesztésére. Emellett elemezzük a szociálpolitika tervgazdálkodásba történő fokozatos integrációját, s ehhez köthetően a kommunista párt jóléti koncepciójában megjelenő szovjet modell átvételét. Külön fejezetben vizsgáljuk a lakáskérdés háború utáni alakulását, valamint a társadalombiztosítás sztálinizálást, melynek során az intézetek elvesztették önállóságukat, s a szakszervezeti főszervbe, a SZOT-ba olvadtak, a biztosítások pedig a szakszervezeteken keresztül közvetlen állami kezelésbe kerültek. A hatodik rész utolsó fejezetében – a korábbi fejezetek megállapításainak tükrében – az 1945 utáni jóléti alternatívák kialakulásának lehetőségeit elemezzük. 1948-tól ugyanis hazánkban és a térség más országaiban, így elsősorban Lengyelországban, Csehszlovákiában és – eltérésekkel ugyan, de alapvetően e séma szerint – a kelet-német területeken is végbement a politikai és a társadalmi élet sztálinizációja, mely egyben a szociálpolitika önálló területként való felszámolását jelentette. Mindezek után a tanulmány utolsó részében összegezzük eredményeinket és a bevezető részben megfogalmazott céloknak és hipotézisnek megfelelően megválaszoljuk kutatási kérdésfeltevéseinket.

3. A magyar szociálpolitika útja a második világháborúig

3.1. A társadalombiztosítási intézményrendszer és a szociális jogok fejlődése a két világháború között

Magyarországon az első világháborút megelőzően a gazdasági tényezők és a gazdasági fejlődés önmagukban nem adnak magyarázatot a szociális programok kialakulására és fejlődésére.⁸⁵ Bár az európai országok szocioökonómiai fejlődése együtt járt bizonyos jóléti programok megjelenésével, mégis az figyelhető meg, hogy egyes, főképp abszolutista, paternalista vagy autoriter politikai múlttal bíró országokban hamarabb és gyorsabban terjedtek el a modern szociálpolitikai programok. A kelet-közép-európai térségben ez azt jelentette, hogy Németország mintájára a környező országok időben viszonylag korán hasonló, kötelező társadalombiztosítási rendszereket építettek ki.⁸⁶ Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a magyar kormány több ízben delegációkat küldött Németországba az ottani szociálpolitika tanulmányozására.⁸⁷

A diffúziós hatás mellett természetesen más okok is közrejátszottak. A növekvő számú munkásság politikai tényezőt jelentett, melyet a magyarországi elit a szociálpolitika révén akart saját legitimációs céljaira felhasználni. A paternalisztikus társadalombiztosítás kialakulását így Németországhoz hasonlóan Magyarországon is elősegítette az alkotmányos monarchia rendszere. A kelet-közép-európai alkotmányos monarchiákban ugyanis a liberalizmus elvrendszere kevésbé terjedt el, így a századforduló szociálpolitikájában a piac igényeit jobban szem előtt tartó társadalombiztosítási formák, mint például az önkéntes biztosítás, nem váltak meghatározóvá. A liberális rendszerekre jellemző rászorultsági elv helyett a munkavállalásra épülő jogosultsági elv érvényesült.

A magyar társadalombiztosítás tehát a bismarcki minta alapján épült ki, a kötelező biztosítási forma pedig szintén Németországgal vonja párhuzamba. A nyugat-európai jóléti

⁸⁵ Szikra Dorottya: Modernizáció és társadalombiztosítás a 20. század elején. In: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000, 18-19; uő: The Thorny Path to Implementation: Bismarckian Social Insurance in Hungary in the late 19th Century. *European Journal of Social Security*. Vol 6 (2004), No. 3., 255-257.; Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 59-62.

⁸⁶ A társadalombiztosítás ekkor vált a szegénygondozás mellett a szociálpolitika meghatározó formájává. Stein Kuhnle: The Growth of Social Insurance Programs in Scandinavia: Outside Influences and Internal Forces. In: Flora, P. – Heidenheimer, A. J.: *The Development of Welfare States in Europe and America*. New York – London, Transaction Books, 1981, 125-130.; Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 115-116.; Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 80-87.

⁸⁷ Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 116.

fejlődéssel szemben Magyarországon a munkavédelmi és munkásbiztosítási törvényeket nem egyidőben fogadták el. Mivel a magyar társadalom csak az első világháború után érkezett el a tömegdemokrácia és modern értelemben vett munkavállalás időszakába, ezért a 19. század végén a politikai elit felfogásának megfelelően az alsóbb rétegek emancipációját kevésbé elősegítő, járulékfizetéssel szerzett jogokon alapuló kötelező társadalombiztosítás koncepcióját fogadták el.⁸⁸

Magyarországon ennek megfelelően az 1880-as évektől mind kormányzati, mind pedig szakértői szinten megkezdtek a kötelező társadalombiztosítás kidolgozását.⁸⁹ Ugyanakkor már az 1884. évi XVII. tc., az ún. ipartörvény is kötelezte az ipartestületeket segélypénztárak létrehozására, a munkavédelemet azonban továbbra is a munkaadó és munkavállaló közötti kontraktus hatáskörébe utalta.⁹⁰ A kötelező társadalombiztosítás első intézményesítésére mégis az 1891. évi XIV. törvénnyel került sor – Európában harmadikként –, amely az ipartörvényben megjelölt foglalkozási osztályokra, valamint még néhány ágazat dolgozóira terjesztette ki a kötelező betegbiztosítást nemre, korra és állampolgárságra való tekintet nélkül.⁹¹ A magyar társadalombiztosítást közös fejlődési trendbe illesztette, hogy az 1880-as években a korábbi repressziós szegénységélyezés fokozatos felváltásának céljával az osztrák jóléti állam is a kötelező biztosítási rendszer kiépítésébe kezdett.⁹² Ennek megvalósítása ugyanakkor erőteljes elmozdulást jelentett a 19. századi liberális logikával szemben az etatista intervenció felé. E mögött a társadalomfelfogásban bekövetkezett változás is meghúzódott, mely már kollektívan értelmezte az egyének közösségét, ahol – a társadalom tagjai között

⁸⁸ Bódy Zsombor: A „társadalom kora”. Munkásbiztosítás és munkásügy Magyarországon a 19. és 20. század fordulóján. *Aetas*, 19. évf. (2004), 1. szám, 5-6.

⁸⁹ A törvénytervezet vitájában az iparkamarák többsége támogatta a kötelező biztosítást bevezetését. A beérkezett vélemények többsége is kiállt a kötelező forma mellett. Ezt a magyar ipar relatív feljettlenségével, a német tapasztalatok figyelembevételével és a szocialista mozgalmak elleni fellépéssel indokolták. A minisztériumi szakértők ekkor már az európai országok ide kapcsolódó törvényeit és törvénytervezeteit is beszerezték, így a bismarcki törvények már tervezetként is ismertek voltak Magyarországon. Bódy Zsombor: A „társadalom kora”. Munkásbiztosítás és munkásügy Magyarországon a 19. és 20. század fordulóján. *Aetas*, 19. évf. (2004), 1. szám, 14.; uő: A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén. *Korall* 2. évf. (2001), 5-6. szám, 73-93.

⁹⁰ Az 1922-ben elfogadott II. ipartörvény nem hajtott végre lényeges változtatásokat. Átfogóan csak az 1928. évi V. törvény rendelkezett nők és gyermekek munkaviszonyáról: a gyermekek ipari munkája tilossá vált, kivéve egyes iparágakat, ahol 12 év felett lehetett gyerekeket alkalmazni, a nőknél pedig megtiltotta az éjszakai munkát, valamint 12 hét szülési szabadságot, és egy óra munka közbeni szoptatási időt engedélyezett. Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 365-366., 368.

⁹¹ 1891. évi XIV. törvény: az ipari és gyári alkalmazottak betegség esetén való segélyezéséről: minden az 1884-es törvényben említett foglalkozás, beleértve az 1884. XIV. 183. § d, és f, pontokban megnevezettek is, valamint az 1891. 2. §-ban felsorolt foglalkozások és kereseti ágak. Magyarországon elsőként a betegbiztosítást vezették be, míg Nyugat-Európában inkább a balesetbiztosítás szerepelt az első helyen. A törvényekre a *Társadalombiztosítási Közlöny* vagy a *Magyar Törvénytár* kiadványai alapján hivatkoztunk. Külön hivatkozást csak abban az esetben közlünk, ha eltérő forrást használtunk.

⁹² Tálos: Sozialstaat – Sozialpolitik, 7.

fennálló szolidaritásból kifolyólag – a felelősségvállalás is csak kollektívan, „közjogilag” történhetett.⁹³

A magyarországi társadalombiztosítás következő jelentős kormányzati intézkedését az 1907. évi XIX. törvény jelentette, amely bővítette a biztosítottak körét, és bevezette a kötelező balesetbiztosítást. Bár a kisipari, kiskereskedelmi és mezőgazdasági dolgozók továbbra is a kötelező biztosítás keretein kívül szorultak, számukra csak az önálló biztosítási ág állt nyitva.⁹⁴ Az új törvény a munkaadók és munkavállalók paritásos képviselőinek elvét érvényesítette a biztosító pénztárakban. A biztosítást kerületi, vállalati és magánegyesületi pénztárak látták el, melyeket az Országos Munkásbetegsegélyező és Balesetbiztosító Pénztár fogott össze.⁹⁵ Ezek az intézkedések a társadalombiztosítás központosítása felé tett lépések voltak, s hozzájárultak a rendszer kifinomultabbá válásához.

Az első világháború végéig nem került sor lényeges változtatásra. 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 javaslatok modern formájukban elbuktak. Ennek az volt a fő oka, hogy ekkor még a 19. századi paternalista munkaviszony-felfogás érvényesült. Ezek kezdeményezések ugyanakkor hozzájárultak a biztosítás későbbi reformjainak sikeréhez.⁹⁶

Az új társadalombiztosítási törvény így a modern munkavállalói viszony kialakítása körüli vitába illeszkedett. Kétségtelenül hozzájárult az újabb törvények elfogadásához az is, hogy a

⁹³ Kétségtelen, hogy a kötelező társadalombiztosítás révén az állam nagyobb ellenőrzést tudott megvalósítani a társadalom tagjai felett, ugyanakkor ezzel az állampolgári hovatartozás jelentősége is megnőtt. Az 1891-ben elfogadott törvény problémáiból kiindulva a Kereskedelmi Minisztérium már 1900-ra elkészítette reformtervezetét, melyet azonban az igen gyakori politikai összetűzések miatt 1905-ig fektettek a kormányok. Bódy: A „társadalom kora”. Munkásbiztosítás és munkásügy Magyarországon a 19. és 20. század fordulóján, 7., 15-16., 23-25.

⁹⁴ 1907. évi XIX. törvény: ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére való biztosításáról. Kötelezően biztosított betegek 1907. XIX. 1-2. §, kötelezően biztosítottak baleset esetére 3-6 §. A mezőgazdasági munkások biztosításáról az 1900: XVI., 1902: XIV. és 1912: VIII. törvény rendelkezett. Ezekben az esetekben azonban csak önálló biztosításról volt szó, nem pedig kötelezőről. Herczeg Ferenc: *Munkásbiztosítás a Magyar Szent Korona Országában*. Budapest, Magyar Királyi Állami Munkásbiztosítási Hivatal, 1911, 28-31.

⁹⁵ Az egyes nagyobb vállalati–szakmai alapon szerveződő intézetek közül a legfontosabbak: Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézet, MÁV Betegségi Biztosító Intézet, Posta Betegségi Biztosító Intézet (9210/1923. M.E. sz. r. hatálya alapján 1924. január 1-től); Dohányjövedéki Országos Betegségi Biztosító Intézet (1928. január 1-től). A baleset és nyugdíjbiztosítás az OTI-nál történt, azonos jogok, feltételek és szolgáltatások mellett. Bikkal Dénes: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*. Budapest, Danubia Könyvkiadó, 1943, 46-50.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*. 1. kötet, Budapest, Kozgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1985, 107., 221., 445.

⁹⁶ Bódy Zsombor: *Egy társadalmi osztály születése: a magántisztviselők társadalomtörténete: 1890-1938*. Budapest, L'Harmattan, 2003, 200-212.

konzervatív *establishment* a szociális biztosítás szélesítésével igazolni szeretne volna, 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.⁹⁷

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.⁹⁸ Ehhez a törvényhez kapcsolódott az 1928. évi XL. törvény, melyben a kötelező öregségi (és rokkantság, özvegység, árvaság esetére szóló) biztosításról rendelkeztek.⁹⁹ A kötelezően biztosítottak köre az 1927. évi XXI. törvényben 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.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ 1928-as nyugdíjtörvénnyel az ipari munkásság lefedettsége szinte teljesen egészében megvalósult.

⁹⁷ Bódy: *Egy társadalmi osztály születése: a magántisztviselők társadalomtörténete: 1890-1938*, 213.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Az egészségbiztosításhoz hasonló történelmi előzmények után az 1912. évi LXV. tc. rendelkezett az állami alkalmazottak és hozzátartozóik nyugellátásáról. A bányai dolgozók nyugalmbiztosítását pedig az 1925. évi XXXIV. tc. vezette be. A kötelező öregségi (és rokkantság, özvegység, 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 napibérosztályok szerint változtak. A nyugdíjkorhatárt 65 évben állapították meg. A várakozási idő az öregségi biztosításnál 400 hétben (hét és fél év), a rokkantsági és özvegyi nyugdíjak pedig 200 hétben állapították meg. Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 369.

¹⁰⁰ 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, kórházi gyógykezelést, gyógyszerellátást, üdültetést, gyermekágyi és temetkezési segítyt 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, szoptatási segítyt 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 segíty és a férj jövedelmének 20%-át kitevő özvegyi járadék is járt. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 50-52. A társadalombiztosítás lefedettségének alakulását az 5.1. fejezetben vizsgáljuk részletesen.

¹⁰¹ A MABI-hoz tartozott a tisztviselők, könyvelők, pénztárosok, levelezők, kereskedelmi alkalmazottak és utazó ügynökök biztosítása. A korban ez az intézet adta a legmagasabb társadalombiztosítási szolgáltatásokat. Bikkal:

Az agrármunkásokkal kapcsolatban az 1927. évi XXI. tc. a korszakban domináns konzervatív szociálpolitika csupán a balesetbiztosítást tartotta indokoltnak.¹⁰² Ennek megfelelően a korszakban a mezőgazdasági dolgozók biztosítása megoldatlan maradt, hiszen egyes csoportjaik számára is csak 1938-ban hozott létre a kormány kötelező nyugdíjbiztosítást. 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.¹⁰³ Az 1907. évi XIX. tc. rögzítette függetlenségüket, s 1927-ben már 19 ilyen bányatárspénztár működött a trianoni ország területén.¹⁰⁴ A társpénztárak 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.¹⁰⁵ Ez egyes esetekben a bányanyugbérék alacsonyabb szinten történő nivellálását jelentette, ugyanakkor egy egységesebb és racionalizáltabb társadalombiztosítás felé mutatott.¹⁰⁶

A jóléti intézmények keretei az önkormányzatiság elve alapján jöttek létre.¹⁰⁷ 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

Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon, 45-46.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*. 1. kötet, 434.

¹⁰² „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). Az agrár-társadalombiztosítás részletes elemzéséhez lásd a 3.4.1. fejezetet.

¹⁰³ Létesítésüket minden bányatársaság esetében – osztrák mintára – már 1854-ben elrendelte a magyarországi osztrák abszolutista kormányzat.

¹⁰⁴ Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*. 1. kötet, 59.

¹⁰⁵ *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942*. Budapest, Országos Társadalombiztosító Intézet, 1943, 51-54.

¹⁰⁶ Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 19-20.

¹⁰⁷ 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: 1892-1942*, 62-64., 93-94.; Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 44-45.

meg.¹⁰⁸ 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-es 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.

3.2. Szociálpolitikai gondolkodás Magyarországon a századfordulótól az 1930-as évek végéig

A nyugat-európai fejleményekre való „odafigyelés” mint a magyar politika évszázados sajátossága a szociálpolitika terén is érvényesült. Ez egyrészt a már említett jóléti koncepciók kölcsönzésében rejlett, másrészt viszont az európai eszmetörténet szociális kérdéshez kapcsolódó áramlatainak magyarországi recepciójában és saját kidolgozásában is testet öltött. E fejezetben a századfordulótól az 1930-as évekig vizsgáljuk a szociális kérdés Magyarországon ható fő politikai filozófiai és eszmetörténeti irányzatait, s azok fő képviselőit. Ennek a háttérnek a vizsgálata – a 20. századi magyar szociálpolitikai gondolkodás egészéül való szemléletén és elemzésén túl – nélkülözhetetlen annak teljesebb megértéséhez, hogy az 1938-tól fellépő új szociálpolitika milyen előzményekből építkezett.¹⁰⁹

Jóllehet a jóléti állam sajátosan 20. századi fejlemény, a szociálpolitika eszmetörténeti gyökerei a 19. század végére nyúlnak vissza.¹¹⁰ Magyarországon az ide köthető európai szellemi irányzatok közül számos jelen volt, noha eltérő mértékben érvényesült. A második világháborút megelőzően a keresztény társadalmi és szociális tanításon nyugvó konzervatív és keresztényszocialista szociálpolitika dominált, melynek a második világháború idejére már

¹⁰⁸ 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 Mária: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, Budapest, Csokonai Kiadó, 2006, 157.

¹⁰⁹ Az 1930-as végén teret nyert szociálpolitikai reformirányzatok – mint például a produktív szociálpolitika – elméleti háttérével ugyanakkora az Imrédy és Teleki kormánypolitikáinak részletesebb szociálpolitikai tárgyalásánál foglalkozunk, mivel az munkánk fő szempontjaihoz kapcsolódik (4. rész).

¹¹⁰ A szociális kérdéssel és a társadalombiztosítással kapcsolatban a tanulmány elején már utaltunk Durkheim, Spencer, Marx és Weber vélekedéseire, így ezeket e helyütt nem elemezzük.

radikális és demokratikus kihívói is teret nyertek.¹¹¹ Habár a korszakban ellenzéki szerepet tölt be, mégis jelentős a szociáldemokrácia szociálpolitikai nézetrendszere, mely elsősorban a szakszervezeteken és a társadalombiztosító intézetek önkormányzati politikájában érvényesült.¹¹² Nem utolsó sorban pedig a korszak magyar szociálpolitikai gondolkodásának jelentős elméleti munkái kötődnek a szociálliberális irányzat képviselőihez.

Magyarországon a két világháború közötti korszakban domináns konzervatív szociálpolitika a keresztény szociális tanításon alapult, mely szembefordult a liberális társadalom- és főként gazdaságfilozófiával, illetve alternatívát nyújtott a marxi szellemiségű szocialista mozgalmakkal szemben. Az 1860-as évekig a keresztény egyházak a széleskörű szociálpolitikai gondoskodást az állam feladatának tekintették. A liberális és marxista kihívásokkal szemben, valamint az iparosodás és a modernizáció társadalmi következményeire – hitélet hanyatlása, liberális államokban zajló kultúrharc, szekularizáció – való reakcióként azonban a 19. század utolsó harmadára kialakult az evangéliumi szellemű egyházi szociálpolitikai program is.¹¹³ Wilhelm Emmanuel von Ketteler *A munkáskérdés és a kereszténység* (1864) című munkája, valamint Gaspar Mermillod és De la Tour du Pin püspökök tevékenysége is hatott XIII. Leó pápa (1878-1903) *Rerum novarum* kezdetű enciklikájának megfogalmazásakor (1891), mely a 19. század végi új katolikus szociálpolitikai viszonyulást fejezte ki, s később is folyamatos referenciapontként hivatkoztak rá.¹¹⁴

Az enciklika az osztályharc megvívása helyett a munkaadó és munkavállaló között kialakítandó új partnerségre intett („a tőkének munka kell, a munkának pedig tőke”), s mindkét felet felszólította, hogy tegyen eleget a másik teljes életéhez szükséges feltételeknek. E nézet mögött a tomizmus bevezetésben már idézett organikus társadalomfelfogása, valamint

¹¹¹ Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 22-25.

¹¹² A szociáldemokraták szociálpolitikai elképzeléseinek elemzése nélkülözhetetlen, mivel a Beveridge-terv recepciójában számos hasonlóság jelentkezik az eredeti szociáldemokrata elgondolások és az angol rekonstrukciós terv között.

¹¹³ Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 363-365.

¹¹⁴ Az enciklika egyértelműen elutasította a marxizmust és az osztályharcot. „Miután [...] az újabb állami intézmények és törvények levetették a korábbi vallásos szellemet, lassanként odáig jutottunk, hogy korunk a munkásokat magára hagyta, és védtelenül kiszolgáltatta a munkaadók embertelenségének és korlátlan nyereségvágyának.” Az enciklika elvetette a kommunista utópiát, mivel az „megzavarna és fölforgatna minden rendet, s nehéz és gyűlöletes szolgásgot hozna a polgároknak.” XIII. Leót idézi Sarnyai Csaba Máté: *A szociális kérdés és a világi hívek szerepe az egyházban* Prohászka Ottokár és Giesswein Sándor értelmezésében. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 164-165.; XIII. Leó munkásságához és az enciklika kontextusához lásd még Gergely Jenő: XIII. Leó és a keresztényszocializmus. *Vigilia*, 63. évf. (1998), 11. szám, 827.; Gergely Jenő: *A pápaság története*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1982, 312-315.

a keresztény természetjogi iskola nézetei húzódtak meg.¹¹⁵ E teológiai és politikai rendszerben az állam és a társadalom feladata a közjó (*bonum commune*) szolgálata, mivel a liberális kapitalizmus individualizmusával szemben ez alapján lehet kibékíteni, kiegyenlíteni a társadalmi ellentéteket. Logikusan ez a *laissez-faire*-ről való lemondást, a szélsőséges gazdasági liberalizmus elvetését implikálta. XIII. Leó elvi állásfoglalásával a századforduló katolikus megújulásának és a politikai katolicizmus mozgalmának is megerősítést nyújtott.¹¹⁶

Magyarországon az enciklikával gyakorlatilag egy időben fejtette ki igen hasonló nézeteit a magyar katolikus szociálpolitika és keresztényszocializmus egyik *spiritus rectora*, Prohászka Ottokár székesfehérvári püspök. Prohászka kortársai kevésbé értették és respektálták, viszont az 1930-as, 1940-es évek szociálpolitikájára már nagyobb mértékben hatott.¹¹⁷ A századfordulótól a magyar politikai katolicizmus is aktívabb politikai szerepvállalásra törekedett, mely egyrészt pártalapításokban, másrészt a keresztényszocialista mozgalom szellemi megalapozásában öltött testet.¹¹⁸ Prohászka az utóbbi területen vállalt szerepet, mint alapvetően elméleti és lelki folyamatok vizsgálata iránt érdeklődő tudós pap. Ugyanakkor nem tartozott azok közé, akik nem vontak le gyakorlati konzekvenciákat elméleti munkásságukból: például már 1898-ban követelte az egyházi vagyon és a földesúri nagybirtokok reformját.¹¹⁹

Gyakorlati szociálpolitikával kapcsolatos meglátásai azonban minden esetben a liberalizmus és kapitalizmus kérlelhetetlen kritikájából eredt, melyet a szocializmus elvetése egészített ki. XIII. Leó nyomán éppen ezekkel az áramlatokkal szemben alkotja meg saját keresztény erkölcsiségen, tanításon és gyakorlaton épülő társadalomképét. A modern kereszténység eszményével összhangban Prohászka a független és aktív egyház híve, melynek szerinte feladata és kötelessége a társadalmi és politikai kérdésekben való állásfoglalás és aktív közreműködés.¹²⁰ Véleménye szerint állami beavatkozásra a munkásság anyagi és erkölcsi védelme érdekében van szükség, mivel a kapitalizmusban az „alsóbb rétegek”

¹¹⁵ Petrás Éva: Társadalmi tanítás és szociális kérdés. A Quadragesimo anno enciklika recepciója a katolikus újságírásban, 1931-1938. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 113-114.

¹¹⁶ A politikai katolicizmus célja „a katolikusok politikai szerepvállalása világnézeti alapon létrejövő érdekképviselési és politikai szervezetekben, illetve az a vallásos megújulás, amely az ipari és polgári kettős forradalom következtében szekularizálódott társadalmakban a katolicizmus értékeit elevenítette fel.” Petrás: Társadalmi tanítás és szociális kérdés. A Quadragesimo anno enciklika recepciója a katolikus újságírásban, 1931-1938, 114.

¹¹⁷ Munkánk szempontjából ez utóbbi fejlemény teszi igazán lényegessé. Gergely Jenő: *Prohászka Ottokár: „A napbaöltözött ember”*. Budapest, Gondolat, 1994, 222-224.

¹¹⁸ Gergely: *Prohászka Ottokár: „A napbaöltözött ember”*, 60-99.

¹¹⁹ Juhász Annamária: Prohászka Ottokár kora szociális problémáiról. *Valóság*, 52. évf. (2009), 8. szám, 18.

¹²⁰ Társadalmi kérdésekben a keresztényszocializmus, a politika dimenziójában pedig a kereszténydemokrácia híve. Gergely: *Prohászka Ottokár: „A napbaöltözött ember”*, 50-57.; Juhász: Prohászka Ottokár kora szociális problémáiról, 19-22.

elvesztik önállóságukat. Ennek következtében álláspontja szerint Magyarországon aktív állami jóléti politikára van szükség.¹²¹

Jóllehet Prohászka is nyitott a modern szociálpolitikai kezdeményezések felé, elképzelése szerint minden társadalompolitikai kezdeményezésnek azonban keresztény szociális reformként kell megvalósulnia. A keresztény etika társadalmi és gazdasági megvalósítására kell törekedni. E keresztény hit és társadalom erősítése Prohászka gondolkodási rendszerében – az önnmagában vett „jó” értékén túl – részben a polgári szekularizációra és „ateista” szociáldemokráciára adandó modern keresztény válasz volt. A szekularizáció szerinte nem más, mint *„a szentségtörő vágy meglazítani az eddig fönnállt társadalmi rendet, – törekedni arra, hogy az emberek viszonyai szentek ne legyenek, s különösen a család laicizálása már gyökerében emancipálni az embert az egyháztól, s nevelni egy nemzedéket, mely elvesztette a keresztény erkölcsi érzéket.”*¹²² Habár kiemeli, hogy a „kollektív szocializmus” közös birtoklást és érdem szerint való elosztást hoz létre, azonban Prohászka szerint a fő probléma mégis az, hogy gyökértelen s erkölcstelen társadalmi rendet állít a régi helyére.¹²³

Prohászka belátta, hogy az új kor új társadalmi formákat követel, ugyanakkor a szociális kérdés megoldását is magába foglaló „új rendet” csakis keresztény nemzeti alapon, a neotomista organikus társadalomfelfogás alapján vélte elképzelhetőnek és megvalósíthatónak.¹²⁴ Tehát bármely materialista ideológiából vagy eszméből levezetett kísérletet erőszakosnak, a társadalmi harmóniát megbontó, keresztényellenes tevékenységnek tartott.¹²⁵ Mivel Prohászka szerint Marx elveti a szükségletektől és anyagiaktól független

¹²¹ „A társadalom modern krízise abban áll, hogy a munkából élő nagy néprétegek társas szervezeteit vagy már összetörték, vagy javában folyik bennük a bomlás.” Prohászka Ottokár: Mi a szociális kérdés? *Magyar Sion*, 31. évf. (1894), 1. szám, 7.

¹²² Legfontosabb művei, cikkei a századfordulón íródtak, az 1927-es gyűjteményes kötetek posztumus készültek el tiszteletére. A szekularizációval kapcsolatos idézethez lásd Prohászka Ottokár: XIII. Leó pápa püspöki jubileumára. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 12. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 230.

¹²³ A marxista szocialisták „tagadják mindazon fogalmakat, melyeket eddig bírtunk az emberről, az életről, fölláltanak új tanokat, fölláltják teljes érvénnyel az ateizmust, s minden más lázító és szétmállasztó nézetet, mely az ateizmusból folyik.” A szocializmus „[...] Első és fődogmája az Isten-tagadás, a jövő élet tagadása, s következőleg az ember följogosítása, az örömből, az élvezetből, az emberi jogokból annyit meríteni, annyit élvezni, amennyit lehet. [...] Vallásos szocialisták sehol sincsenek; ahol a hit, a vallás erős, ott a szocializmus kötéllel sem fog verbuválni.” Prohászka Ottokár: Az új szekta. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 5-6.

¹²⁴ Juhász: Prohászka Ottokár kora szociális problémáiról, 26.

¹²⁵ Prohászka patetikus retorikai hangnemben vázolja kapitalizmuskritikáját. „A kapitalisztikus termelés e politikai egyensúlyt teljesen földúlja. A régi decentralizáció helyébe a centralizáció, – a különálló eredetiség és sajátosság helyébe a lelketlen egyformaság – a lekötöttség helyébe a földönfutás, – a virágzó sok város és falu helyébe a veszedelmes daganatszámba menő nagy városok, – a műhelyek helyébe a gyárak, – a kedélyes, kert- és mezővel dicsekvő otthonok helyébe a munkáskaszárnyák, – az összetartó, édes családi kör helyébe a szétszórt s csak éki néma közösségben találkozó gyermektelen szülők és szülőtlen gyermekek, – a vidékek, osztályok, rendek helyébe a nemzet-állam lépett. [...] A család fölbomlik; apa, anya, gyermekek dolgoznak a gyárban, a tűzhely hideg, – az ellátás fűszertelen, – az otthon rideg. Az asszony nem anya, hanem napszámos; a napszámos

eszmék létét és létjogosultságát, ezért a szocializmus erkölcsileg mindenképp romboló hatású, ugyanakkor utópisztikus is, mert beláthatatlan, hogy egy még nem kipróbált rendszer milyen társadalmi következményekkel jár majd.

Az erkölcsi romlás gondolata kapcsolja össze Prohászka szocializmus és liberalizmus kritikáját. Mivel mindkét, a kereszténységgel rivális eszmekör a tekintélyek leépítésére törekszik, ezért Prohászka szerint elterjedésük esetén elkerülhetetlen a korrupció, a tekintély eltűnése, és az erkölcstelenség általánossá válása. Ez utóbbi folyamatot olyan jelenségek is elősegíthetik, mint az értékválságba jutott társadalmakban felelőtlenül és felszínesen megnyilvánuló közbeszéd és sajtó, mely értelmezésében szintén a liberalizmus és szocializmus eszmei áramlatait szolgálja.¹²⁶ Ebből következően Prohászka a szabad versenyt és a piacgazdaságot kritizálja, mivel az kiszolgáltatja a munkásokat a piaci viszonyoknak, s mert általa nem valósulhat meg a társadalmi szabadság: a *laissez-faire* új egyenlőtlenségeket teremti.¹²⁷

A kapitalista gazdaság olyan degeneratív társadalmi jelenségeit, mint például a haszonlesés, túlzott tőkeorientáltság, előrejutás, nyomor, egoizmus, erkölcstelenség, véleménye szerint a modernizáció materialista verziói nem oldják meg, viszont felerősíthetik azokat, ezért az egyháznak és a katolikus papságnak óriási a szerepe. Ebből következőleg Prohászka szerint néphez közel álló pasztoráció, aktív társadalmi és hitélet, „praktikus kereszténység” és egyesületi-szövetkezeti segítség kell.¹²⁸ Ugyanakkor minden mozgalmi vagy politikai szerveződést – s ezt Prohászka számtalanszor hangsúlyozza – egyéni lelki

pedig nem feleség és nem nevel gyermeket. Haza nem húzza a családtagokat semmi; a férj s a felcseperedett fiúk a korcsmába gravitálnak; a leányok semmi háziasságot, semmi szemérmet nem tanulnak; igazi felemások, öszvéri típusok; sem fiúk, sem leányok. Ilyenekből lesznek azután anyák, vagyis nem anyák, hanem csak szülők; gyermekeket szülnek, de nem nevelhetnek. [...] Az Isten-jogokból tehát ember-jogok, s az ember-jogokból állat-jogok lettek, s miután az ember állattá lett, földúlja azt a társadalmat, mely az Isten országa, civitas Dei s az Isten fiainak háza volt, s alkot magának vagy egy vadont fenevadak számára az anarchizmusban, – vagy egy utópiát a szociáldemokratizmusban; de minden esetben szédítő sietséggel sürgeti a régi társadalom újjáalakítását: s ez a szociális kérdés.” Prohászka Ottokár: Mi az a szociális kérdés? Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 24., 36-38.

¹²⁶ „Ezek a gombák mint megannyi bacilus röpködnek a levegőben, a közvéleményben, – megmérgezik a közérzületet, lázba hozzák a tömegeket, – földagasztják a társadalom testének úgyis pufók tagjait, s valóságos örületbe ejtik az embereket, kik szinte megbomolva józan eszükben és nézeteikben, kivetkőznek békés természetükből, dühös, romboló elemekké szilajulnak s mindent tönkretenni iparkodnak; e gombáktól lesznek az emberek liberálisokká, azután szociáldemokratákká, anarchistákká, nihilistákká, s mint az esztergomi hidépítésnek egy olasz munkása mondta: bestiákká. [...] A társadalmi morált a liberlizmus megmérgezte! Minek legyen egy mérgezett társadalom, mely minket nyúz és nyom? Vagy segítsünk rajta kereszténység által, s ezt mi mondjuk, – de a liberálisok nem akarják – vagy dinamitot neki.” Prohászka Ottokár: Az anarchia logikája. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 53., 57.

¹²⁷ Prohászka Ottokár: Gépek és a szabad verseny. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 88-106.

¹²⁸ Juhász: Prohászka Ottokár kora szociális problémáiról, 31-32.

megújulásnak és tisztulásnak kell megelőznie. Ugyanis csak ilyen egyénekből fölépülő társadalom lehet képes a szociális kérdés enyhítésére. A keresztényszocializmusnak ezeket kell egyesítenie, melynek lényege az anyagi segítségen alapuló erkölcsi megújítás.¹²⁹ Mindezek tükrében fontos mozzanat Prohászka gondolkodásában az erkölcsi nevelés és szociálpolitika összekapcsolása, mely majd az Imrédy és Teleki kormányok (1938-1941) szociálpolitikai törekvéseiben válik igazán hangsúlyossá.¹³⁰

A keresztényszocializmus másik központi alakja Giesswein Sándor, aki Prohászkaéhoz sokban hasonló politikai filozófiát vallott, s mivel a székesfehérvári püspökkel szemben Giesswein igen aktív pártpolitizálást folytatott, így érthető, hogy inkább az ő eszmerendszere érvényesült jobban a modern magyar kereszténydemokrácia politikai gondolkodásában.¹³¹ Társadalomfilozófiájában olyan keresztény társadalmat képzel el, ahol az individualizmust nem kíséri „etikátlan egoizmus”. Ennek következtében Prohászkaéhoz hasonlóan elutasítja a modern liberalizmust és a marxi szocializmust.¹³² A vallástalan szocializmus csak zsarnokság árán tartható fenn, míg a valódi, azaz keresztény szellemű szocializmus olyan társadalmi irányzat, mely „*az individualizmus egyeduralmával és túltengésével szembeszáll, és egyesek önkényeskedése ellenében a társadalmi igazságosság elveit kívánja érvényesíteni*”.¹³³

Tulajdonképpen ez adja Giesswein keresztényszocializmus koncepciójának alapját, melynek kidolgozásában olyan 19. századi gondolkodók elképzeléseit is felhasználta, mint

¹²⁹ „A mély meggyőződés a keresztény hitvallást mindenütt érvényesíti s a keresztény morális alól nem von ki semmi viszonyt, semmi ügyet, semmi szerződést. S az ilyen kereszténység az lesz igazán életbölcesség, az lesz igazán eleven, lelkes vallás, elv-bevallás, elv-érvényesítés! [...] Az egyházi akció modorában konzervativizmust nem ismerünk; a modor s a taktika változik; az nem lehet konzervatív; konzervatív csak az elv. [...] Mivel pedig a XIX. század társadalmja a szociális eszmék lendületében készül új, pogány alakot öltetni, éppen azért az anyagi érdekek felkarolásában kell kimutatni a kereszténység életre valóságát. Ismétlem: azé a jövő, ki az emberekhez érthető nyelven szól; az emberiség pedig most egy nyelvet ért csak, egy nyelvet, mely egy szót hajtogat s százszorosán körülír, – ez a szó: érdekeink!” Prohászka Ottokár: A papság földadata a szociális kérdések körül. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 49.; Prohászka Ottokár: Keresztény szocialista akció. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 64-65.

¹³⁰ Prohászka az 1920-as évek elején a KNEP parlamenti képviselőjeként is ezeket az elképzeléseket képviselte, viszont a képviselőházi vitáktól, támadásoktól és a politika hazai közegéből kiábrándulva tevékenységét a székesfehérvári egyházmegye pasztorációs munkájára összpontosította 1927-ben bekövetkezett haláláig. Juhász: Prohászka Ottokár kora szociális problémáiról, 41-42.; Gergely: *Prohászka Ottokár: „A napbaöltözött ember”*, 197-198., 210-212.

¹³¹ A keresztényszocializmus inkább a magyar terminológiában terjedt el, míg a kereszténydemokrácia inkább a nyugat-európaiban. Tulajdonképpen a két világháború közötti korszakban szinonim fogalmakról volt szó. Sarnyai: A szociális kérdés és a világi hívek szerepe az egyházban Prohászka Ottokár és Giesswein Sándor értelmezésében, 173.

¹³² A modern liberalizmust erkölcsi alapon veti el, mint amelyben minden alárendelődik a szabad gazdaságnak és a pénznek. A szocializmussal szemben szintén etikai érvei vannak: a marxi felfogás tagadja az erkölcs gazdaságtól való függetlenségét. Marx a gazdasági érvek mellett az általános etikai kérdésekre sokkal kisebb hangsúlyt helyez, ugyanakkor lényegesnek tartja a társadalmi egyenlőtlenséget. Giesswein Sándor: *Társadalmi problémák és keresztény világnézet*. Budapest, Szent István Társulat, 1907, 16-17., 35-37.

¹³³ Giesswein: *Társadalmi problémák és keresztény világnézet*, 44-45.

Carlyle, Lacordaire és Vogelsang.¹³⁴ Ennek értelmében a keresztényszocializmus keresztény alapú társadalmi és gazdasági rendszer kialakítását jelenti, ahol azonban a polgári és politikai életet is át lehet formálni.¹³⁵ Mivel a társadalom alapszövetét „az emberi érdekviszonyok dinamikus harmóniája” képezi, így a kiegyensúlyozott társadalmi és gazdasági rendszernek társadalmi szolidaritáson kell nyugodnia, hogy alapuljon. Ez azt jelenti, hogy az egyéni munka az emberi erővel – tehetség, hatalom, vagyon – álljon arányban, s minél nagyobb ez az erő, úgy emelkedjen a személyes aktivitás is, és fordítva: minél hasznosabb az egyén a közösség számára, annál nagyobb hatalomban részesüljön. Giesswein szerint nem társadalmi egyenlőségre van tehát szükség – amely egyébként sem lehetséges, mivel Isten nem ilyenek alkotta az emberi természetet –, hanem társadalmi arányosságra, melynek érvényesülését viszont csak a keresztény erkölcsiség biztosíthatja.¹³⁶

Prohászktól eltérően Giesswein más keresztényszocialista politikusokkal együtt megkísérelte, hogy ezt a politikai és társadalomfilozófiát a parlamenti rendszeren belül is érvényesítse. A keresztényszocialista pártok azonban a két világháború között meglehetősen sikertelenséggel szerepeltek a magyar politikai palettán. A 19. század végén megalakult Katolikus Néppárt kudarca után Országos Keresztény Szocialista Párt néven szerveztek pártot.¹³⁷ Az 1920-as években a párt többször csatlakozott a kormánypárti koalícióhoz, ugyanakkor az 1930-as évekbe marginálissá vált.¹³⁸ Ennek az volt az oka, hogy az anyagi támogatás jó részét biztosító katolikus prelátusok számára a párt „túl demokratikus” programot képviselt. A főpapok többsége konzervatívabb kötődésű volt, mintsem hogy a

¹³⁴ Thomas Carlyle egymással szembenálló társadalmi osztályokról alkotott képzele hatott leginkább Giessweinre. Sarnyai: A szociális kérdés és a világi hívek szerepe az egyházban Prohászka Ottokár és Giesswein Sándor értelmezésében, 171-173. A keresztényszocializmus keresztény alapú társadalmi és gazdasági rendszer kialakítása, „elnevezése ama társadalompolitikai iránynak, mely a keresztény etika alapján akarja útját állni a hatalmaskodó individualizmus által előidézett társadalmi igazságtalanságnak, s az egészséges társadalmi fejlődést ily természetű reformok életbeléptetésével óhajtja biztosítani”. Giesswein Sándor: *Társadalmi problémák és keresztény világnézet*, 46-47.

¹³⁵ Giesswein Sándor: *A szociális kérdés és a keresztény-szociálizmus*. Budapest, Szent István Társulat, 1914, 5-17.

¹³⁶ Giesswein: *A szociális kérdés és a keresztény-szociálizmus*, 49-60.

¹³⁷ A Katolikus Néppártot 1894-ben hozta létre gróf Zichy Nándor és gróf Esterházy Móric, s már ekkor a Rerum novarum olyan követeléseit vették át, mint például a létminimum vagy a törvényi munkaszabályozás. A párt azonban a 20. század elejére elsorvadt. Az újabb kezdeményezés Herényi Jenő szombathelyi ügyvéd és Giesswein Sándor győri kanonok nevéhez fűződik. 1910-ben viszont csak Giesswein jutott be a parlamentbe. Az OKSZP a konzervatív Katolikus Néppárttal szemben szélesebb kereszténydemokrata programot képviselt. Gergely Jenő: A keresztényszocializmus a legújabb kutatások tükrében. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 79-80.

¹³⁸ A keresztényszociális párt mellett működő keresztényszocialista szakszervezetek, melyek programjukban szinte teljesen azonos álláspontot képviseltek a párttal, sem tudtak a szociáldemokrata szakszervezetekhez hasonló nagyságú hálózatot kiépíteni. 1925 után a keresztényszocialista szakszervezetek jórészt depolitizálódtak, s szindikalista jellegűvé váltak. Gergely: A keresztényszocializmus a legújabb kutatások tükrében, 87-95.

földosztással és kisbérletek alapításával fellépő keresztényszocialisták mellé álljon.¹³⁹ Másrészt a Horthy-korszakban az állam és a katolikus egyház megállapodást kötött, mely az 1920-as években lehetetlenné tett minden egyházi részből kiinduló demokratikus programot.¹⁴⁰

Habár a keresztényszocialista-kereszténydemokrata kezdeményezés pártpolitikai szinten nem ért el sikereket, mégis egy-egy politikai jelentős hatást tudott kiváltani. Az 1927-1928-as társadalombiztosítási törvényhozás „eszmei atyja”, Vass József népjóléti miniszter, szintén keresztényi alapon határozta meg a magyar szociálpolitika feladatait. Vass helyzetfelismerésében tulajdonképpen már a *Rerum novarum* óta számos alkalommal kidolgozott érvrendszerrel találkozunk: a kapitalizmus nyomán kialakult egyenlőtlenségeket és a társadalom atomizálódását csak kiterjedt szociálpolitikával lehet ellensúlyozni. Az 1926. október 26-30. között megrendezett országos társadalompolitikai és közegészségügyi értekezleten elmondott beszédében Vass a szociálpolitika embervédelmi jelentőségére hívta fel a figyelmet.¹⁴¹ Utóbbi értekezlet igen fontos fejleménynek tekinthető, ugyanis 1926 után – a liberális politikai filozófiától eltekintve – minden politikai platform és ideológia részéről elmozdulás következett be az erősebb állami beavatkozás támogatása felé. A korábbi helyhatósági feladatként értelmezett közsegélyezés helyett sokkal nagyobb hangsúlyt helyeztek az állami szociálpolitikára.¹⁴²

Jóllehet az 1930-as évek elejére a keresztényszocializmus politikai reprezentációja gyenge volt, a keresztény szociális tanítás körén belül azonban a gazdasági válság újabb reakciókat szült. A *Rerum novarumra* már elnevezésében is utaló, XI. Pius (1922-1939) által 1931-ben kibocsátott *Quadragesimo anno* kezdetű enciklika konstataulta a válság következményeit, azonban XIII. Leó nyilatkozatához képest egy sokkal kidolgozottabb társadalmi modellt képviselt.¹⁴³ XI. Pius ugyanis egy korporációs társadalomszervezési elvet javasolt a válság következtében kialakult társadalmi, gazdasági és politikai instabilitás elhárítása céljából. Az enciklika a hivatásrendi társadalomban az államnak ellenőrző és koordináló feladatot szánt a

¹³⁹ Juhász: Prohászka Ottokár kora szociális problémáiról, 19.

¹⁴⁰ A gazdasági világválságból lassan kilábaló Magyarországon viszont ennek az alapfeltételei is módosulni fognak majd. Petrás: Társadalmi tanítás és szociális kérdés. A *Quadragesimo anno* enciklika recepciója a katolikus újságírásban, 1931-1938, 115.

¹⁴¹ Vass József: „Társadalompolitikai feladataink” címmel elhangzott beszéde. Az értekezletet részletesen ismerteti és elemzi Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 29., 61-83.

¹⁴² Egyrészt a szegényügy jövőbeli kiküszöbölését várták tőle, másrészt pedig egy aktívabb, családvédő népesedéspolitika megteremtését. Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 67-70.

¹⁴³ Ehhez a korabeli fasiszta és más korporatív berendezkedések hatásán túl az is hozzájárult, hogy az 1930-as évek elejére a hivatásrendiség társadalomtudományos háttérét is kidolgozták. Petrás: Társadalmi tanítás és szociális kérdés. A *Quadragesimo anno* enciklika recepciója a katolikus újságírásban, 1931-1938, 116.

gazdaságban és a szociálpolitika területén. Ugyanakkor a különböző státuszú emberek békés, s a közjó érdekében való együttműködésében a katolikus egyház töltötte volna be a morális integráló szerepet.¹⁴⁴ A koncepció erőteljes formális hasonlóságokat mutatott a fasiszta korporáció-elméletekkel, ugyanis elutasította a marxista osztályharcot, valamint a munkások sztrájkjogát és a bérharcot. A munkaadót, a munkavállalót és az állami képviselőt egyesítő korporációkban megegyezéssel kompenzációt garantált. E korporativista vonás miatt viszont a nemzeti egyházakban ellenállásba ütközött, mely az 1930-as években hátráltatta teljes recepcióját.¹⁴⁵

Magyarországon az enciklikát a püspöki kar a modern, keresztény szellemiségű szociálpolitika megvalósításaként üdvözölte, ugyanakkor korporativista vonása miatt nem kapott széles körű támogatást a konzervatív alapállású klérus részéről. A laikus katolikus társadalomfilozófiai és társadalomtudományi gondolkodásra azonban annál inkább hatott.¹⁴⁶ Mihelics Vid katolikus szociálpolitikus külön munkát is szentelt a kérdésnek, melyben az állam megváltozott gazdasági és szociális szerepkörére hívta fel a figyelmet.¹⁴⁷

A *Korunk Szava* hasábjain a Quadragesimo magyarországi alkalmazhatóságáról látott napvilágot számos cikk, melyek egyértelműen Prohászka gondolatainak „visszhangját” vélték felfedezni az új pápai enciklikában.¹⁴⁸ Ugyanakkor a válság szociális problémáinak megoldására a keresztényszocialista eszmekörön belül többféle elképzelést is lehetségesnek tartottak. A nézeteltérések miatt a konzervatív Széchenyi és köre által képviselt platformtól az 1930-as évek első felében mind a kereszténydemokraták, mind pedig a korporativisták eltávolodtak. A szociális kérdés megközelítésében a politikai elvek különbözőségében egy nemzedékváltás is tükröződött, mivel a „disszidensek” többnyire a fiatalabb generációkhoz

¹⁴⁴ Gergely: *A pápaság története*, 338.

¹⁴⁵ Petrás: Társadalmi tanítás és szociális kérdés. A Quadragesimo anno enciklika recepciója a katolikus újságírásban, 1931-1938, 117.

¹⁴⁶ Több új folyóirat – *Korunk Szava* (1931-1938), *Vigilia* (1935-), és az *Új Kor* (1935-37) – foglalkozott az 1930-as években az enciklika elvi jelentőségével és magyarországi alkalmazhatóságának feltételeivel. Az *Új Kor* inkább a gömbösista korporativizmust, míg a gróf Széchenyi György alapította *Korunk Szava* inkább a konzervatív és kereszténydemokrata irányzatot képviselte. Olyan újságírókat, politikusokat és tudósokat tömörített, mint például Balla Borisz, Mihelics Vid, Barankovics István vagy Kovrig Béla. Petrás: Társadalmi tanítás és szociális kérdés. A Quadragesimo anno enciklika recepciója a katolikus újságírásban, 1931-1938, 120-122.

¹⁴⁷ „[...] most olyan állam jelenik meg előttünk, amelynek határozott gazdaságfilozófiai céljai vannak, s ezek megvalósítása érdekében [...] „gazdaságművészeti” rendelkezéseket hoz. Ez a sajátosság, néhány alkotmányt leszámítva, éppúgy megtalálható a „polgári”, mint a fasiszta és a szovjet-alkotmányban. Ha pedig azt nézzük, hogy ennek a gazdaságfilozófiai beállítottnak mi az alap gondolata, akkor valamennyinél azt találjuk, hogy a szociális igazságosság.” Mihelics Vid: *A szociális állam*. Budapest, Szent István Társulat, 1931, 160-161.

¹⁴⁸ Gergely: *Prohászka Ottokár: „A napbaöltözött ember”*, 237-238.

tartoztak. Előbbiek a *Vigilia* című orgánus, utóbbiak pedig az *Új Idők* köré csoportosultak.¹⁴⁹

Mivel a korporativizmus a Gömbös-kormány idején hivatalosan is elfogadottá vált Magyarországon, így a modern szociálpolitika, a „szociális Magyarország” kiépítése, értelemszerűen a korábbi „maradi” konzervativizmussal szemben a hivatásrendi átalakuláshoz, az „új időkhöz” kötődött.¹⁵⁰ Bár a spanyol, portugál és olasz korporativizmus hatása tagadhatatlan, Magyarországon Gömbös politikájában még erősen érvényesült a konzervatív hagyomány. Ugyanakkor a magyar korporatív elgondolásokban is megjelent az antiszemitizmus, s ehhez kapcsolódóan a fajvédelem szélesebb terepén értelmezett nemzetfenntartó szociálpolitika koncepciója.¹⁵¹ A korporatív államreform azonban Gömbös halálával és bukásával, valamint a konzervatív elit ellenállása nyomán függőben maradt, s csak Imrédy politikai elképzeléseiben talál majd folytatásra. Ugyanakkor a társadalmi hasznossággal bíró hivatásrendiség – katolikus körökben is – pozitív fogadtatásra talált, amit a KALOT példája szemléltet kitűnően.¹⁵²

E szellemi körből tisztán demokratikus irányt csak Barankovics István képviselt, aki már ekkor radikális földreformot követelt. Azzal érvelt, hogy a katolikus egyház ténylegesen csak akkor őrizheti meg erkölcsi és szellemi szerepét, ha a haladó szociális gondolkodás és reformok mögé áll. Habár a Barankovics-féle radikálisabb megközelítések marginálisak maradtak 1945 előtt, a háborút követően a Demokrata Néppárt e szellemi forrásból meríti szociális elkötelezettségét.¹⁵³

A keresztény-konzervatív szociálpolitika a hagyományos keresztény tanítások szerepét hangsúlyozva a szélsőjobboldali és más radikális irányzatokkal szemben foglalt állást. Ennek megítélésében a katolikus és protestáns társadalmi tanítás között nem volt lényeges eltérés. A protestáns egyházak szociálpolitikai felfogásukban elutasították a szociáldemokráciát és a marxizmust, valamint elzárkóztak a liberális gazdaságpolitikától. Jóllehet az 1920-as, 1930-as években a magyar protestantizmust jobban lekötötte a hazai és nemzetközi teológiai kérdések

¹⁴⁹ A *Korunk Szavát* végül Imrédy vonatta be Széchenyi György halála után, a lap viszont 1939-ben – módosult programmal – újraindult *Jelenkor* címen, Katona Jenő főszerkesztésével. Ugyanakkor Szekfü Gyula, Katona Jenő és Barankovics István a *Jelenkor* hasábjain megjelent cikkeikben továbbra is elhatárolódtak a korporativizmustól. Mások, így például Milotay István és Eckhardt Tibor, a nemzetiszocializmus elleni radikálisabb fellépést sürgették. Petrás: Társadalmi tanítás és szociális kérdés. A Quadragesimo anno enciklika recepciója a katolikus újságírásban, 1931-1938, 123., 130.

¹⁵⁰ Lásd például Balla Borisz cikkét. Balla Borisz, *Új Idők*, 1935. április 20., 3. szám.

¹⁵¹ Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 33-37.

¹⁵² Kerkai Jenő munkásságához, a KALOT megalakulásához és tevékenységéhez lásd Cseszka Éva: Kerkai Jenő és a KALOT. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 179-196.

¹⁵³ Petrás: Társadalmi tanítás és szociális kérdés. A Quadragesimo anno enciklika recepciója a katolikus újságírásban, 1931-1938, 121.

megvitatásában való aktív részvétel. Ebből a szempontból igen lényeges a Protestáns Szemle 1935. május 9-10-i vitasorozata, ahol Kováts J. István, Pröhle Károly és Bernát István fejtette ki a protestáns egyházak szociális álláspontját. Ennek értelmében a totalitarizmussal szemben csak a kereszténység képviselheti a szabadság és rend harmonikus kapcsolatát. A szerzők ugyanakkor hangsúlyozták a klasszikus liberalizmus csődjét is, mely nem volt képes utóbbi megteremtésére.¹⁵⁴

Tanulmányunk szempontjából igen lényeges, hogy a katolikus szociálpolitika társadalomfilozófiája a Prohászka által kidolgozott magyar neotomizmus elvein alapult, s tulajdonképp ez a szellemi irány adta – a Gömbös-féle korporativizmust leszámítva – a válság utáni magyar kormányzati szociálpolitika eszmei háttérét is.¹⁵⁵ Mihelics Vid a marxizmussal, a liberalizmussal, valamint a nemzetiszocialista és a fasiszta ideológiákkal szemben fogalmazta meg a keresztény tanításokon nyugvó, „haladva megőrző”, a társadalom belső harmóniáját és életközösségét fenntartó, közjóra törekvő szociálpolitika koncepcióját.¹⁵⁶ Mihelicsre ugyanakkor Prohászkan kívül erősen hatottak Jacques Maritain francia neoskolasztikus filozófus gondolatai is, aki szerint az ember csak az erkölcs által élhet teljes életet, ehhez azonban alapvetően erkölcsi szabadság kell.¹⁵⁷ Ugyanezt a gondolatot fogalmazta meg klasszikus érvennyel Kovrig Béla, a korszak egyik fő szociálpolitikai gondolkodója és szakpolitikusa is: „[...] *A léthez való jog sarkalatos elvéből és az értékeknek ebből az eszmerendszeréből fakad a katolikus szociálpolitika mint az ember oldaláról kiinduló ama törekvés összessége, amelyek a legtökéletesebb társadalmi belső egységnek, a hierarchikus társadalmi feltételeként elismert és kívánt közjó állapotának megvalósítására irányulnak*”.¹⁵⁸ Kovrig szociálpolitika-felfogása nem csupán a társadalombiztosítási

¹⁵⁴ Habár a liberalizmus nem teremtett társadalmi harmóniát, viszont elősegítette új egyenlőtlenség kialakulását, mivel az ipari forradalmakat követően a tömegtermelés nem a termelő és fogyasztó igényeinek kielégítésére, hanem a mesterségesen felfokozott igények biztosítására törekedett. A protestáns nézetekhez lásd Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 98-104.

¹⁵⁵ Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 86-89.

¹⁵⁶ Mihelics elutasította a marxista osztályharcot, a szélsőséges liberális tőkés gazdasági rendszert, a nemzetiszocializmus biológiai fajfelfogását, valamint az erőszakos antiszemitizmust. „[...] Amíg a liberalizmus csak az elszigetelt egyént, a marxizmus pedig csak az embert mint a társadalmi szervezet egyenlő jogú és kijelölt helyű sejtjét veszi figyelembe, ne lehessen olyan megoldás, amely biztosítja az emberi létigények kielégítését, de ezzel együtt az egyéniség kifejezhetését is? Nos, nekünk katolikusoknak hitünk és meggyőződésünk, hogy ezt a harmadik megoldást, amely az individualizmus és a szocializmus előnyeit azok hátrányai nélkül egyesíti magában: a közel kétezer éves kereszténység szociális tanítása nyújtja. Krisztus egyháza, mint a történelemnek már annyi fordulóponthoz, ismét előlép, hogy megmentse az emberiséget a lelki és kulturális összeomlástól.” Mihelics Vid: *Világproblémák és katolicizmus*. Budapest, Dóm Kiadó, 1933, 16-17.

¹⁵⁷ Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 91-93.

¹⁵⁸ Kovrig Béla: *Szociálpolitika és szociális reform. Katolikus Szemle*, 48. évf. (1934), 1. szám, 22. Ugyanakkor Kovrig is megfogalmazta a maga antiliberális és marxistaellenes véleményét. Kovrig Béla: *A magyar szociálpolitika igaza a liberális és szocialista eszmerendszerek küzdelmében*. Budapest, Munkaügyi Szemle Kiadványa, 8. szám, 1932. Kovrig nézeteihez részletesen lásd a 4.1.1. fejezetet.

törvényalkotásban betöltött vezető szerepe miatt lényeges. Az Imrédy-kormány idején, amint látni fogjuk, Kovrig vált a hivatalos állami szociálpolitika meghatározó személyiségévé.

Habár a hivatalos kormányzati szociálpolitikát Magyarországon a jobboldali, keresztény irányzatok dominálták, a két világháború közötti periódusban jelentős baloldali szociálpolitikai elgondolások is születtek. Az MSZDP politikai diskurzusában tulajdonképpen 1890-es elvi nyilatkozat óta folyamatosan jelen volt a szociálpolitika, mint a nemzetközi munkásmozgalom által hangoztatott, a munkások életkörülményeit javító olyan követelések összessége, mint például a munkásvédő törvények, az ingyenes oktatás és kultúra, vagy az egészségügyi ellátás. A párt 1903-as programjában is ugyanez a séma ismétlődik, tehát a századfordulón a magyar szociáldemokrácia nem tért el a hivatalos nemzetközi munkásmozgalom programjától.¹⁵⁹ Jóllehet a Bethlen-Peyer paktum következtében csak másodlagos szerepet tölthettek be a magyar politikai életben – a politikai mozgástér rájuk szabott kereteit a korszakban sosem léphették túl –, ugyanakkor az 1920-as évekre aktívan bekapcsolódtak a szociálpolitikáról folyó szakmai és politikai vitákba.¹⁶⁰ A szociáldemokraták követelései között a szociális törvényhozás és a már meglévő intézmények továbbfejlesztése, valamint az önkormányzatiság fenntartása voltak a leglényegesebbek. A modern szociálpolitika elképzelésük szerint ugyanis csak úgy valósítható meg, ha a szociális jogokkal párhuzamosan a demokratikus jogokat is kiszélesítik.¹⁶¹

A gazdasági világválság után – a keresztény szociálpolitikai irányzatokhoz hasonlóan – a szociáldemokraták is határozottabb hangnemet ütöttek meg. A Bethlen-Peyer paktum elvi álláspontjával szemben – bár kereteiből nem kilépve – az 1930-as évek elejétől fogva tömegpártként kezdtek el tevékenykedni. Jóllehet a gazdasági válságot követően a legtöbb magyar gazdaságpolitikus számára evindenciává vált, hogy a kapitalizmus logikájának fejleménye az állami beavatkozás, ugyanakkor a szociáldemokraták ebben egyértelműen a szocialista gazdasági és társadalmi rend kiépítésének lehetőségét látták. Az 1935-ös pártkongresszus a *laissez-faire* kapitalizmus korlátozására már a tervgazdálkodás bevezetését javasolta. A hivatásrendiséggel, s a tekintélyuralmi és diktatórikus rendszerrel való szembenállás mellett pedig széles körű demokratikus és szociális intézményrendszer kiépítését tartotta szükségesnek. A kongresszuson ezzel összhangban a hagyományos

¹⁵⁹ Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 16-17.

¹⁶⁰ A paktum részleteihez lásd Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos (szerk.): *20. századi magyar történelem 1900-1994*. Budapest, Korona Kiadó, 2001, 157-158.

¹⁶¹ Ebből következően elvetették a kommunizmust, s egy demokratikus szocialista gazdasági és társadalmi rendszer kiépítését szerették volna elérni. A szociáldemokrata gondolkodásban ugyanakkor mindvégig meghatározó maradt a „munkásbiztosítás” elve: az agrárkérdésre, a mezőgazdasági népesség társadalombiztosítására sokkal kisebb hangsúlyt fektettek. Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 52-61.

követeléseken túl széles körű szociális programot vázoltak fel – modernizált társadalombiztosítás, lakáspolitikai, földbirtokreform és szövetkezesítés, valamint minimálbér. Mindazonáltal e program közeljövőbeli sikerét attól tették függővé, hogy a magyar középrétegek a válságból való kilábalást követően a demokratikus vagy a tekintélyelvű politikai megoldást támogatják-e majd.¹⁶²

Habár politikai hatásában a szociáldemokráciánál jóval kisebb jelentőségű, szakmai és eszmei kidolgozottsága miatt a szociálliberális politikai filozófia és szociális program a két világháború közötti szociálpolitikai gondolkodás elmélyülését nagymértékben elősegítette. Miközben a szociálliberális eszmekörhöz tartozó gondolkodók – Földes Béla, Heller Farkas, Hilscher Rezső, Jászi Oszkár, Gratz Gusztáv, Csécsy Imre – is elismerték, hogy a klasszikus liberális gazdaságpolitika meghaladottá vált, azt is hangsúlyozták, hogy a szociális problémák megoldásaira született programok semmilyen körülmények között nem korlátozhatják az egyéni és politikai szabadságjogokat.¹⁶³ Jászi ezzel kapcsolatban megjegyezte, hogy a kiterjedt szociális programok mögött is meghúzódhat a korszakban egyre inkább teret nyerő materialista és naturalista filozófiai eszmerendszerek kollektivisták és tekintélyelvű befolyása.¹⁶⁴

Úgy vélték, hogy a szociális program egyik funkciója éppen az, hogy elhárítsa a diktatúrák megvalósulásának egyik társadalmi forrását, a szociális elégedetlenséget. A szabadságjogok prioritásának biztosításán túl a szociálliberális gondolkodás másik központi eleme a társadalmi igazságosság eszménye. A demokratikus társadalmakban a szociális jogoknak az egyén anyagi és kulturális felemelkedésének lehetőségeit is biztosítaniuk kell, ugyanakkor azt is meg kell akadályozniuk, hogy a gazdaságban súlyos egyenlőtlenségeket alakuljanak ki. Ehhez az erkölcsi, kulturális és gazdasági javak egyenlőbb elosztása szükséges. Viszont ez a fajta „igazságosság” nem jöhet másképp létre, csak ha a polgárok szociális felelőssége és érzéke, azaz a társadalmi szolidaritás is magas szintű. Bármely fejlett szociális biztosítás csak így számolhatja fel a szegénységet és az ínséget anélkül, hogy a szabadságjogokat korlátozná.¹⁶⁵

¹⁶² A szociáldemokraták fő szociálpolitikusai Mónus Illés, Propper Sándor, Peyer Károly, Garami Ernő és Somogyi Wollák Jenő voltak. Az 1920-as évek végén, 1930-as évek elején az európai integrációs mozgalom, valamint az alapvető szabadság- és politikai jogok mellé rendelődő szociális jogok eszménye is erősítette a szociáldemokrata elvrendszert. Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 117-133.

¹⁶³ Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 42-45., 109.

¹⁶⁴ Jászi éppen ezért még a szociális jogoknál is előrébb helyezte a szabadságjogokat. „Ezek nélkül lehetünk jól táplált élőlények, akik játéknak, parádnak, testgyakorlatnak élnek, de megszűnnek embernek lenni.” Jászi Oszkár: A szabadság értékéről. *Századunk*, 9. évf. (1934), 2. szám, 52.

¹⁶⁵ Ez részben azon a 19. századi liberális felfogáson alapult, miszerint az egyén szociális állapota jórészt az egyén felelősségviseletétől, erkölcsi tartásától, valamint a káros környezeti tényezőktől függ. Ennek

Tőke és munka ellentétét a szociálliberális elmélet úgy oldotta fel, hogy mivel az egyén munkájával hozzájárul a társadalom működéséhez, azaz hasznos tevékenységet végez, megilleti a méltó boldogulás lehetősége. E téren tehát igen erős a hasonlóság a 19. századi *utilitas* és Rawls 20. századi társadalmi igazságosság elmélete között.¹⁶⁶ A modern szociálpolitika tehát – a szociális jogok fejlődésével együtt – a teljes nivójú élet szükséglete. Gazdaságpolitikailag ezt a tervgazdaság helyett leginkább a Keynes-féle megnövelt fogyasztási szinteken és foglalkoztatáspolitikán nyugvó gazdaságfilozófia alapján képzeltek el. Éppen ezért elutasították a szocializmust, a szociálpolitikát szerintük a fennálló társadalmi és gazdasági renden belül kell megalkotni.

Összefoglalóan Hilscher Rezső munkájában találjuk meg az erkölcsi, igazságossági és egyenlőségi gondolat kifejtését. *„A szociális kérdés nem csupán egy társadalmi csoport, hanem az egész társadalom problémája, és értjük alatta a társadalomban élő egyeseknek, vagy csoportoknak megakadályozottságát, vagy ezzel való fenyegetett voltát olyan nivójú erkölcsi, szellemi és fizikai élet kielégítésében, amelyhez minden embernek társadalmi tagságánál fogva joga van. [...] a szociális kérdés és a megoldásra törekvő tevékenység tulajdonképpen erkölcsi funkció. [...] a szociálpolitika feladata, hogy az erkölcsi, szellemi és gazdasági javak olyan elosztását valósítsa meg, amely a társadalom igazi céljai elérésének szolgálatában, minden ember számára, valamennyi életviszonyban, emberi létéhez méltó, s őt társadalmi tagságánál fogva megillető élelnívót biztosít, s az ember számára lehetővé teszi rendeltetésének betöltését.”*¹⁶⁷ Ugyanakkor a szociális jogok kiterjesztése Hilschernél nem csupán elvi álláspontot jelentett. A szociálpolitika csak a szükségletekhez mérten lehet progresszív, fő célja a munkaerő védelme, a közegészségügy modernizálása és a tervszerű népesedéspolitika.¹⁶⁸ Ennek következtében elsősorban empirikus kutatásokon kell alapulnia.¹⁶⁹ Nézetei az 1934-es gazdasági válságot követő rekonstrukcióval együtt

következtében a 19. századi gyári törvényhozás elsősorban a munkások fizikai védelmét, azaz a prevenciót célozta, a közegészségügy pedig a külsőleg káros erők elhárítására koncentrált (járványvédelem, lakáskérdés). Emellett csupán magánegyesületek, jótékonyági szervezetek (*Friendly Societies, Hilfskassen*) biztosították a munkavégzésre alkalmatlan, s így erkölcsileg „kisebb értékkel bíró” egyének (árvák, munkaképtelen öregek, vagy például özvegyek) igen korlátozott mértékű ellátását. Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 364-365.

¹⁶⁶ A 19. századi elméletekhez és Rawls teóriájához lásd a 2.1. fejezetet. Az egyenlőség és társadalmi igazságosság szociálliberális teóriáihoz részletesen lásd Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 42-52., 104-106.

¹⁶⁷ Hilscher Rezső: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, Szövétnék Kiadó, 1928, 9.

¹⁶⁸ „A munkaerő védelme: a nagyobb produktivitás biztosítása, s emellett sine qua nonja a szociálpolitika tökéletesebb eredményeinek. Mert a korán megrokkant, a társadalmi munkából korán kikapcsolódó egyén a szociálpolitika intézményei számára különben elkerülhető terheket jelent, s viszont az eredményesebb termelés a szociálpolitika számára szélesebb körű kiterjesztést biztosít.” Hilscher: *Bevezetés a szociálpolitikába*, 13.

¹⁶⁹ Fontos konstatálni, hogy bár Hilscher liberális politikus volt, szakmai elveiben azonban tipikusan konzervatív elveket fogalmaz meg. „A szociálpolitikus laboratóriuma maga az élet és ezért vérszegények, eredménytelenek

szintetizálódtak. „A szociálpolitika alatt e legújabb értelmezésben azoknak az intézkedéseknek összességét értik, amelyek a közgazdasági politika feladattömegének keretében az embernek, mint munkafaktornak, különös érdekét szolgálják. És ebben az értelemben a legújabb szociálpolitikának feladata, hogy összefoglalja azokat a törekvéseket, amelyek minden egyes embert testileg és szellemileg abba a helyzetbe hozni képesek, hogy a közösség érdekében a legtökéletesebbet, a legjobbat tudja nyújtani. [...] A szociálpolitika célkitűzése azonban sokkal tovább vezet és az erkölcsi és kulturális javakban való megfelelő részesedés biztosítása ugyancsak a szociálpolitika vonalába esik. Ide tartozik az egészségügyi politika, a népesedési politika és minden törekvés, amely az egyén és a közösség zavartalan boldogulását és fejlődését hivatott megvalósítani.”¹⁷⁰ A gazdasági világválság utáni rekonstrukciós politikák és főként Keynes elveinek népszerűsége miatt az 1930-as évek közepére a szociálliberális gondolkodók is elfogadták a munkahelyteremtő gazdaságpolitika és széleskörű szociálpolitika programját. Főbb pontjait illetően ez progresszív és jövedelemarányos adópolitikát, tervszerű lakáspolitikát, az egészségügyi és társadalombiztosítási szolgáltatások bővítését, valamint családalapítást ösztönző szociális intézkedések meghozatalát jelentette.¹⁷¹

Összességében tehát e politikai filozófiai és eszmei áramlatok között több hasonlóság és különbség állapítható meg. Szélesebb társadalomfilozófiai beágyazottságából, elveinek körülírásából, és feladatainak meghatározásából kitűnt, hogy a szociálpolitikát Magyarországon az 1920-as, 1930-as években nem lehetett elválasztani a modernizáció és demokratizáció általános kérdéseitől. A gazdasági válságot követően szoros összefüggésben állt a válság hatásainak kiküszöbölésére kidolgozott társadalmi és gazdasági modellekkel. Ilyen értelemben a fenti eszmei áramlatok között alapvető hasonlóságnak tekinthetjük, hogy az 1930-as évek második felére általánosan elfogadottá vált az állam gazdasági beavatkozása, az aktív népesedés- és családpolitika, a társadalombiztosítás fejlesztése, továbbá a szociálpolitika erkölcsi, nevelő funkciójának hangsúlyozása.

Ugyanakkor az alapelvek elfogadása mögött igen eltérő tartalmakat olvashatunk ki. A szociálliberális szociálpolitikuskok sokkal nagyobb hangsúlyt helyeztek a társadalmi igazságosság és egyenlőség eszméjére, s az egyéni és politikai szabadságjogok szavatolását bármilyen szociális következmény és kihatás ellenére sérthetetlennek tartották. Noha a

azok a szociálpolitikai alkotások, amelyek elméleti elgondolások, hivatal-szobai megfogalmazások alapján készültek. [...] A szociálpolitika nem teóriáknak az életre való erőszakolásával foglalkozik, hanem realitásokkal, amelyek mindig a lehetőségekhez alkalmazkodnak, és éppen ezért egyedül alkalmas a szociális kérdés megoldására, amihez lépésről lépésre, főként fokozatosan juthat el.” Hilscher: *Bevezetés a szociálpolitikába*, 10.

¹⁷⁰ Valamint „[...] a szociálpolitika nem a közgazdasági politikának egyik funkciója, hanem megfordítva: a közgazdaságpolitika a szociálpolitikának a funkciója.” Hilscher Rezső: *A szociálpolitika útja. Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 2. évf. (1990), 3. szám, 70.

¹⁷¹ Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 107-111.

szociális jogok 20. századi érvényesülését is elismerték. Ezzel szemben a szociáldemokrata és keresztény-konzervatív szociálpolitikai gondolkodás a szociális jogok elsőbbségéből indult ki, s nem zárkózott el az esetleges fokozottabb kollektivista elgondolásoktól sem. A szociáldemokraták egy jövőbeli szocialista gazdasági és társadalmi rendszer kiépítésétől és a tervgazdálkodás bevezetésétől – s az ebbe integrált szociálpolitikától – várták a szociális kérdés, azaz tulajdonképpen a magyarországi modernizáció szociális kihatásainak megoldását. Habár a konzervatívok is fontosnak tartották a szociális jogok érvényesülését, mégis – neotomista és természetjogi társadalomfilozófiai alapokon nyugodva – a szociálpolitikával egy hathatósabb, keresztény erkölcsi nevelést kívántak megvalósítani, valamint a társadalombiztosítási intézmények átalakításánál és az új programok megvalósításánál a már kipróbált, működőképes rendszerek továbbfejlesztésére helyezték a hangsúlyt.

A domináns keresztény-konzervatív koncepció néhány implikációja egyértelműen megnyilvánult az 1930-as évek magyar kormányzati szociálpolitikában, s ezáltal vizsgálati periódusunk egyik legfontosabb eszmei alapját alkotja. A tervgazdaság nem került bevezetésre, a hivatásrendi szerveződések elutasították, a társadalombiztosítási szolgáltatások – bár általános szinten az európai sinthez mérten is magas juttatásokat adnak – elsősorban a társadalmi elit és középrétegek érdekeihez igazodtak, amennyiben az ipari biztosítás legitimáló funkciót töltött be, illetve a munkavállaláshoz kapcsolódott. További következmény volt, hogy az 1930-as évek végéig a kormányzatok nem vállalkoztak a szociálpolitika progresszív megújítására. Mielőtt az Imrédy és Teleki-kormányok szociálpolitikai törekvéseit elemeznénk, e fejezet vizsgálódásaiból továbblépve a következő fejezetben röviden meg kell vizsgálnunk a Horthy-korszak politikai struktúrájának néhány alapjellegzetességét, melyek jelentősen befolyásolták az 1920-as, 1930-as években a jóléti programok megvalósításának feltételeit.

3.3. A társadalmi nyilvánosság, a politikai struktúra és a szociálpolitika kapcsolata a Horthy-korszakban

Igen lényeges kérdés, hogy az előző fejezetben vizsgált eszmetörténeti háttér milyen politikai struktúrán keresztül volt képes megjeleníteni önmagát, illetve, hogy e struktúrák mennyiben befolyásolták az egyes szociálpolitikai jelenségek politikai filozófiai megítélését. A szociális

kérdéssel foglalkozó szakmai és eszmei gondolatok és tartalmak társadalmi megismerését nagymértékben elősegítette a politikai és társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása is, főképp a két világháború közötti időszakban.¹⁷² Bővülés tapasztalható a politikai orgánumok és nyilvánosság formáit és tereit illetően is. A Horthy-kor Magyarországon is sorra alakultak a folyóiratok, társulatok, s egyre nagyobb számban szerveződtek ankétok és konferenciák. Mindezek hatását pedig tovább növelte, hogy az 1920-as, 1930-as években a rádióműsorok sugárzása – igaz óhatatlanul jórészt a kormánypolitika szócsöveként – is egyre elterjedtebbé vált.¹⁷³

E társadalmi nyilvánosságban lezajló változást a politikai rendszer dualizmus korához mért átalakulásával is párhuzamba lehet állítani. A parlament összetétele a társadalmi rétegződést és a pártok összetételét tekintve többszínűvé vált. A kormányzati rendszer is „pluralizáltabb” lett, melyet, jóllehet a konzervatív elit hatalmi pozíciói fennmaradtak a korszakban, a kormánypártok váltakozása is szemléltet.¹⁷⁴ Az ellenzék soraiból az MSZDP a korszakban folyamatos mandátumvesztést szenvedett el, akárcsak a liberális pártok, melyeknek 2-6% között alakult támogatottsága. A kisgazdapárt 1930-tól Eckhardt Tibor vezetésével kapcsolódott be aktívan az ellenzéki politizálásba. A különböző szélsőjobboldali és nyilaspártok pedig csak az 1930-as évek közepétől erősödtek meg.¹⁷⁵

A trianoni területi veszteségekkel együtt azonban a dualista politikai keretek átalakulásával párhuzamosan más, a politikai rendszert érintő fejlemények is bekövetkeztek. Az etnikai, felekezeti és migrációs viszonyok megváltozása ugyanis társadalomfejlődési implikációkkal járt, mely a szociálpolitika történetében is jelentős tényezőként hatott. Általánosabb társadalomtörténeti fejlemény, hogy a pauperizálódott agrártársadalom és a „hagyományos” úri középosztály jelentős hányada az elcsatolt felvidéki és erdélyi országrészekben összpontosult. Emiatt a trianoni országrészben a modernizáció tulajdonképpen egyfajta „ballasztól” megszabadulva koncentráltabb politizálást tett lehetővé.¹⁷⁶ Ugyanakkor ez a társadalmi adottság nem a polgári radikalizmus, vagy progresszív polgári demokrácia

¹⁷² A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása a korszakban európai jelenség. Részletes elemzéséhez lásd Habermas, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása: vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban*. [Ford. Endreffy Zoltán], Budapest, Gondolat, 1971.

¹⁷³ Ormos Mária: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*. Budapest, Csokonai Kiadó, 2006, 258-259.

¹⁷⁴ Kormánypártok: 1920-1922 – Keresztény Nemzeti Egyesülés Pártja; 1922-1935 – Egységes Párt (a KNEP felbomlása után az EP-hez nem csatlakozók megalapították a Keresztény Gazdasági és Szociális Pártot); 1935-1938 – Nemzeti Egység Pártja; 1938-tól pedig a Magyar Élet Pártja.

¹⁷⁵ Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 260-262.

¹⁷⁶ A trianoni országrész ekképp „megszabadult” a modern Magyarország kiépítése szempontjából marginális, s leginkább problematikus rétegektől. Gyáni Gábor: Társadalmi struktúrák és szociálpolitikai kihívások a két világháború között. *Világosság*, 42. évf. (2001), 7-9. szám, 78.

kibontakozását hozta, hanem az 1918 előtti rendszerrel való politikai kontinuitást erősítette. A polgári radikalizmus 1918-1919-ben vállalt szerepe miatt az 1920 utáni politikai szisztémában nemzetpolitikai szemszögből negatív értelmezést és érzelmi töltetet kapott az elit részéről, amely inkább a „jobboldali restaurációt” választotta. Így összetételében is a tradicionális elit további dominanciája érvényesült.¹⁷⁷ Végso sorban pedig az antant hozzáállása is elősegítette ezt, hiszen a tanácsköztársaság bukásával egyedül az antibolsevik Horthy és Bethlen körül csoportosuló politikai szerveződést ismerték el egyedül legitimnek.

Trianon tehát részben strukturális társadalmi változásokat hozott, részben pedig biztosította a kontinuitást az első világháború előtti dualizmus politikai miliőjével. Ez egyben egyfajta antinómiát teremtett. Az autoriternek vagy másként korlátozott parlamentáris rendszernek tekintett Horthy-rezsim idején ugyanis – az 1922-es Bethlen-féle szűkítést kivéve – folyamatosan bővült a választójog.¹⁷⁸ Másrészt pedig a korszakban kezdtek el érvényesülni szélesebb körben a szociális jogok.

A választójog 1920 és 1945 közötti kiterjesztése adott politikai célokhoz és feltételekhez kötődött. S bár a trianoni határok miatt már nem fenyegetett a nemzetiségek beáramlása a politikai döntéshozatal dimenzióiba, 1922-ben Bethlen mégis úgy döntött, hogy korlátozza a választójogot, mivel nem tartotta érettnak a magyar társadalmat a kiterjesztéssel járó politikai felelősség viselésére.¹⁷⁹ Ennek taktikai okai is voltak, mivel így tudta a szélsőjobboldali és a szociálliberális pártok potenciális szavazóbázisát semlegesíteni, illetve ekképp sikerült szilárd kormánypárti többséget teremtenie. Ez részben ahhoz is hozzájárult, hogy a tömegdemokrácia társadalmi bázisai egymástól elkülönülő politikai formációkban próbáltak teret nyerni, így a korszakban nem jöhetett létre igazán hatékony demokratikus ellenzéki koalíció.¹⁸⁰ Ugyanakkor a bethleni politikai rendszer nem tekinthető tisztán autoriternek, mivel, bár a demokratikus berendezkedést és választójogot tekintve Ausztria és Csehszlovákia előtt járt a korban, a balkáni államoknál lényegesen kedvezőbb adottságokkal rendelkezett. A déli és keleti szomszédjainkat az antidemokratikus intézményrendszer mellett a modernizációs

¹⁷⁷ Gyáni: Társadalmi struktúrák és szociálpolitikai kihívások a két világháború között, 79.

¹⁷⁸ A korábbi fasiszmusértelmezéseket a magyar történettudományban konszenzusosan elfogadott korlátozott parlamentáris rendszer koncepciója váltotta fel. Erről részletesen lásd Püski Levente: *Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-rendszer jellegéről*. In: Romsics Ignác (szerk.): *Mítoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemről*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002, 206-233.; Romsics Ignác: A bethleni konszolidáció állam- és kormányzati rendszere. *Társadalmi Szemle*, 40. évf. (1985), 12. szám, 63-71.

¹⁷⁹ Európában ekkor meglehetősen változatos a választójogi lefedettség, így Bethlen szűkítése után Magyarország még így sem került a balkáni országok nivójára, ugyanakkor a nyílt választás rendszere Európában már sehol sem volt érvényben ekkor. A teljes lakossághoz mért szavazati joggal bírók aránya: Anglia 47%, Franciaország 28%, Belgium 30%, Ausztria 59%, Lengyelország 48%, Románia 21%, Jugoszlávia 23%. Püski Levente: *Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-rendszer jellegéről*, 219.

¹⁸⁰ Gyáni: Társadalmi struktúrák és szociálpolitikai kihívások a két világháború között, 81.

folyamat erőteljes visszamaradottsága, valamint súlyos szociális és nemzetiségi nehézségek terhelték.¹⁸¹

Bethlen és a konzervatív elit demokratizációval szembeni fellépése ugyanakkor egybeesett az etatizmus első világháború során s azt követően Európa minden országában megerősödő tendenciájával. Ezzel összhangban Magyarországon a törvényhatóságokban rögzítették a konzervatív virilista képviselőt többségét. A helyi közigazgatás decentralizációja és demokratizációja késett, s a közigazgatás nehézkességének és szakszerűtlenségének felszámolási esélyei pedig romlottak. Ezzel párhuzamosan megerősödött az elitizmus, a „történelmi középosztály” előnyben részesítése, valamint a tekintélyelvűség társadalmi elfogadottsága. Kétségtelen, hogy a konzervatív politikai struktúra a „politikai szocializációs értékrend” konzervatív formálására és reprezentálására törekedett.¹⁸² Részben ezzel, részben pedig az etatizmussal állt kapcsolatban a rendszer stabilitását biztosító kormányzó jogkörének folyamatos bővítése is.¹⁸³

Igen fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez a konzervatív struktúra nem csupán a demokratizálódást, hanem 1944 márciusáig a szélsőjobboldali hatalomátvételt is képes volt elhárítani. Gömbös Gyula 1935-ös korporatív államterve éppúgy sikertelenséggel végződött, mint Imrédy rendeleti kormányzás bevezetését előterjesztő 1938 őszi törvénycsomagja. Még a kidolgozottabb és nagyobb elfogadottsággal rendelkező Teleki-féle korporatív alkotmányreform sem kapott többségi parlamenti támogatást, jóllehet inkább a háborús ügyek elsőbbsége, nem pedig a politikai megosztottság miatt.

Utóbbi érvelést erősíti az a tendencia, hogy az 1920-as, 1930-as években – a konzervatív alapstruktúra ellenére – a választójogi és politikai rendszer mögé folyamatosan biztosítani kellett egy kormánypárti többséget. Mindez a jóléti állam szempontjából pedig azért lényeges, mert e többség biztosítására törekvő kormánypolitika a paternalista szociálpolitikát választotta egyik eszközéül. Ez abban nyilvánult meg, hogy a szociálpolitikai reformok bevezetése gyakran a politikai ellenzék megmozdulásait, vagy a „politikai kilengések” megbuktatását követte.¹⁸⁴

¹⁸¹ Az 1920-as évek második felétől, az 1930-as évek első feléig több szomszédos országban eltolódás ment végbe a diktatúra irányában. Példaként hozható fel Pilsudski 1926-os hatalomátvétele Lengyelországban, vagy a délszláv államban 1929-ben létrejött királyi diktatúra. Püski Levente: Politikai rendszerek Kelet-Közép-Európában az első világháború után. In: Bán D. András (szerk.): *A híd túlsó oldalán*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 90-117.; Takesi, Hirata: A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében. *Valóság*, 36. évf. (1993), 1. szám, 54-66.

¹⁸² Püski: Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-rendszer jellegéről, 224-228.

¹⁸³ E tekintetben legfontosabb klauzulák: 1926. évi XXII. tc.: 40 felsőházi tag kinevezése; 1933. évi XXIII. tc.: házfelosztás joga; 1937. évi XIX. tc.: utódajánlási és törvényhatalmaktörési jogkör.

¹⁸⁴ Ebből a szémszögből is értelmezhető például a gazdatisztek nyugdíjbiztosítása Gömbös bukása után, vagy az Imrédy lemondását követő Teleki-féle szociálpolitika.

Ekképp az elit stabilizációs hatalomtechnikája a szociálpolitika terén egybeesett a jóléti állam fejlődésének és a szociális jogok eszmei és gyakorlati kiterjesztésével első világháború utáni folyamataival.¹⁸⁵ Amint azt a jogi és intézménytörténeti elemzésnél bemutattuk, a századforduló után a „szociális olajcsepp” politikáját átfogó programok váltották fel, melyek nem csupán a társadalombiztosításra, hanem olyan más szociálpolitikát érintő területekre is kiterjedtek, mint például a földbirtokreform.¹⁸⁶ Következésképp a Trianon utáni szociálpolitika egyik csúcspontja a modern jóléti állam megalapozásának tekinthető 1927-1928-as *leges Vass*, mely funkcionális megközelítésben egyrészt az ipari fejlődés velejárójának, másrészt viszont társadalompolitikai taktikai lépésnek is értelmezhető.¹⁸⁷ Bármelyik értelmezést fogadjuk is el, a 1920-as évek végén, 1930-as évek elején kibontakozó gazdasági válság több szempontból kihívások elé állította a magyar szociálpolitika gazdasági-társadalmi feltételrendszerét. Ez azonban már az 1930-as évek szociálpolitikai kérdéseinek vizsgálatához kapcsolódik.

3.4. Kormányzati szociálpolitikai törekvések az 1930-as évek második felében

E fejezetben azt vizsgáljuk, hogy a gazdasági világválságnak Magyarországon melyek voltak azok a társadalmi következményei, melyek a szociálpolitika hagyományos tevékenységi körét érintették, s hogy ekképp a válság miként befolyásolta az 1930-as évek második felének szociálpolitikai célkitűzéseit és intézkedéseit. Ezzel összefüggésben pedig azt is elemezzük, hogy az 1938-as kormányzati szociálpolitikai fordulat milyen előzményekkel rendelkezett.

A válságot közvetlenül megelőzően már 1929-től megindult a mezőgazdasági termények árainak drasztikus csökkenése és az exportpiacok szűkülése, melyet csak valamelyest mérsékelte, hogy a magyar agrárexport ekkor fellendülőben volt. Nehéz helyzetet teremtett a hazai gazdaság számára, hogy az európai országok nemzetgazdasági protekcionizmussal

¹⁸⁵ Gyáni: Szociálpolitika és jóléti állam a két világháború közötti Magyarországon, 16-17.

¹⁸⁶ Az 1920-tól indultó, Nagyatádi nevével fémjelzett földbirtok-politika elsősorban a birtokosok számának növelését célozta. Mivel nem a földbirtok nagysága vagy gazdaságossága volt a fő szempont, mely a széles magyar szegényparaszti réteg esetében értelemszerűen a földtulajdon radikálisabb újraelosztását jelentette volna, így az intézkedésnek inkább politikai legitímáló szerepe volt. Gyáni: Társadalmi struktúrák és szociálpolitikai kihívások a két világháború között, 82.

¹⁸⁷ Előbbi szempont elméleti áttekintésünkben az „ipari rendszerek logikájának” felel meg. Utóbbi értelmezéshez lásd még Gyáni Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. Budapest, História, 1994, 10-14.

válaszoltak a válságra, ami viszont az exportpiacok szűküléséhez vezetett.¹⁸⁸ Ennek következtében a mezőgazdasági termények ára 50-70%-ban csökkent, az agrárrolló kinyílt, az ipari cikkek drágultak, a mezőgazdasági szektor pedig eladósodott.¹⁸⁹ Az ipari szektorban a likvid tőke korlátozása, a kötött devizagazdálkodás, s a protekcionizmus miatt beszűkülő piac leginkább a termelőeszközöket gyártó iparágakat sújtotta, mivel ezeknél az importkiesés nélkülözhetetlenné vált.¹⁹⁰ A könnyűipari ágazatokat a vámvédelem következtében a válság enyhébben érintette: időközben importszükségletüket is csökkentették, s állami szubvenciókkal képesek voltak nagyobb visszaesés nélkül folytatni a termelést. Az iparban 1934-ig 24%-os volt a visszaesés az 1929-es szinthez képest. A kilábalás csak 1934-re következett be.¹⁹¹

A legszembetűnőbb társadalmi következmény – a számos tönkrement egzisztencián túl – a tömeges munkanélküliség megjelenése volt, melyet súlyosbított, hogy Magyarország nem rendelkezett se önkéntes, se kötelező munkanélküli biztosítással.¹⁹² Az 1929-es 10%-os átlagos munkanélküliségi ráta 1933-ra 35%-ra nőtt, az átlagos munkabérek viszont 25%-kal csökkentek.¹⁹³ Ennek következtében főképp agrár- és ipari munkanélküliek, valamint az egzisztenciálisan periférián lévők körében további deklasszáció indult meg. S jóllehet már 1934-re bekövetkezett a részleges rekonstrukció, a szociálpolitika anyagi alapjai megrendültek, és csak az 1930-as évek második felére, legfőképp pedig a győri program későbbi konjunkturális hatásai nyomán sikerült újra megfelelő forrásokat összpontosítani átfogó jóléti intézkedésekhez.¹⁹⁴ A már meglévő jóléti programok pénzügyi háttére tehát egyértelműen a gazdasági rekonstrukcióhoz kötődött.

¹⁸⁸ A pénzügyi válság csak 1931 májusában, a bécsi Creditanstalt csődje után érte el igazán Magyarországot. Cameron, Rondo: *A világgazdaság rövid története*. [Ford. Kállai Tibor] Budapest, Maecenas Kiadó, 1994, 420-424.; Kaposi Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*. Budapest, Dialóg Campus, 2002, 295-296.;

¹⁸⁹ A bolettarendszer sikertelensége után a kis- és középbirtokok elárverezését az 1933-as kormányrendelet akadályozta meg, mely bizonyos eladósodási szint után szubvenciót, moratóriumot és kamatcsökkentést nyújtott, valamint 2 millió kat. holdat védetté nyilvánított. A rendszer a hadigazdálkodás prioritásának bevezetéséig (1938) maradt fenn. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 296-297.

¹⁹⁰ Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 298.; Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 169-170.

¹⁹¹ A gazdasági kilábalást elősegítette az új piacok megnyitása, valamint a Lausanne-i konferencián felfüggesztett jóvátételi kötelezettségek. Cameron: *A világgazdaság rövid története*, 422.; Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 301-304.

¹⁹² Habár a Károlyi-kormány 1931-ben megállapodott az MSZDP vezetőivel, hogy egy kisebb kormányzati segélyösszeget átutal, melyet aztán a szakszervezetek oszthattak szét a munkanélküliek között, a miniszterelnök döntését felháborodás kísérte, ezért decemberben Károlyi visszavonta azt. Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 183. A két világháború közötti munkanélküli biztosítás kérdését a 3.4.2. fejezetben vizsgáljuk részletesen.

¹⁹³ Pölöskei et al. (szerk.): *20. századi magyar történelem 1900-1994*, 185.; Ormos Mária: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 171.

¹⁹⁴ Ez azonban nem egyedülálló magyar jelenség, mivel például a válság kihatásai miatt sem az USA-ban, sem pedig Franciaországban nem sikerült sikeres szociálpolitikát folytatni az 1930-as évek végéig. A fasiszta

Ez utóbbi fejleményt erősíti, hogy az 1930-as évek elején – részben deficitesez gazdaságából kifolyólag, részben a válság hatására – az OTI nem tudott megfelelő forrásokat biztosítani az állami társadalombiztosítás számára, így a szolgáltatások színvonala 1931 és 1935 között stagnált vagy csökkent.¹⁹⁵ A helyzetet súlyosbította, hogy az OTI elnökségét adó, főképp liberális és szociáldemokrata tagokból álló OTI elnökség és az inkább a Nemzeti Blokkhoz tartozó apparátus konfliktusaiból az 1929-1932 közötti periódusban önkormányzati hatalmi harcok alakultak ki.¹⁹⁶ A pénzügyi nehézségek miatt az öregségi biztosítás tartalékalapjait kezdték el nagyobb mértékben felhasználni. A korábban jórészt ingatlanokba befektetett tőkékből most már ipari beruházásokat is finanszíroztak. Ezzel párhuzamosan a Gömbös-kormány – a Nemzeti Blokk érdekeit képviselve – 1932-től egyre fokozottabb mértékben folyt bele az OTI hatalmi harcaiba. A társadalombiztosítási tőkeberuházásokat egyre inkább kormányzati célokra fordította.¹⁹⁷

Károlyi Gyula sikertelen takarékosági politikáját követően a Gömbös-kormány (1932-1936) tett először kísérletet az eseti szegénygondozástól eltérő átfogóbb szociálpolitika megvalósítására. Károlyi takarékosági intézkedései miatt – kiadások lefaragása, beruházások mérséklése, fizetések redukálása (nyugdíj- és fizetéscsökkentés), adóemelések – 1932 előtt Magyarországon nem bontakozhatott ki az akkor már Keynes által részletesen körülírt gazdaságpolitika. Takarékoság helyett ugyanis már 1931-ben kamatcsökkentő, árfolyammanipuláló – elsősorban a pengőt gyengítő – pénzpolitikára lett volna szükség, amely egyben elősegítette volna a foglalkoztatást ösztönző és munkahelyeket teremtő állami beavatkozást is.

A világgazdasági helyzet javulásával ugyanakkor Imrédy Béla pénzügyminiszter épp ezt hajtotta végre.¹⁹⁸ Imrédy a válság által kevésbé sújtott ágazatok outputját emelve a munkaerő-felvétel emelését kívánta elérni, melyet 1934 után a térségben óhatatlanul a legerősebb német expanzióval párhuzamosan kiépített hadiipari és hadimegrendelésekre támaszkodó fejlesztésekkel egészített ki. E politika sikerességét mutatja, hogy a nehézipari ágazatokban

Olaszországban eközben a szociálpolitika a korporatív államgazdaság részévé vált, míg Németországban a nemzetiszocializmus olvasztotta be azt az állami tervgazdálkodásba. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 304.; Cameron: *A világgazdaság rövid története*, 425-429.

¹⁹⁵ A válság miatt kialakult deficitesez gazdaságot követően a kormány több rendelettel csökkentette a szolgáltatások színvonalát. A táppénzt 1933-ban a kereset 60%-áról 50%-ára csökkentették, 1935-ben pedig megszigorították az addig több esetben szabálytalanul működő munkáltatói járulékbefizetések rendszerét. Nagy: *A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon*, 89-90.; Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 41-42.

¹⁹⁶ Petrák: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*, 232-249.

¹⁹⁷ A 6500/1935. M.E. sz. rendelet értelmében a belügyminiszter felülbírálhatta a társadalombiztosító intézmények önkormányzati döntéseit, valamint nagyobb hatáskört kapott a tartalékalapok felhasználását illetően. Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 143-148.; Nagy: *A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon*, 89-92.; Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 276-277.; Ormos: *Magyarország a két világháború között 1914-1945*, 255.

¹⁹⁸ Ormos: *Magyarország a két világháború között 1914-1945*, 189., 197-198.

1933-1937 között átlagosan 40%-os volt a növekedés, a magyarországi adósságállomány gyorsan csökkent, s javult az államháztartás fizetési mérlege is.¹⁹⁹

Ugyanakkor a pénzügyi rekonstrukció és a gazdasági expanzió kezdetekor már a Nemzeti Munkatervben (1932. október 24.) az „öncélú nemzeti állam” céljai között megjelent egy széles körű szociálpolitika terve. Mégpedig azért, hogy „*a nemzeti erők maximumát bocsáthassa a nemzeti célok megvalósítása végett a nemzet vezetőinek rendelkezésére*”. A munkaterv ingyenes népegészségügyet, valamint a már meglévő társadalombiztosítási intézmények reformján túl minden egyes magyar állampolgárra kiterjedő teljes biztosítást képzelt el.²⁰⁰

Noha az „öncélú nemzeti állam” kiterjedt jóléti programot fogalmazott meg, a gyakorlati szociálpolitikai lépések terén sokkal mérsékeltebb előrehaladás történt. Habár 1935 júniusában néhány iparágban bevezették a minimálbért és a 8 órás munkanapot (48 órás munkahetet), valamint 1933 és 1935 között megreformálták a hadirokkantak gondozását, a társadalombiztosítási szolgáltatások kiterjesztése azonban elmaradt.²⁰¹ Egy másik fontos területen is csupán csekély változás következett be: korábbi ígéreteihez mérten a kormány nem módosította a nagybirtokszerkezetet. Kállay Miklós földművelésügyi miniszter vezetése alatt kidolgozott s 1936 júliusában elfogadott telepítési törvény ugyanis csak néhány ezer főre terjedt ki.²⁰²

A telepítési tervet ugyanakkor a későbbi ONCSA programjával vonja párhuzamba az a kitétel, hogy földet csak az kaphatott, aki anyagilag és szakmailag képes volt azt jól felhasználni. Ezen belül az „érdemesek” között is elsőbbséget élveztek a hadiszolgálatosok és többgyermekes gazdák. További lényeges hasonlóság, hogy a telepítést és a kisbérletrendszer

¹⁹⁹ Sikeréhez hozzájárult, hogy a külső piacok szélesebb kiaknázását a hazai agrárius és ipari körök is támogatták, mely gyors exportnövekedéshez vezetett. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 301-304.

²⁰⁰ Alapvetően tehát az organikus nemzetfelfogást tükröző 95 pontos munkatervben a korporativista átszervezés részeként valósultak volna meg e szociálpolitikai elképzelések, ahol az autarkiára épülő nemzeti gazdaságot az állami oktatás és szociálpolitika támasztotta volna alá. Kétséges viszont, hogy a válságból épphogy csak kilábalt magyar gazdaság képes lett volna-e teljesíteni a kiterjesztéssel és reformmal járó igen nagy pénzügyi megterhelést. A munkaterv mindenestre nem tájékoztatott az anyagi háttér megteremtéséről. Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 192-194.

²⁰¹ A 6600/1935. M.E. sz. rendelet, melyet az 1937. évi XXI. törvény erősített meg – az iparban és alkalmazotti munkakörben 48 órás, tisztviselőknél pedig 44 órás munkahetet írt elő. Az 1935-ös rendelet elsősorban a feldolgozó iparágakban (asztalos, cipész, textilipari szakmák) szabályozta a munkaviszonyt. A munkánélküli biztosítási reform azonban elmaradt, mivel Gömbös már 1935 márciusától felgyorsította a hadsereg fejlesztését. Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 218., 270-274.; Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 366.

²⁰² Különböző, államilag átadásra vagy megválthatóságra kötelezett kategóriákból kellett földosztást végrehajtani, s lehetőleg minimum 150 kisbirtokosból álló telepes községet létrehozni. A kártérítés 2/3-át az állam fizette ki, a maradék 1/3-ot 25 év alatt kellett 3%-os kamat mellett visszafizetni. *Az 1936. évi XXVII. törvény a telepítésről és tartós haszonbérletek létesítéséről*. In: Romsics Ignác (szerk.): *Magyar történeti szöveggyűjtemény: 1914-1999*. 1. kötet, Budapest, Osiris, 2000, 278-282.

kialakítását már a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) 1921-es Mezőgazdasági Munkanélküliségi Ajánlása (*Unemployment Agriculture Recommendation*) is tartalmazta, melyre a telepítési terv és az ONCSA is hivatkozott.²⁰³

Gömbös szociálpolitikai tervei azonban az 1930-as évek politikai rendszerének strukturális adottságai miatt nem valósulhattak meg. Amint azt már az előző fejezetekben bemutattuk, a korporatív állameszmény mind a főbb politikai filozófiai eszmeáramlatok, mind pedig a domináns konzervatív politika részéről elutasításra talált. Gömbös 1935. március 17-én elhangzott szegedi beszédében meghirdetett korporatív átszervezési terve egyértelmű jelzés volt a politikai elitszféra szereplőinek, hogy a miniszterelnök programja többé nem illeszthető be a bethleni politika kereteibe, hiszen éppen e keretek megváltoztatására irányult. A kamarákra épülő tekintélyelvű állam ugyanis egyrészt „gleichschaltolta” volna a politikai életet – elsősorban a szakszervezetek, szociáldemokrata és liberális pártok kerültek volna feloszlataásra –, másrészt erősen korlátozta volna a nagybirtokosok mozgásterét. Amint várható volt, a többségi szembenállás, valamint a radikális jobboldali fordulat mögött feltételezett, ugyanakkor fiktívnek bizonyult társadalmi támogatás – az olasz és osztrák korporativizmustól eltérően – meghiúsította a magyar hivatásrendi állam kiépítését.

Habár Darányi Kálmán kormányában (1936-1938) folytatódott az „öncélú nemzeti állam” szociálpolitikája – részben az erősödő tengelyhatalmi külpolitika hatására –, ugyanakkor a hivatásrendiség kiküszöbölése és Gömbös támogatóinak eltávolítása után 1937 elejére visszaállították a NEP-en belüli keresztény-konzervatív kormánypárti egységet.²⁰⁴ A szociálpolitikát érintő legfontosabb fejlemények a munkanélküliséget visszaszorító hadigazdasági és ipari-infrastrukturális fejlesztéseket összekapcsoló győri program konjunkturális hatásai, valamint a mezőgazdasági munkások öregségi biztosítása voltak.²⁰⁵ Előbbi tekintetében az 1930-as évek végére felerősödő gazdasági konjunktúra munkaerő igénye – a hivatalos szociálpolitika értelmezésében – szükségtelenné tette a munkanélküli

²⁰³ Az ILO UAR 1.§. c pontja a telepítést, az e pontja pedig idénymunkák szünetében a helyi parasztság érdekeltségébe tartozó iparszervezést ajánlott. Ennek fő szerve a közjóléti szövetkezet lett volna, mely egyrészt kisbérleteket épít ki, másrészt pedig megszervezi a háziipari foglalkoztatást. Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 26-27.

²⁰⁴ 1935 és 1939 között Kelet-Közép-Európa országaiban németbarát kormányok kerültek hatalomra, melynek következtében a francia népfrentkormány francia-csehszlovák-szovjet tengelykísérlete megbukott. A magyar revíziós külpolitika pedig még inkább Németország felé orientálódott, melyet később a bécsi döntések részleges területi revíziót megvalósító szerződése is megerősítettek. Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 212-216.

²⁰⁵ Ezzel párhuzamosan a szakszervezetek és a Demokratikus Blokk ellen Gömbös idején megindult kormányzati politika Darányi miniszterelnöksége alatt is folytatódott, s az OTI tőkealapjainak további mobilizációjával egészült ki. Petrák: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*, 303-304.

biztosítás bevezetését.²⁰⁶ Utóbbi esetében pedig csupán a kötelező nyugdíjbiztosítás korlátozott formában történő bevezetéséig jutott a kormánypolitika, tehát a második világháború kitöréséig nem történt meg a teljes körű mezőgazdasági társadalombiztosítás bevezetése.²⁰⁷ Ezzel összefüggésben a következő fejezetekben elsősorban a két alapprobléma – a munknélküliség esetére szóló biztosítás és a mezőgazdasági betegbiztosítás hiánya – elemzésére vállalkozunk, hogy pontosabban meghatározhassuk a tanulmány bevezetésében megfogalmazott kutatási területünk kiindulási kontextusát.

3.4.1. Agrár-szociálpolitikai törekvések Magyarországon a második világháborúig

Az agrár-szociálpolitika a 19. század végén és a 20. század első felében Magyarországon elsősorban mint földkérdés, a szegényparasztság önállóan és sikeresen gazdálkodó egzisztenciává fejlesztése jelent meg. Emiatt a témával foglalkozó művek többsége a falusi lakáskérdésre, a földosztásra, vagy a mezőgazdasági termelési technológia fejlesztésére helyezte a hangsúlyt. A szakmai és politikai diskurzusban a társadalombiztosítás oldaláról túlnyomórészt a kiterjesztést megfogalmazó általános elvi álláspontokkal, illetve a baleseti biztosítás bevezetését méltató megnyilvánulásokkal találkozunk.²⁰⁸

Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a két világháború közötti periódusban ne ismerték volna fel a mezőgazdasági népesség szociális problémáinak gyökerét. A századfordulás agrármegmozdulások és a 20. század elejére megváltozott munkaerőpiaci helyzet következtében növekvő falusi munkaerő-felesleg azonban az okok feltárását sürgette.²⁰⁹ További problémát jelentett, hogy az 1900: XVI. törvénnyel létrehozott Országos Gazdasági

²⁰⁶ A győri program és szociálpolitika összefüggéseit a 4.1. fejezetben, a munknélküliség és két világháború közötti magyar szociálpolitika kapcsolatát a 3.4.2. fejezetben vizsgáljuk részletesen.

²⁰⁷ Ennek hiányosságaira az 1930-as évek falukutató mozgalma is felhívta a figyelmet (Illyés Gyula, Féja Géza, Veres Péter, Darvas József, Szabó Zoltán), azonban a magyar szociálpolitika két világháború közötti alakítására marginális hatást gyakoroltak. Részletesen elemzéséhez lásd Egresi Katalin: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 133-151.

²⁰⁸ Összefoglalóan lásd Czettler Jenő: *Magyar mezőgazdasági szociálpolitika*. Budapest, Pátria Nyomda, 1914. Hilscher Rezső például ezzel kapcsolatban a társadalmi szolidaritásra utalt, viszont ő sem fogalmazott meg konkrét javaslatokat. Hilscher: *Bevezetés a szociálpolitikába*, 103-104.; A mezőgazdasági balesetbiztosítás melletti és betegbiztosítás elleni korabeli érvelések további példáihoz lásd Bódy Zsombor. Bódy: A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén, 82-83.; uő: A „társadalom kora”. Munkásbiztosítás és munkásügy Magyarországon a 19. és 20. század fordulóján, 15-19.

²⁰⁹ Tallián Béla például önkéntes alapon kívánta bevezetni a betegség-, baleset és nyugdíjbiztosítást az agrár-munkavállalók számára, mivel a kötelező biztosítás adminisztrációját lehetetlennek tartotta. Tallián Béla: *Törvényjavaslatok munkások- és cselédek sorsának betegség, baleset, rokkantság és aggkor esetére való biztosításáról*. Budapest, Pátria Nyomda, 1896.

Munkás és Családpénztár a készpénzhiány, a merev közigazgatási reakció, valamint az agrár-munkavállalók körében kialakult évszázados mentális berögződések és szokások következtében igen nehézkessé, helyenként lehetetlenné vált a kezdetleges társadalombiztosítási szolgáltatás.²¹⁰

Ezzel kapcsolatban már az első világháború idején és az 1920-as években igen széles körű társadalompolitikai diskurzus bontakozott ki. A keresztényszocialisták (Prohászka Ottokár, Giesswein Sándor, Fischer-Colbrie Ágoston) – amint azt a politikai filozófiával foglalkoztató fejezetünkben már elemeztük – a szociálpolitikát a társadalmi rendszer fenntartójának tartották, ezért az agrárszférában is a szociálpolitika kiterjesztése mellett érveltek, s hosszú távon a szegényparasztnak „polgárosítását” szerették volna elérni.²¹¹ Czettler Jenő földművelésügyi szakember szerint ehhez nélkülözhetetlen a szociális adatgyűjtés rendszeresítése, a szakoktatás, a közegészségügy korszerűsítése, a földhöz juttatás és a falusi lakásügy fejlesztése.²¹² 1916-tól maga Prohászka is készített terveket, amelyekben a háborúban résztvevő, kiszolgált egykori föld nélküli agrárszegényeket szeretne volna kötött kisbirtokokhoz juttatni. Prohászka egyes nagybirtokrészeket haszonbér ellenében örökbérletekké akart átalakítani. 1919-ben ennek szellemében javaslatot tett Csernoch János hercegprímásnak az egyházi nagyjavadalmak felparcellázására és örökbérletek kialakítására.²¹³

A földosztás azonban a két világháború közötti korszakban meglehetősen mérsékelt formában valósult meg. Habár a Nagyatádi-féle 1920: XXXVI., valamint az 1926. évi XXXVI. törvények több mint 1 millió kat. hold szétosztását helyezték kilátásba, többségében 2-3 kat. holdas, gazdaságilag igen gyenge teljesítőképességű kisbirtokok jöttek létre. Ennek eredményeképp a valamivel több, mint 300 000 juttatott közül 1937-ig 70 000 birtok került elárverezésre.²¹⁴ Ehhez köthetően a hitbizományok intézményét eltörlő 1936. évi XI. törvény, valamint az 1936-os telepítési törvény (1936: XXVII. tc.) fő problémája az volt, hogy juttatásokat csak olyan parasztnak kaphattak, akik már bírtak a juttatandó összérték 30%-ával, tehát a program elsősorban a három- és többgyermekes gazdákat megsegítésére irányult, s

²¹⁰ Hámori Péter: A magyarországi agrár-szociálpolitika kezdetei. In: uő: *„Szegények mindig lesznek veletek...” Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006, 29-35.

²¹¹ Hámori: A magyarországi agrár-szociálpolitika kezdetei, 37-39.

²¹² Czettler Jenő: A magyar állam mezőgazdasági szociálpolitikája. A Magyar Gazdaszövetségnek Budapesten rendezett II. szociális kurzusán tartott előadása. In: Czettler Jenő: *Mezőgazdaság és szociális kérdés*. (Szerk. Tóth Pál Péter), Budapest, Századvég Kiadó, 1995, 88-107. A lakáskérdéssel a 4.2.2. fejezetben foglalkozunk részletesen, az ONCSA elemzésével pedig a 4.2.5. fejezetben.

²¹³ Prohászka tési birtokán maga is végrehajtott földosztást. A püskök 1920-tól KNEP képviselőként is képviselte álláspontját. Juhász Annamária: Prohászka Ottokár kora szociális problémáiról, 41-42.

²¹⁴ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 126-127.

nem pedig földnélküliek önálló egzisztenciához juttatására.²¹⁵ Ezen túlmenően az 1920-as, 1930-as évek földreformjai a juttatásokat erkölcsi-politikai érdemességhez kapcsolták.

Tulajdonképpen a korábbi javaslatokban és a telepítési tervben is megjelenik az egyházi célvagyon felhasználásának gondolata. Ez azonban sajátos ellentmondást hozott létre, mely végső soron megakadályozta az egyházi nagybirtokok felosztását 1945 előtt. Jóllehet a földosztási javaslatok az 1891-es és 1931-es pápai enciklika szellemében születtek, mely egybeesett az egyházi nagyjavadalmak kishaszonbérletekké való átalakításának igényével, mégis az egyház szigorúan kiállt birtokvagyonának integritásának védelme mellett. Ez nemcsak abból eredt, hogy a magyar katolikus egyház nem kívánt birtokokat veszíteni, hanem egy közgazdasági megfontolás is alátámasztotta. A mezőgazdasági nagyüzemek ugyanis a korszakban sokkal rentábilisabban működtek, mint a tőkeszegény kisbirtokok. Ennek következtében – bár az egyház „szociális szellemisége” és a gyakorlati egyházi birtokpolitika között 1945-ig fennállt a feszültség – a nagyjavadalmak támogatásával a hercegprímás a második világháborút megelőzően az egyházi nagybirtokok kisbérletekké történő átalakítása számára igen súlyos feltételeket szabott.²¹⁶

A mezőgazdaságban dolgozó tulajdon nélküliek és 5 kat. holdnál kisebb birtokkal rendelkezők létszáma 2,5-3 millió fő körül mozgott, azaz a magyar társadalom 30-35%-át alkották.²¹⁷ 1938-ban az összes birtokosok közül 76%-ot kitevő kisbirtokosok az összterület mintegy 12%-át birtokolták, míg a nagybirtokosok, akik a társadalom 0,1%-át tették ki, az összterületnek még mindig 25%-ával rendelkeztek.²¹⁸ Közepesen modernizált mezőgazdasági technológia mellett legalább 15-20 kat. hold kellett egy népesebb család (5 fő felett) létminimum feletti megélhetéséhez, mely éves jövedelemben kifejezve 1000 pengő

²¹⁵ A törvény 25 évre 270 000 kat. holdon kisbirtokokot, 150 000 holdon kisbérleteket létesített volna erre kijelölt állami és más birtokállományokból. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 130-131.

²¹⁶ Ez egyfajta „pszichológiai visszacsatolásként” erősítette a „protestáns támadásba” vetett hit is, mivel Horthy, Gömbös és Darányi földművelésügyi miniszter is protestánsok voltak. Csíky Balázs: *A katolikus nagyjavadalmak és a Gömbös-kormány telepítési tervei*. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 131-160.

²¹⁷ Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 309., 321.

²¹⁸ Kovrig számításai szerint a körülbelül 3 milliós agrártömeg megoszlása a következő: 600 000 mezőgazdasági cseléd, 956 000 földtulajdon nélküli földmunkás, 272 000 egy kataszteri holdnál kevesebbel rendelkező törpebirtokos, 1 093 000 egy és öt kat. hold közötti birtokkal rendelkező kisbirtokos, 53 000 öt kat. hold alatti kisbérlet, 28 000 vagyontalan talajművelő. Kovrig Béla: *A szociális gondolat térfoglalása Magyarországon. Munkügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 1. szám, 8-9.; A teljesen vagyontalan agrárproletariátus Gyáni számításai szerint a korszak végén 2 145 000 fő. Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 321.

(továbbiakban P) körül mozgott. Ezzel szemben egy uradalmi egészszéres évi átlagkeresete 1938-ban 530 P, egy napszámósé 400-450 P, egy summásé viszont csak 200-230 P volt.²¹⁹

Ugyanakkor Magyarországon a mezőgazdasági modernizáció egyik alapfeltétele volt a rentábilis nagybirtok részleges fenntartása. Viszont számos korabeli agrárszakértő szerint legalább 3 millió kat. hold felparcellázására lett volna szükség ahhoz, hogy az agrárproletárokból kispolgári egzisztenciákat lehessen létrehozni. Eckhardt Tibor számításai szerint e program azonban hatalmas összeget, mintegy 750 millió P-t igényelt volna a radikális földosztás végrehajtása nélkül, melyet az agrárigénylők szelekciójával is össze kellett volna kapcsolni.²²⁰ E problémával kapcsolatban Kovrig Béla szerint a több mint 2,5 millió rászoruló szempontjából alapvetően két lehetőség adódott: vagy az iparosodás kiterjesztésével a felesleges agrármunkaerő felszívása, vagy a nagybirtok reformjával kialakított arányosabb birtokszerkezet következtében fellépő nemzeti jövedelem-kiesés pótlása nemzetközi pénzügyi hitelekkel.²²¹

Ugyanakkor Kerék Mihály agrár-szociálpolitikus Eckhardthoz hasonlóan úgy vélte, hogy bármely jövőbeli agrár-szociálpolitika csak úgy lehet sikeres, ha gazdasági alapjai egyben a „falusiak létalapját is erősíti”. Véleménye szerint ezt több tényező jelentős mértékben akadályozta. A falusi gazdasági szakemberek hiánya, az ellenőrző szervek hanyagsága, valamint a szociális ügyek képviselőjét ellátó szervezet fejletlensége miatt részlegesen végrehajtott törvények a városi egzisztenciákhoz képest eleve hátrányosabb szociális körülményeket teremtettek a falusi lakosság számára. Kerék szerint tovább súlyosbította állapotukat, hogy a falusi munkavállalók hiányosabb és alacsonyabb szociális juttatásokat és társadalombiztosítási járadékokat kaptak, mint az ipari munkavállalók. E folyamatok pedig a falusi munkaerő városokba és ipari foglalkozások irányába történő elvándorlását segítette elő, ugyanakkor gyakran együtt járt identitásvesztésükkel is.²²²

Míg az ipari biztosítás kiterjesztése jelentős mértékben előrehaladt a két világháború közötti periódusban, addig a mezőgazdasági biztosítás súlyos hiányosságokkal rendelkezett. A mezőgazdasági munkavállalók egészét tekintve 1938-ig csupán egyes csoportjaik számára volt előírva a kötelező balesetbiztosítás (gazdasági gépmunkások, gazdasági cselédek,

²¹⁹ Ezt súlyosbította, hogy a gazdasági világválság után a mezőgazdasági reálbérek is csökkentek, s csak az 1930-as évek végére érték el újra az 1929-es szintet. Kovrig: A szociális gondolat térfoglalása Magyarországon, 9.

²²⁰ Ennek értelmében a „nemzeti és gazdasági szempontból” rátermeteknek kellett volna juttatni az új földparcellákból. A földreform további részleteihez lásd Eckhardt Tibor: *Javaslat a földbirtokmegosztás rendezésére*. Budapest, Független Kisgazdapárt, 1939, 1-22.

²²¹ Kovrig: A szociális gondolat térfoglalása Magyarországon, 9-10.

²²² Kerék Mihály: A magyar falu élete. In: Hóman Bálint (szerk.): *Mai magyarságunk életrajza. Nemzetismeret*. Székesfehérvár, Csitáry G. Jenő Könyvnyomdája, 1939, 54-60.

vízitársulatoknál, illetve a Földművelésügyi Minisztérium házikezelésében végzett munkálatainál alkalmazottak). A földosztási programok is igen csekély eredményeket értek el, s a legtöbb agrármunkás életszínvonala és keresete a létminimum vagy az alatti szinten mozgott.²²³ Következésképp az élet- és munkahelyi kockázatok közvetlenül fenyegették a mezőgazdasági munkavállalók többségének egzisztenciáját. További hátrányt jelentett az ipari munkásokkal szemben, hogy a mezőgazdasági munkavállalók már meglévő társadalombiztosítási szolgáltatásai alacsonyabb szinten lettek megállapítva az ipari biztosítás juttatásainál.²²⁴ Ugyanakkor bármely kiterjesztést eleve nehezített, hogy a magyar mezőgazdaságban nem terjedt el a „bér logikája”, így a pénzbeli befizetéseken alapuló biztosítás kiépítésének további fontos előfeltétele hiányzott.²²⁵ Mivel a foglalkoztatási struktúra alapvetően nem változott a két világháború közötti Magyarországon, így a mezőgazdasági betegségi, öregségi és munkanélküli biztosítás megvalósítása prioritás maradt, s az 1930-as évek végére óhatatlanul felértékelődött.

Az évtized második felében fellépő gazdasági fellendülés, valamint a társadalmi-politikai nyomás eredményeképp az 1930-as évek második felében tapasztalható nagyobb szociálpolitikai aktivitás az agrárbiztosítás terén is eredményezett néhány, akkor már halaszthatatlannak tűnő törvényt. Az 1936. évi XXXVI. tc. rendelkezett a gazdatisztek kötelező öregségi biztosításáról. Megközelítőleg 3000 65 év feletti fő számára folyósított évi 120 P-s járadéktörzset 10 év várakozási idővel.²²⁶ Bár a törvény új biztosítási területet érintett, már az 1936. novemberi parlamenti vitában kemény támadások érték.²²⁷ Farkas István szociáldemokrata képviselő követelte, hogy a törvényjavaslat terjedjen ki a mezőgazdasági munkásokra, gazdasági cselédekre, napszámosokra, summásokra, azaz az agrárproletariátusra

²²³ Erre a problémára a kor hivatalos politikatörténet-írója, Szekfü Gyula is felhívta a figyelmet. Szekfü Gyula: *Három nemzedék és ami utána következik*. Budapest, Maecenas Kiadó, 2007, 422-423.

²²⁴ Kovrig Béla: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*. 1. kötet, New York, Kis Magyar Könyvtár, 1954, 130-131.

²²⁵ Bódy: *Egy társadalmi osztály születése: a magántisztviselők társadalomtörténete: 1890-1938*, 29-30.

²²⁶ A törvény érvénytelenítette a földbirtokos és gazdatiszt között korábban fennálló szerződéseket, s megszabta a gazdatiszt jövedelme után fizetendő járulékokat. A három nyugdíjbiztosítási ágban (öregségi, rokkantsági és árva) 9 osztályt állított fel. A járulékokat a munkaadónak kellett befizetnie, ugyanakkor a biztosítási díj 50%-át a munkaadó levonhatta a gazdatisztek jövedelméből. Az öregségi nyugdíj 100%-ának megfelelő rokkantsági járadékot a várakozási idő után csak teljesen rokkant személy kaphatott. Az özvegyi nyugdíj az öregségi nyugdíj 50%-a, s feltétele két év házasság és közös háztartás vezetése. Az OMBI 18 év alatti gyermekek után fizetett családi pótlékot a teljes kereset 5%-ának összegében. Félárva nyugdíj a törzsnyugdíj 30%-át, a teljes árvasági ellátás pedig 60%-át tette ki. A törvény lehetővé tette az önkéntes biztosítást és a biztosítási viszonyosságot is, azaz az 1928-ban bevezetett nyugdíjbiztosításban megszabott biztosításokba is át lehetett venni a gazdatisztet. A törvény súlyos hiányossága volt, hogy az 1936-ban 60. életévüket betöltött munkavállalók már nem voltak jogosultak. Ezt azonban az 1938-as módosítással kiküszöbölték, mivel visszamenőlegesen az 50. életévüket betöltöttekre is kiterjesztették a biztosítást. A tagság azonban igen alacsony maradt, 1941 végén Bikkal Dénes adatai szerint még mindig csak 4513 fő tartozott e biztosítás hatálya alá. Bikkal Dénes: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*. Budapest, Danubia Könyvkiadó, 1943, 55-56.

²²⁷ *Képviselőházi Napló*. 1936. novemberi ülések. XVII. kötet, Budapest, Athenaeum, 1937, 405-411.

is. Farkas azonban azt is hozzátette, hogy ezt csak úgy tartja elképzelhetőnek, ha egyrészt a nagybirtokstruktúrát megreformálják, illetve az állami foglalkoztatáspolitikát kiterjesztik a mezőgazdaságra is. Gróf Teleki Mihály kisgazdapárti képviselő a törvénnyel kapcsolatban megjegyezte, hogy a mezőgazdaságot intenzívebbé kell tenni, s növelni kell a termények exportját, valamint több okleveles gazdatisztet kell alkalmazni. Teleki tehát az aktív foglalkoztatáspolitikát illetően egyetértett Farkassal, viszont a nagybirtokstruktúrára nézve nem fogalmazott meg átalakítási tervet, mivel a mezőgazdasági nagyüzem felszámolásának veszélyét látta benne.

Részben e kritikáknak köszönhetően a mezőgazdasági dolgozók esetében két évvel később következett be hasonló törvényhozás. Vass József 1928-as törvényjavaslati anyagainak felhasználásával, az 1938. évi XIII. törvény a 18 éven felüli mezőgazdasági munkások részére írta elő a kötelező öregségi biztosítást a 65. életévtől, kivéve a nőket és a 2 holdnál kevesebbel rendelkezőket.²²⁸ A biztosítottakat az 1900 óta működő Országos Gazdasági Munkás- és Cselédpénztárt felváltó Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet (OMBI) látta el. A következő évben az Imrédy-kormány az 1939. évi XVI. törvényben az agrárnyugdíjbiztosítást a mezőgazdasági munkások öregségi nyugdíja mellé járó özvegyi járadék bevezetésével egészítette ki. A biztosítás jogosultságát nőkre csak 1948-ban vezették be, mint ahogy az öregségi és özvegyi nyugdíjakat kiegészítő rokkantsági és árvasági biztosítást is.²²⁹

A gazdatiszti biztosításhoz hasonlóan a mezőgazdasági dolgozók nyugdíjbiztosítását is éles parlamenti vita előzte meg. Az 1938 februárjában-márciusában lezajlott vita két fő kritikai pont köré csoportosítható. Az interpellálók egy része kevésnek tartotta a 60 P éves nyugdíjat, valamint kifogásolta, hogy a törvény csak öregségi biztosítást vezetett be. A felszólalók másik csoportja pedig az összes biztosítási forma együttes bevezetését, azaz a teljes mezőgazdasági társadalombiztosítás bevezetését követelte. Előbbi csoporthoz tartozott Tildy Zoltán kisgazda és Ernszt Sándor keresztényszocialista képviselő, valamint Matolcsy Mátyás agrárszakértő, aki egyben kezdeményezte egy szélesebb biztosítási törvényjavaslat előkészítését is. Farkas

²²⁸ A nyugdíjtörzs évi 60 P évi 1,5 P fokozódó járadékrésszel. A biztosítás várakozási idejét 15 évben szabták meg, mégpedig úgy, hogy minden évben minimum évenként 3 P értékben legalább 15 hét szabályos bélyeglerovásnak meg kellett történnie. A heti járulék összege 20 fillér, melyet bélyegek formájában kellett leróni az OMBI-nak. Az összeget a munkaadó levonhatta a dolgozótól, ugyanakkor a biztosítás költségeinek fedezése érdekében az állam földadó fizetésére kötelezte a munkaadót. A földalapú járulék-meghatározás alapján a föld jövedelmezősége és nem a juttatott jövedelem alapján kellett fizetni a járulékokat, amely a biztosító és az állam érdekeit szavatolta a munkaadókkal szemben. Ugyanakkor a gazdatiszti biztosítástól eltérően a 65. életévükön felüli munkavállalók is megkapták az öregségi nyugdíjat. Taszári Tamás: *Mezőgazdasági öregségi biztosítás*. Budapest, Madách Nyomda, 1939, 4-5., 34-36.

²²⁹ Az özvegyi járadék mértéke rendkívül alacsony volt, a törvény évi 30 P-t juttatást írt elő a jogosultaknak, mely azonban a férj járadékának 50%-át nem haladhatta meg. Özvegyi járadékokat a 60. életévtől folyósítottak. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 57-58.; Prónai: *A kötelező társadalombiztosítás szolgáltatásai a két világháború közötti Magyarországon*, 74.

István és Takács Ferenc szociáldemokrata képviselők is a teljes társadalombiztosítást javasolták a szűk nyugdíjtörvény helyett.²³⁰ Ugyanakkor az önálló gazdatiszti és mezőgazdasági dolgozók nyugdíjának sem volt kifutási ideje, a háború során szolgáltatásait korlátozták, így a háborút megelőzően a 3000 fő körüli gazdatiszti és a körülbelül 75 000 főre tehető mezőgazdasági dolgozói nyugdíjas szám tekinthető az ágazat biztosított létszámának.²³¹ E szűk nyugdíjbiztosítás mellett a két világháború korszakában tehát csupán az ún. hónaposmunka és cséplés idején járó balesetbiztosítás tartozott az agrárnépesség kötelező társadalombiztosításához.

A közelebből vizsgált periódusunkat megelőző agrár-társadalombiztosításról összességében tehát megállapíthatjuk, hogy számos tervezetet született, ugyanakkor igen kevés intézkedés lépett életbe. Noha a második világháborút megelőzően nem fogadtak el mezőgazdasági betegbiztosítási törvényt, s a már elfogadott baleset- és nyugdíjbiztosítás is szűk körre terjedt ki, valamint alacsony szolgáltatásokat nyújtott, ugyanakkor már az 1930-as években megjelentek a mezőgazdasági társadalombiztosítási szolgáltatások és jogok kiterjesztésére vonatkozó javaslatok.

A mezőgazdasági társadalombiztosítás két világháború közötti negligálásában több tényező is közrejátszott. Mivel igen gyakran a nagybirtokreformmal együtt megfogalmazott követelésként hangzott el, ezért az agrárius lobby ellenállása miatt nemcsak a földosztás, hanem a társadalombiztosítás kiterjesztésének kérdése is megoldatlan maradt. A biztosítás bevezetésének esélyeit rontotta, hogy az 1920-as években a bethleni konszolidáció nem tudott megfelelő tőkét biztosítani a társadalombiztosítás nagyobb kiterjesztéséhez, majd pedig a gazdasági válság következtében az 1930-as évek első felében újra dezintegrálódó pénzügyi szféra tette ezt lehetetlenné. Emellett a másik legfontosabb tényező volt, hogy a mezőgazdaságban az 1910-es, 1920-as években még jórészt a 19. századi liberális szemlélet uralkodott, miszerint a munkaképtelenség esetén fellépő megváltozott élethelyzetet és munkaviszonyt egyedül a munkaadó és munkavállaló személyes kontraktusa szabályozhatja. Harmadik okként említhető az alsóbb társadalmi rétegektől való hagyományos magyar középosztálybeli elkülönülés. Részben ehhez kapcsolódott az ipari biztosítás előnyben részesítése, hiszen a politikai elit elsősorban a munkásság irányában kívánta legitimizálni

²³⁰ A keresztényszocialisták és kispapok megszavazták a törvényjavaslatot, az MSZDP viszont nemmel voksolt. *Képviselőházi Napló*. 1938. március 11., 16., 18. XIX. kötet, Budapest, Athenaeum, 1939, 217-218., 225-226.

²³¹ Gulácsy Iván: A mezőgazdasági társadalombiztosítás rendezése. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 3. szám, 7-8.; Menyhárt Szabolcs: *Az öregségi nyugdíjbiztosítási rendszer Magyarországon a reformfolyamatok tükrében*. PhD disszertáció. Miskolc, Miskolci Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar, 2007, 50-54.

magát. Ez az elit részéről egy elkülönítési szándékot is takart.²³² Mivel az ipari munkásságot, mely a nagyvárosokban összpontosult, hatalmi pozíciójuk szempontjából veszélyesebbnek ítélték, mint a vidéki kisbirtokosokat, ezért először és első sorban az ipari munkások részesedhettek a szociális jogokban.²³³ Az elkülönítés és mellőzöttség további következménye volt, hogy a már létező mezőgazdasági társadalombiztosítási programok általában az ipari biztosításnál rosszabb feltételek mellett nyújtották szolgáltatásaikat.²³⁴ A mezőgazdasági társadalombiztosítás egyben jól szemlélteti, hogy a szociálpolitika „sokrétűen hasznosított eszköztárként” működött, azaz a társadalmi struktúra különböző pontjain különböző funkciókkal lehetett ellátni. Amint azonban látni fogjuk, e szociálpolitikai szemléletet és strukturális adottságokat az 1930-as évek végétől már szisztematikus kihívások fogják érni.

Magyarország szociálpolitikai értelemben is a kelet-közép-európai térség része volt, s így a környező országokban létrehozott jóléti programok közvetlenül is hatást gyakoroltak a magyar szociálpolitika alakulására. E tekintetben igen lényeges Kovrig Béla háború alatt írt művének kelet-közép-európai államokra vonatkozó kontrasztív elemzése. E műben Kovrig szerint a programok kiterjedtségét és szolgáltatásainak színvonalát tekintve Magyarországot egyedül Csehszlovákia előzte meg. A csehszlovák társadalombiztosítás ugyanis az 1920-as évektől, kis szolgáltatásokkal és viszonylag szűk körre nézve ugyan, de bevezette a mezőgazdasági betegbiztosítást, valamint a munkanélküliség esetére szóló biztosítást is.²³⁵

Bikkal Dénes, az OTI titkára, a csehszlovákiai társadalombiztosítással kapcsolatban fogalmazta meg a mezőgazdasági öregségi biztosítás kritikáját. Már a bécsi döntést megelőzően Bikkal úgy vélte, hogy az állami hovatartozás egyéni preferenciája egy adott országban jelentős mértékben függ a szociális jogok fejlettségétől s azok társadalmi megítélésétől. Mivel Csehszlovákiában és Burgenlandban több szolgáltatást nyújtott a mezőgazdasági társadalombiztosítás, ezért a magyar kormánynak a nyugdíjbiztosítási rendszert megelőzően a betegbiztosítást kellett volna életbe léptetnie. Bikkal azt is kritizálta, hogy a magyar mezőgazdasági öregségi biztosításban a központi járulékos ügyvitelű rendszer

²³² Gyáni: Társadalmi struktúrák és szociálpolitikai kihívások a két világháború között, 82-83.

²³³ Kovrig Bélánál is találhatunk erre való utalást. „A gyáriparosodás következtében nagy munkástömegek keletkeztek. A politikai struktúrában megindult a súlypont eltolódása. Ez befolyásolta a közhatalom magatartását. A századfordulókor az állam gazdaságpolitikájában a termelők boldogulásán volt a hangsúly, a gyáripari munkástömegek fejlődése következtében mindinkább a „dolgozók” jóléte vált az államvezetés egyik legfontosabb céljává.” Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, XXXVIII-XXXIX.

²³⁴ Az 1900: XVI., 1902: XIV. és 1912: VIII. törvény értelmében a gazdasági cseléd felesége és gyermekei után orvosi költségeket 45 napig, napszamosok családjánál pedig csak 8 napig kellett a gazdának fizetnie. Ezeknek az összegeknek a 10-50%-át a munkaadó mindenképp levonhatta a mezőgazdasági munkavállalótól. Ha a betegséget a cseléd okozta, akkor a munkaadó a teljes költséget megtéríthette. Mind előbbi, mind utóbbit gyakran ki is kényszerítette a gazda. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 138.

²³⁵ Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 277-294.

igen költséges volt, a női munkavállalókra nem terjedt ki a biztosítás, nem folyósítottak rokkantsági és özvegyi járadékot, valamint 65 évben szabták meg a korhatárt.²³⁶ Ezzel szemben Bikkal a bélyegrendszerű társadalombiztosítást javasolta, mely sokkal kisebb ügyviteli költségei miatt megtakarítást és egyszerűbb adminisztrációt jelentene a mezőgazdasági nyugdíjbiztosításban. Az így megtakarított költségekkel pedig a betegbiztosítási ág finanszírozását is meg lehetne kezdeni a mezőgazdaságban.²³⁷ Bikkal javaslata egyben – amint a háborús szociálpolitikával foglalkozó fejezetben ezt részletesen elemezzük is – a háború folyamán kibontakozó mezőgazdasági biztosítási reformfolyamat előfutárának tekinthető.

3.4.2. Munkanélküliség és szociálpolitika a két világháború közötti Magyarországon

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.²³⁸ 1914 előtt a szakszervezetek ellenálltak a kötelező rendszer bevezetésének, mivel az állami beavatkozás növekedésétől saját befolyásuk háttérbe szorulásától tartottak. Ennek megfelelően a nyugat-európai és skandináv országokban hol önkéntes, hol kötelező

²³⁶ Bikkal Dénes: A mezőgazdasági munkavállalók öregségi biztosítása. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 3. szám, 148-149.

²³⁷ A mezőgazdasági dolgozók esetében a hivatali bürokrácia irányában táplált bizalmatlanság és gyakorlatlanság miatt az igen egyszerű bélyeglerovásos szisztéma praktikusnak tűnt fel. A tagsági könyvecske és a bélyegek beragasztása igen alacsony költségekkel járt a rendkívül körülmények biztosító intézetén keresztül történő járulék-elszámolási ügyosztályok munkájánál, melyet az öregségi biztosítás 20 filléres heti járuléka egyébként sem tudott volna fedezni. Bikkal Dénes: A mezőgazdasági munkavállalók öregségi biztosítása. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 4. szám, 200-205.

²³⁸ Alber, Jens: Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe. In: Flora, P. – Heidenheimer, A. J.: *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick – London, Transaction Books, 1981, 151-153.

munkanélküli biztosításokat léptettek életbe, viszont 1945-re Hollandia, Franciaország és Svájc kivételével a kötelező biztosítás terjedt el.²³⁹

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 államhatalmi felfogás dominált, illetve többnyire hiányzott a biztosítási ág bevezetéséhez szükséges anyagi fedezet.²⁴⁰ A biztosítás helyett így többnyire a szegénygondozás, inségmunkák vagy közmunkák rendszerét alkalmazták. 1918 után az Osztrák-Magyar Monarchia területén 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.²⁴¹ 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 kötelezettségei miatt ennek aligha tudott eleget tenni az 1920-as évek első felében.²⁴²

A munkanélküli biztosítás negligálásához további politikai tényezők is hozzájárultak. Az 1920-as évek első felében a 1918-1919-es forradalmak szociálpolitikai törekvései „nemkívánatossá” 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

²³⁹ 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: *Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe*, 154-155.

²⁴⁰ Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 12-13.

²⁴¹ Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy a munkaadói érdekek 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 sztrájktrökként fel tudták használni. Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 136-138.

²⁴² Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 155.

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 gazdasági implikációkra hivatkozva leszavazták, habár a szociáldemokraták és több konzervatív politikus is támogatta, például Apponyi György, Kovrig Béla vagy Dréhr Imre.²⁴³ Emiatt a munkanélküli biztosítás kimaradt az 1927-1928-as társadalombiztosítási törvényhozásból. A gazdasági válság idején, illetve azt követően az egyre határozottabb követelményeket megfogalmazó szociáldemokrata interpellációkra pedig – Károlyi Gyula igen rövid kísérletét leszámítva – csupán kormányígéretetek születtek.²⁴⁴

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.²⁴⁵ 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.²⁴⁶

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.²⁴⁷ A munkanélküliség megítélésénél a magyarországi szociálpolitikában hármas csoportosítást alkalmaztak: munkaképtelenek, munkanélküliek és

²⁴³ 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: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 80-81., 281-282.; Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 156.; Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 14-15.

²⁴⁴ Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 158., 171.

²⁴⁵ 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 Sándor: *Új ipari forradalom*. Budapest, A Népszava Könyvkereskedés Kiadása, 1933, 75-83. Ugyanerre az álláspontra helyezkedett Hilscher Rezső is. Hilscher: *Bevezetés a szociálpolitikába*, 41-42.

²⁴⁶ Ladik Gusztáv: *Jóléti intézményeink*. Budapest, Attila Nyomda, 1940, 5-8.; Tegzes László: Az önkéntes társadalmi munka. *Nép- és Családvédelem*, 1. évf. (1941), 10. szám, 42.

²⁴⁷ Bódy Zsombor: Szociálpolitika és szociáldemokrácia Magyarországon az I. világháború idején. *Századok*, 139. évf. (2005), 6. szám, 1457-1475.

munkakerülők.²⁴⁸ 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 rentábilis közmunkákat többnyire más társadalmi csoportokkal végeztették.²⁴⁹

Jóllehet a meg nem valósult munkanélküli biztosítás a korszak magyar szociálpolitikájában hiányossággént jelent meg, bevezetésének elhalasztását pontosabban ítéldhetjük 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 munkanélküliek száma.²⁵⁰ Ezzel szemben Csehországban, Lengyelországban és Ausztriában 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.²⁵¹

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.²⁵² Ugyanakkor a kelet-közép-európai térségben csupán Csehszlovákiában került sor a munkanélküliségi biztosítás hivatalos bevezetésére.

²⁴⁸ 123.800/1929. P.Ü.M. sz. rendelete 3.§. 1. a-b. pontja munkakerülés esetén megtiltotta a segélyezést. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 115.

²⁴⁹ Az ínségmunka megítélése céljából környezetanalízist végeztek, azaz a rászorultsági elvet érvényesítették. A munka idejére a rászorulókat „ínséges igazolványt” kaptak. Az ínségbérek azonban nem haladták meg a korabeli napszámbérekét, 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. N.M. sz. rendelettel meg is tiltották. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 116-120.

²⁵⁰ Ferge Zsuzsa számításai szerint Magyarországon ez az adat 1932-ben 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: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 35.

²⁵¹ Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 289-291.

²⁵² 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: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 224-228.

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 munkabérekből 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.²⁵³ 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.²⁵⁴ Fontos tehát, hogy a 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 átlagos 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.²⁵⁵ 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

²⁵³ A csehszlovák munkanélküli biztosítás értékét emelte, hogy családost munkavállalóknak az állami pótlék 2-3-szorosát utalták ki. Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 16.

²⁵⁴ 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: *A munka védelme a dunai államokban*, 17., 30-31.

²⁵⁵ Ormos Mária hasonló következtetésre jut, mivel a munkanélküliség tekintetében az 1930-as évek európai szociálpolitikája szerinte sem tekinthető „jólétinek”. Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 196-197.

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.²⁵⁶ A keresztény értelmiség munkához juttatását szolgálta a 4.600/1937. M.E. sz. rendelet is, mely az időközben átképzettek részére Nemzeti Önellósítási Alapot hozott létre.²⁵⁷ Az Alap olyan helyre irányította a „frissen végzetteket”, ahol munkaerőhiány jelentkezett, s kétségtelenül a zsidóság visszaszorításának eszközeként szolgált.²⁵⁸

* * *

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 közömbösségből, valamint az ország Triant követő igen súlyos gazdasági nehézségeiből eredt. Ugyanakkor az 1930-as évek végére az első

²⁵⁶ 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: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 79-80.

²⁵⁷ A 2 000 000 P-vel rendelkező Alap önállósulási 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 Önellósítási Tanács utasításainak végrehajtására, valamint ellenőrzésének elfogadására. A segély összege változó volt, 10 év alatt kellett törleszteni. További sajátosság volt, hogy a zsidó származásúak nem igényelhetek az Alaptól. *A Nemzeti Önellósítási Alap a kereskedelem szolgálatában* (1941) SOL 286. f.

²⁵⁸ Bikkal utalt is az örsékváltás fontosságára. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 82.

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 a 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.

4. A „produktív szociálpolitika” kiépítése (1938-1941): új jóléti modell?

Amint a korábbi fejezetekben bemutattuk, az 1930-as évek végére megteremtődtek a feltételei egy új szociálpolitika megjelenésének. Ugyanakkor a két világháború közötti időszak bismarcki mintájú magyarországi jóléti rendszerének hiányosságai, így elsősorban a mezőgazdasági biztosítás fejletlensége, a munkaerő allokációjának egyenlőtlenségei és strukturális problémája, valamint a munkanélküli biztosítás maguk is eszkalálták a *path*-tól való elmozdulást, vagy annak kiszélesítését. Ennek megfelelően tanulmányunk e részében az Imrédy- és Teleki-kormány szociálpolitikáját vizsgálva arra a kérdésre keressük a választ, hogy milyen történeti mozzanatok formálták a produktív szociálpolitika kialakulását és fejlődését, illetve, hogy e produktív szociálpolitika milyen új jóléti modellt kínált. A produktív szociálpolitika a korban használatos elnevezés, mely alatt azt értették, hogy a szociálpolitikai ellátórendszer reformja, valamint új jóléti szolgáltatások bevezetése erkölcsileg és fizikailag ép, hasznos munkát végezni képes („produktív”) egyének megteremtéséhez, társadalmi integrációjához vezet. A koncepció tulajdonképpen Prohászka, Giesswein és Kovrig elgondolásaival egyezett meg. E program a Darányi-kormány által megkezdett programok folytatására is vállalkozott. Imrédy és Teleki kormányzati politikájában azonban új vonások is feltűntek. Imrédy úgy kívánta átalakítani a magyar társadalmat és gazdaságot, hogy a radikális változást eredményező „csodás forradalmon” belül a szociálpolitika egy „technikai”, modernizációhoz kapcsolódó problémát alkotott. Emiatt szociálpolitikai rendszerét revolucionistának nevezhetjük. A Teleki-kormány által támogatott szociálpolitika ezzel szemben nem „forradalmi”, sokkal inkább mérsékelt koncepciót képviselt, mely az intézményesült produktív szociálpolitika alapjává vált. A Teleki-kormány szociálpolitikáját tehát inkább reformistának tartjuk, noha az alapkérdésekben nem tért el a két kormány. A bevezetésben jelzett céljainkkal összhangban a tanulmány e részében az egyes szociálpolitikai területeket külön is elemezzük, hogy a vizsgálati periódus egészére értelmezni tudjuk a kontinuitás és átmenet kérdését. Ennek megfelelően a szegénygondozás, a lakáspolitikai, a közegészségügy és a társadalombiztosítás külön tárgyalt területekként jelennek meg.

4.1. Imrédy Béla korporatív kísérlete és a Felvidék szociálpolitikája

Az Imrédy-kormány a korábbi évtizedekhez képest átfogóbb szociálpolitika kiépítéséhez kezdett. A korporatív államreform terve Magyarországon a baloldali ellenzék és a mérsékelt jobboldali politikai erők ellenállásába ütközött, így az ehhez kapcsolódó szociálpolitikai reform sem válhatott valóra. A gazdasági világválság következtében a szociálpolitikai szolgáltatások kiterjesztésének, s új biztosítási ágak bevezetésének az 1930-as évek végén fellépő gazdasági konjunktúra időszakáig nem volt valós anyagi háttere. Ugyanakkor Gömbös programjának sikertelenségéhez az is hozzájárult, hogy az nem rendelkezett megfelelő kidolgozottsággal.

Habár a fegyverkezési programot Darányi Kálmán hirdette meg 1938. március 5-én Győrött, a pénzügyi kérdések kidolgozását már Imrédy Béla, a korszak kiváló pénzügyi szakembere, Darányi tárca nélküli közgazdasági minisztere (1938. március 9-től) végezte el. Mivel a program jelentős konjunktúrát teremtett Magyarországon, így a szociálpolitikának új gazdasági mozgástere nyílt, ami lényeges eltérést jelentett a gazdasági válságot követő évek szűkösségéhez képest.²⁵⁹ A győri tervezet három éves gyors gazdasági növekedést eredményezett, melynek következtében a katonaság és a hadiszolgálatosok felduzzasztásával a munkanélküliség az 1940-es évek elejére gyakorlatilag megszűnt, regionális strukturális alulfoglalkoztatottsággá vált. Tulajdonképpen a megnövekedett gazdasági output, a hadigazdálkodásra való fokozatos átállás és a lassan emelkedő infláció megfelelő pénzügyi háttérrel teremtett új jóléti programok beindításához.²⁶⁰ Ez nem kifejezetten magyar jelenség volt: a hadikonjunktúra nemzetközi szinten is lehetőséget adott a „szociális állam” megteremtésére. 1938-tól Imrédy, majd pedig Teleki kormánya idején egy új, fiatalabb generáció kezdte meg a magyar szociálpolitika irányítását, melynek következtében a korszerűsítés és állami expanzió további lendületet kapott.²⁶¹ Mindezek alapján az 1938-as év tehát egyfajta határpontnak is tekinthető, mivel ezt követően több társadalmi és gazdasági feltétel egybeesése révén egy új, átfogóbb, expanzívabb és korszerűbb szociálpolitika megkezdésére nyílt lehetőség.

²⁵⁹ A magyar jóléti állam szempontjából elsősorban a megnövekedett pénzügyi források, valamint a csökkenő munkanélküliség miatt vált kiemelkedő fontosságúvá e gazdasági program. Részleteihez lásd Sipos Péter: *Imrédy Béla*. Budapest, Elektra Kiadóház, 2001, 16.; Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 229-230., 246-253.; Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 318-320.; Lengyel György: Az irányított gazdaság kialakulásának néhány tényezője Magyarországon. In: *Budapest Főváros Levéltára Közleményei* '78. Budapest, Budapest Főváros Levéltára, 1979, 285-295.

²⁶⁰ A gazdasági output növekedésének okait, mértékét, és felhasználhatóságát Ormos Mária részletesen elemzi. Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 114-139., 266-274.

²⁶¹ Kovrig: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*, 2. kötet, 62-72., 168-178.

Mivel Darányi Szálasival folytatott megbeszélései kitudódtak, ezért Bethlen és köre, valamint Horthy szemében elvesztette bizalmát, ezért a kormányzó Darányi menesztése után Imrédy Bélát nevezte ki miniszterelnöknek. Jóllehet Imrédy hívő katolikusként a keresztény-konzervatív szociálpolitika platformjáról indult, miniszterelnöki kinevezésekor viszont már a kereszténydemokrata szolidaritás eszméjén nyugvó korporatív hivatásrendiség képviselőjeként lépett fel. Folytatta a Gömbös és Darányi alatt megkezdett szociálpolitikai programokat, kiterjesztette a minimálbérre és családi pótlékra jogosultak körét. Ugyanakkor a Magyar Élet Mozgalom keretein belül a szociálpolitikának új feladatkört jelölt ki.

Habár a minimálbéreket, a munkaidőt és a szabadságot már Gömbös miniszterelnöksége idején szabályozták (6.600/1935. M.E. sz. r., 1937. évi XXI. tc.), Imrédy továbbfejlesztette ezeket. Elsősorban a munkaügyi szabályozás alá eső ipari dolgozók körét bővítette, 1938-ban az összes ipari alkalmazott 60-70%-ra terjedt ki a munkaügyi törvény. Ugyanakkor már az 1937-es törvényt is kerettörvényként fogalmazták meg, azaz alkalmazása nem volt kötelező – a háború kitörésével fel is függesztették. Másrésről a munkaügyi szabályozás csak az ipari dolgozókra terjedt ki, tehát a biztosításhoz hasonlóan a mezőgazdasági dolgozók munkaviszonyát törvényben nem szabályozták, az továbbra is a gazda és a béres kontraktusán alapult.²⁶²

Tulajdonképpen a továbbfejlesztés nyilvánult meg a családi pótlékok terén is. Az 1938. évi XXXVI. törvény egységes családi pótlékot vezetett be az ipari és bányászati munkavállalóknál gyermekenként 14 éves korig havi 5 P összegben.²⁶³ A biztosítások ügyvitelére pedig a kormány 1939-ben létrehozta az Országos Ipari és Bányászati Családpénztárat.²⁶⁴ Ezt megelőzően csupán a vasúti alkalmazottak és köztisztviselők

²⁶² A 3.000/1938. Ip.M. sz. rendelet minimális munkabért, 1 heti fizetéses szabadságot, valamint 8 óras munkaidőt írt elő a munkaadók számára. A minimálbéreket a miniszter által kinevezett munkabérmegállapító biztosságok határozták meg. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 15-21.

²⁶³ Európában negyedikként, Magyarországot csak Belgium (1930), Franciaország (1932), és Németország előzte meg (1936). Családi pótlékot olyan vállalatoknál folyósítottak, ahol minimum 20 munkás dolgozott, s a foglalkoztatás átlagosan 150 napnál tovább tartott. A családi pótlékok rendszere 1912 és 1946 között mindvégig a munkavégzéshez kapcsolódott, s a társadalombiztosítási rendszertől elkülönülten működött. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 24-26.; Prónai: A kötelező társadalombiztosítás szolgáltatásai a két világháború közötti Magyarországon, 66-67.

²⁶⁴ Az 1912. évi XXXV. tc. családi pótléka 3 gyermekig, legfeljebb 600 korona összegben járt. A családi pótlék 1938-as bővítését arra alapozták, hogy az állandó munkaviszonyon alapuló juttatások költségeit a munkaadóra terhelték, mely alól csak az Családpénztár költségei jelentettek kivételt. Családi pótlék így gyakorlatilag az legalább 20 főt foglalkoztató állami vállalatokra terjedt ki, míg a magánvállalatoknál külön családbiztosító pénztárak látták el az „anyagi bérvédelmet”. A családi pótlék juttatásai progresszíven növekedtek: az első gyermek után 5 P, két gyermek esetén már 10 P járt havonta. Ezzel párhuzamosan az 1930-as évek elején valamelyest csökkentett társadalombiztosítási szolgáltatások ellensúlyozásaként az 1938. évi XXXVI. tc. megemelte az alkalmazottak és nyugdíjasok társadalombiztosítási járadékait. Az 1938. évi XXXIX. tc. pedig az OTBA igényjogosultjainak körét bővítette. Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 88-90., 92.

rendelkeztek ún. gyermeknevelési pótlékkal (1912: XXXV. tc.). S bár a Gömbös-kormány már 1935-ben elhatározta a pótlék bevezetését, a törvény elfogadására nem került sor a kormány bukása miatt. A törvényjavaslat a francia családi pótlék mintájára készült, s 1936-tól már néhány magyar vállalatnál is folyósítottak önkéntes családi pótlékokat.²⁶⁵

Ugyanakkor 1938. évi elfogadását megelőzően, akárcsak a telepítési és a mezőgazdasági biztosítási törvény esetében, a családi pótlékról szóló törvényjavaslatot is élénk parlamenti vita előzte meg. Az 1938. decemberi parlamenti vitában Propper Sándor és Peyer Károly szociáldemokrata képviselők kifogásolták, hogy a családi pótlék – bár a mintául szolgál Franciaországban ekkor már megvalósult – nem terjedt ki a kereskedelmi alkalmazottakra, magántisztviselőkre és mezőgazdasági munkásokra. További kritika volt, hogy a 14 éves korhatár túl alacsony, a pótlékok a tovább tanuló gyermekek esetében a tanulmányaik befejezéséig folyósítani kellene. Ehhez kapcsolódóan Rupert Rezső liberális képviselő javaslata szerint egységesen minden gyermek után 18 éves korig folyósítsák a családi pótlékot.²⁶⁶ A családi pótlékot 1939-től havonként átlag 125 000 család kapta 231 433 gyermek után.²⁶⁷

A munkabérminimum szabályozását és a családi pótlék kiterjedtségét tekintve Magyarország lemaradásban volt Nyugat-Európához viszonyítva. A korszakban ugyanis a munkabérminimum szavatolása Magyarországon – a törvényes szabályozás ellenére – igen sok helyen helyhatósági jogkörben maradt, valamint a legtöbb agrár-munkavállalóra nem terjedt ki. Ugyanakkor a kelet-közép-európai térségben ekkor államilag szabályozott családi pótlék egyedül csak Magyarországon létezett, tehát e tekintetben még így is a magyar szociálpolitika állt legközelebb a nyugat-európai átlaghoz.²⁶⁸ Ennek ellenére az 1938-as magyar családi pótlék még több gyermek esetén is legfeljebb nyomorenyhítő hatással járhatott (havi 5 P gyermekenként), mivel egy fő megélhetési minimuma havi 120 P körül alakult.

A győri programban szisztematikusan megindult háborús felkészülésnek és a korporatív reformgondolat felkarolásának összekapcsolásából jött létre Imrédy új társadalmi modellje,

²⁶⁵ Franciaországban 1932-ben került sor a családi pótlék bevezetésére az ipari és kereskedelmi munkavállalóknál, melyet az évtized második felében a mezőgazdasági dolgozókra is kiterjesztettek. Magyarországon az első gyári pénztár pedig 1935-ben a Francia-Magyar Pamutiprai Rt.-nél alakult Romanet francia mérnök „családi munkabér” tervszervezete alapján. Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 301.; Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 95.

²⁶⁶ *Képviselőházi Napló*. 1938. decemberi ülések. XIX. kötet, Budapest, Athenaeum, 450-454.

²⁶⁷ A pótlékok átlag 5%-kal emelték a munkások bérjövödelmét, ugyanakkor a juttatások többsége nem sokgyermekes családokat érintett (12%). Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 367.

²⁶⁸ A második világháború előtt Csehszlovákiában, Lengyelországban és Jugoszláviában nem létezett állami családi pótlék, csupán kontraktuális megállapodások egyes vállalatok esetében. Romániában 13 erdélyi ipari és bányavállalatnál kollektív szerződésekben határozták meg a dolgozók családi pótlékát, ez azonban mindössze 4140 munkást érintett. Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 90-93.

mely a Horthy-kor konzervatív politikai establishmentjének megváltoztatására irányult. Imrédy már 1937 márciusában jelezte memorandumában Darányinak egy nagyobb változás szükségességét, amely azonban nem csupán az egy év múlva bejelentett győri programmal megindult hadiipari beruházásokra vonatkozott.²⁶⁹

Részben a német és olasz totalitárius államok, részben más autoriter rendszerek példája alapján Imrédy egy központosított, autokratikus politikai és társadalmi rezsim kiépítését határozta el. Az új programot az 1938. szeptember 4-i kaposvári gazdanapokon elmondott beszédében hirdette meg: *„Az a munka, amelyet megkezdünk [...] forradalmi jelentőségű változásokat hoz létre a magyar életben. De úgy, mint Szent István tette, mi is ezt a munkát nem forradalmi úton akarjuk véghezvinni. Vagy ha úgy tetszik, mondhatjuk akár azt is, hogy forradalmat csinálunk, de csodás forradalmat, amelyet [...] a történelemben példaként fognak emlegetni, mint a huszadik század nagy magyar csodáját [...] a nemzetnek egésze ébred új életre s ki-kí önmagát legyőzve hozza meg áldozatát: a nagyok, a tehettek [...] azzal, hogy vállalják a terheket, a kicsinyek, a szűkölködők [...] azzal, hogy fékezik türelmetlenségüket.”*²⁷⁰ A „csodás forradalom” ugyanakkor a keresztényszocialista gondolkörrel is hasonlóságot mutatott, hiszen egy családvédelmi szociális alap felállítását is tervbe vette, mely tulajdonképpen a későbbi Országos Nép- és Családvédelmi alap (1940) egyik előképeként tekinthető.²⁷¹ Imrédy értelmezésében ez Magyarország gyors tempójú modernizálását, a gazdaságirányításon belüli etatizmust, és tervgazdaságot – utóbbi a Vierjahresplan hatása Imrédyre –, a társadalomban pedig egy korporatív, kollektivistá átszervezést jelentett, melyhez a támogatást a miniszterelnök 1938 októberében egy új mozgalom megindításával szerette volna biztosítani: *„De az idők járása a megvalósítás ütemének meggyorsítását és egyes vonásoknak erősebb kidomborítását teszi szükségessé. A hadsereg fejlesztése érdekében minden áldozatot meg kell hozni, de ez korántsem elegendő. A 'civil' társadalomnak is más szervezetségi fokot kell elérnie – túl sok egyéniség van az országban, fölös számúak az 'okos' emberek. A fegyelem és az egység érdekében [...] a magyar szellemiséggel összeegyeztethető külső eszközöktől sem szabad visszariadnunk. [...] Meggyőződésem, hogy a jövő fejlődés alapjául egy mozgalmat kell teremtenünk. Nem pártidiktatúráról van szó, hanem egy olyan mozgalom megteremtéséről, amely erős, körülírt*

²⁶⁹ Nagyszabású terv kell, „amely mutatná, hogy az ország lakosságának anyagi jóléte és békés társadalmi együttélése a gazdaság és szociálpolitika különböző ágazataiban minő állami irányító, szabályozó, terelő és ösztönző tevékenységet kíván meg.” Sipos: *Imrédy Béla*, 17.

²⁷⁰ *Imrédy Béla beszédei és iratai*. MOL K/278/12/62. Imrédy 1938 júliusában, Rómában, 1938 augusztusában pedig Horthyval együtt Berlinben tett látogatást, ahol nagy hatást gyakoroltak rá a fasiszta és főképp a nemzetiszocialista rezsimek sikerei. Sipos Péter: *Imrédy Béla*, 30-33.

²⁷¹ Gergely Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon: 1924-1944*. Gödöllő, Typovent, 1993, 144-146.

ideológiai alapokon állva hordozza a kormányzatot.”²⁷² Meglátásunk szerint Imrédy gondolkodásában a hadseregfejlesztés, Magyarország modernizálása, az antiszemita politika, a mozgalmiság, a korporatív reformok egy egységet alkottak, s megvalósításuk elkerülhetetlen összefonódott. Kétségtelen, hogy a kezdeti lendület, illetve az 1938. szeptember 29-30-i müncheni egyezmény elfogadása radikalizálta Imrédyt.²⁷³ Az október 4-én a Minisztertanács elé beterjesztett felhatalmazási törvényjavaslatát azonban leszavazták. Ugyanakkor a bécsi döntést követően a miniszterelnök mégis benyújtotta a törvényjavaslatot. A parlament viszont csak a Felvidékre hagyta jóvá a felhatalmazási törvényt.²⁷⁴ Imrédy a házszabály módosítás leszavazása után lemondott, viszont Teleki kérésére 1938. november végén Horthy újra őt nevezte ki.

A miniszterelnök 1938 végén úgy határozott, hogy megindítja mozgalmát. 1938 decemberében már megalakult a kormánypárttal párhuzamos szervezet, a Magyar Élet Mozgalom. A fajvédelmet, nacionalista társadalmat és a nemzetet vezérlő „egyetlen akaratot” követelő mozgalom radikális korporatív formájában az ellenzék dezorientáltsága elfogadhatatlan volt a magyar alkotmányosság híveinek, ugyanakkor adott pillanatban még nem tudtak fellépni Imrédy ellen.²⁷⁵ Még a MÉM meghirdetésének hónapjában elfogadták a honvédelmi törvényt (1939. évi II. tc.), mely „az országot közvetlenül fenyegető háborús veszély esetén” rendeleti kormányzást és katonai közigazgatást helyezett kilátásba. Ezzel egy időben nyújtották be a kishaszonbérleti földtörvényjavaslatot, mely 1 millió kat. holdat kívánt felosztani kisbérletek formájában. Így ez a javaslat sem jelentett lényeges változást az önálló agráregzisztenciák létrehozását illetően, mivel a nagybirtokstruktúra érintetlen maradt volna.²⁷⁶

²⁷² *Imrédy Béla beszédei és iratai.* MOL K/278/12/62. A kor antiszemita politikájának megfelelően óhatatlanul részét képezte a zsidó tulajdon valamilyen mértékű felhasználása is, mely az első zsidótörvény elfogadásához vezetett (1938: XV. törvény a társadalmi és gazdasági élet egyensúlyának hatásosabb biztosításáról – a felállított kamarákban a zsidók létszáma maximum 20% lehetett). Sipos: *Imrédy Béla*, 35-36.; Ungváry Krisztián: „Árjásítás” és „modernizáció”. Adalékok Imrédy Béla miniszterelnöki működéséhez és a zsidótörvények geneziséhez. *Századvég*, 7. évf. (2002), 26. szám, 3-17.; Az antiszemitizmus és az 1945-ig terjedő szociálpolitika kapcsolatával a 4.2.7. fejezetben foglalkozunk.

²⁷³ Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 234-240.

²⁷⁴ Az EKP támogatta Imrédyt, mivel a keresztény kurzus megvalósulását várták tőle, viszont a magyar konzervatív politikusok többsége, élükön Bethlennel, Telekivel és Keresztes-Fischerrel, szembeszálltak Imrédyvel. Az alkotmányvédő front újra összeállt, s 1938. november 22-én 62 képviselő kilépett a kormányzó NEP-ből, s a házszabály-módosítást 115:94 arányban leszavazták. A kormányfő ellen szavaztak a kisgazdák és a szociáldemokraták is. Sipos: *Imrédy Béla*, 37-39.

²⁷⁵ Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 242-244.; Sipos: *Imrédy Béla*, 50-51.

²⁷⁶ A javaslat téhát a nagybirtokstruktúrát nem érintette gyökeresen. 1500 kat. hold területű birtokok esetén az 1500 kat. hold birtokok 20%-át, 1500-4000 hold között 40%-kát, 4000-8000 hold között 60%-kát, 10000 hold felett pedig 80%-kát kellett átengedni az államnak (összesen 1 millió kat. holdat), melyből önálló és életképes kisbérleteket létesítettek volna. A kártérítés összegének felét az érintettek előre megkapták volna készpénzben, míg a fennmaradó összeget 25 éves futamidő alatt 3,5%-os kamattal kellett volna törleszteni. Sipos: *Imrédy Béla*,

Imrédy az 1939. februári választásokon a MÉM támogatását élvező radikális programmal induló Magyar Megújulás Pártjával (MMP) szeretett volna nyerni.²⁷⁷ Az alkotmányvédő front azonban időközben a miniszterelnök megbuktatása mellett döntött. Ez sikerrel járt, s 1939. február 14-én Imrédy lemondott. Két nappal később a kormányzó Teleki Pált nevezte ki Magyarország új miniszterelnökévé.²⁷⁸

Imrédy miniszterelnöksége alatt azonban szociálpolitikai szempontból – a már említett bővítéseken túlmenően – két igen fontos fejlemény játszódott le. A korporatív állameszme egyben új szociálpolitikai viszonyulást jelentett, mely egyrészt a miniszterelnökségen belül a Társadalompolitikai Osztály tevékenységéhez, másrészt Kovrig Béla szociálpolitika-konceptiójához köthető. Ezzel párhuzamosan a visszatért felvidéki területekkel az egykori csehszlovákiai magyar kisebbség magyarországinál kedvezőbb társadalombiztosítási jogosultságai is az anyaországi OTI-hoz kerültek. Ez újabb kihívások elé állította a magyar szociálpolitikát. A kérdés megoldását Imrédy Keresztes-Fischer belügyminiszterre bízta, aki már 1938. június 10-i parlamenti programjában a községi és tanyai igazgatás mellett, az egységes elvi rendszerű szociálpolitika megindítását szorgalmazta.²⁷⁹ Amint látni fogjuk, Keresztes-Fischernek később a produktív szociálpolitika kiterjesztésében és az ONCSA kialakításában is nagy szerepe volt.

Habár a korporatív államterv elsősorban a hivatásrendi társadalom létrehozására irányult, több szempontból a modern jóléti állam kiépítésével is összefüggésbe hozható. Imrédy elképzeléseiben ugyanis a modernizáció, a szociálpolitika, a „népi egység” megteremtése, a fajvédelem és a nyilasok ellen megszervezendő korporatív állam koncepciója aligha választható szét egymástól. Ennek megfelelően a kormány szorosan összehangolta különböző tevékenységi területeit.²⁸⁰ Szociálpolitikájában egyrészt olyan külföldi mintákat kívánt átvenni, ahol a korporatív elveket is érvényre juttató katolikus szociálpolitika szintén

49-50., 78.; Ungváry: „Árjásítás” és „modernizáció”. Adalékok Imrédy Béla miniszterelnöki működéséhez és a zsidótörvények geneziséhez, 26.

²⁷⁷ A párt programjában szerepelt a tervgazdaság, az állami intervenció, a kulcsiparágak államosítása, a minimálbér kiterjesztése az egész gazdaságra, a többpártrendszer megszüntetése, ugyanakkor az egységesített munkához való jog alkotmányba iktatása is. Glatz Ferenc (szerk.): *Politikai pártok programjai Magyarországon: 1867-1980*. Budapest, Kossuth Kiadó, 1991, 506-514.

²⁷⁸ Bethlen és Teleki beleegyezésével a front memorandumot nyújtott be a kormányzóhoz, melyben Imrédy eltávolítását követelték. A lemondatás körülményeihez hozzátartozik, hogy Rassay Károly liberális újságíró Imrédy zsidó származását implikálta. Ez az alkotmányvédők kezében hathatós eszköznek bizonyult Horthy megnyerésére. Sipos: *Imrédy Béla*, 5., 54-55.

²⁷⁹ Ugyanakkor 1938 októberében a belügyminiszter Telekivel együtt szembekerült Imrédyvel a felhatalmazási törvényjavaslat vitájában. Keresztes-Fischer csak 1939. augusztus 28-án, már a Teleki-kormányban tudta csak létrehozni az elnöki osztályon belüli országmozgósítási alosztályt. Botos János: *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből 1848-1938. Szemere Bertalantól Keresztes-Fischer Ferencig*. Budapest, BM Kiadó, 1994, 44-45.

²⁸⁰ Sipos: *Imrédy Béla*, 22-23.; Ungváry Krisztián: „Árjásítás” és „modernizáció”. Adalékok Imrédy Béla miniszterelnöki működéséhez és a zsidótörvények geneziséhez, 34.

domináns szerepet töltött be. Az új politikai és társadalmi modell kidolgozását Imrédy Kovrig Bélára, a kor egyik vezető szociálpolitikusára bízta. 1938 vége szociálpolitikai szempontból azért is fordulópontnak tekinthető, mivel az 1930-as évek végére a magyarországi tömegpártok tevékenységének kiterjesztésével vidéken is egyre nagyobb szerepet kapott a szociálpolitika népszerűvelő, gondoskodó és háborúra felkészítő funkciója.²⁸¹

Jóllehet az olasz korporativizmus közvetlenebb példát kínált, Imrédy hivatásrendi modelljének fő mintája mégis Oliviera Salazar Portugáliája, melyet az ifjúkatolikus jobboldali értelmiség is támogatott.²⁸² Mind Mihelics Vid, mind pedig Kovrig Béla elméleti munkásságában kiemelt szerepet töltött be a portugál korporatív rendszer elemzése, melyekben a modern és professzionális szociálpolitikát egy központi propagandaszerv létrehozásával kötötték össze.²⁸³ Ugyanakkor a portugál minta azért is vonzóbb példát kínált Imrédy és az ifjúkatolikusok számára, mert úgy a magyar, mint a portugál szociálpolitikai hagyományban – a korporatív állameszmétől függetlenül – domináns maradt a keresztény természetjogon alapuló organikus társadalomfelfogás. A keresztényi elveken alapuló szociálpolitika központi elve pedig a nép- és családvédelem. Kovrig megfogalmazásában: „[...] a szociálpolitika amaz eljárásoknak és törekvéseknek összessége, amelyek lényegükben bizonyos szempontok szerint közvetlenül a társadalom belső egységének tartós megtartására és fejlődésére irányulnak. [...] A szociálpolitika sok tekintetben attól függ, hogy minek tartjuk az embert. A kereszténység emberfogalma a hit és a tudomány örök szintéziséből adódik. Ha a tárgyi igazság keresésének során éppoly lenyűgöző erővel hat reám a minden életet elrendelő Istenség ténye, mint annak kétségbevonhatatlan tudata, hogy minden egyes ember a gravitáció törvényének uralma alatt áll, akkor minő tárgyilagossággal tudom elismerni a természettörvényeknek, a társadalmi hatalmaknak, megtagadni azonban a minden egyistenhívő Teremtőjének társadalmi jelentőségét? Ha hiszek egy Istenben, akkor hiszem benne a hierarchikus értékrendszer abszolút értékeinek, a szépnek, a jónak, az igaznak a szintézisét: az örök, a végtelen, az abszolút szentségét. Ennek a végtelen, örök értéknek a sejtésében élő keresztény számára a kinyilatkoztatás megértésével felérő élmény annak felfogása, hogy az élet célja az értékrendszer urának megismerése, szeretete és szolgálata s ez úton az emberi életteljesítmény, üdvösség elérése. Ha pedig az emberi élet magisztrális célja,

²⁸¹ Hámori Péter: A Miniszterelnökség V., Társadalompolitikai Osztályának története 1938-1941. In: uő (szerk.): „Szegények mindig lesznek veletek...” Tanulmányok a szociálpolitika történetéből. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006, 181-182.

²⁸² Hámori Péter: A katolikus jobboldal eszméi. Valóság, 39. évf. (1996), 2. szám, 100-105.

²⁸³ Mihelics Vid: Új Portugália. Budapest, Franklin Társulat, 1938, 134-149.; Kovrig Béla: Korfordulón. Eszmék forrongása, új formák keresése az emberi együttélés mai válságában. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940, 181-198., 348-349.; Imrédy személyében is a Salazar típusú miniszterelnököt testesítette meg: szuggesztív, de egyben hüvös és professzionális.

*akkor minden, legyen az természeti erő, eszme vagy társadalmi hatalom, csupán eszköze és szolgálója lehet az Istenség felé forduló emberalanynak, a személyiségnek. [...] Embermivoltunknak ez a mindannyiunkban azonos eleme: az ember természetének alapja.*²⁸⁴

Kétségtelen volt azonban, hogy a hivatásrendi reformterv a konzervatívok ellenállásába ütközik majd, ezért Imrédy egy központi propagandaszerv létrehozását határozta el. E propagandaszerv koordinálójává Antal István igazságügy miniszter hozzájárulásával 1938. május 15-én Hóman Bálintot nevezte ki, aki pedig végül Kovrig Bélára bízta a Miniszterelnökség V., Társadalompolitikai Osztályának vezetését.²⁸⁵ Imrédy és Kovrig az Osztály centralizált társadalomszervező feladatainak bővítésére törekedett, viszont ebbéli tevékenységükben szembe kerültek a vallás- és közoktatásügyi miniszterrel, Teleki Pállal, aki a nemzetnevelési és kultúrpropaganda-feladatokat szerette volna saját tárcája hatáskörében tartani. Ugyanis – bár a politikai és társadalomfilozófiai elveket illetően jórészt egyetértett Imrédyvel és Kovriggal – mégis elutasította a kultúra és társadalompolitika radikális, forradalmi jellegű átalakításának programját. Imrédy és Teleki egyeztetései 1938 decemberében azonban az V. Osztály számára kedvező eredményekkel zárultak, mivel számos propaganda-, előadói- és mozgalmi tevékenység átkerült az Osztályhoz, mely az állami szociálpolitika expanziójának újabb megnyilvánulásaként értelmezhető.²⁸⁶ A miniszterelnökségen belül összpontosuló tevékenység célja továbbra is a „nemzetpolitikai irányú propaganda”.²⁸⁷ Ennek a feladatnak fontos további rekvizitumai, melyek Kovrignál, de később Telekinél is megjelentek: a szociálpolitika összekapcsolása a birodalmi gondolattal és a szentistváni állameszmével.

E felfogás szerint az ország gyarapítását így nem csupán egy revíziós politika, hanem az organikus társadalmi fejlődés is megkívánja. A nemzeti szociálpolitika egy európai uralmi rend ideológiájának szélesebb síkjába illeszkedik. A hivatásrendi átalakulás, a „nemzeti szerkezetváltás” és a „szociális átértékelés” Kovrig szerint területi kiteljesedéssel valósítható meg leginkább. A magyarság képviseli ugyanis azt a „birodalmi gondolatot”, melynek révén

²⁸⁴ Kovrig Béla: *Szociálpolitika*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1936, 5-9.

²⁸⁵ A pénzügyi alapot a minisztertanács által 1938. április 6-án megszavazott 300 000 P-ös póthitel biztosította. Az Osztály az Antal István által irányított Magyar Királyi Miniszterelnökség Nemzetnevelési Csoportja alá rendelten működött. Hámori: A Miniszterelnökség V., Társadalompolitikai Osztályának története 1938-1941, 184-185.

²⁸⁶ Így például a rádióelőadások, a nemzetnevelő propaganda, a nemzeti önismereti pályázatok, a szabadidő-mozgalom szervezése, vagy a külföldi propaganda is az V. Osztály hatáskörébe került. Hámori: A Miniszterelnökség V., Társadalompolitikai Osztályának története 1938-1941, 186-187.; Nagy: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon, 94.

²⁸⁷ Hámori: A Miniszterelnökség V., Társadalompolitikai Osztályának története 1938-1941, 202-203.

egyedül ő képes olyan szerves, tartós társadalmi rendszert kiépíteni a Kárpát-medencében a többi nép egyesítésével, amely így a modernizációs kihívásnak is képes megfelelni.²⁸⁸

Kovrig tehát a magyar szociálpolitikát és revíziót beillesztette a korban általánosan elterjedt alkotmánytani hagyományba, ugyanakkor egyben már egy új rend és új ideológia elterjedéséhez kapcsolta. A szociálpolitika tehát történelmi szükségszerűség, a múlt és jelen összekapcsolásának egyik eszköze, s nem pusztán szakmai és társadalmi ügy. Ugyanakkor a Felvidékkel kapcsolatban ez a hivatástudat természetesen nem pótolhatta a szakmai szociálpolitikai programok kidolgozását, habár szellemi értelemben elmélyítette és a háború közeledtével a szélesebb politikatörténeti és alkotmánytani tradícióhoz kapcsolta azt. Így az Osztály működésének konkrét szociálpolitikai célkitűzései főképp a terület-visszacsatolásokhoz kötődtek, viszont már eleve egy erőteljes revizionista vonást mutattak.

Az első bécsi döntést követően alapvető kérdést jelentett, hogy sikerül-e a 20 éve elszakított felvidéki területek anyaországához való gazdasági, társadalmi és politikai integrációja.²⁸⁹ Konkoly Thege Gyula statisztikus korabeli kutatásai szerint a visszacsatolt felvidéki terület adatai alapján a trianoni Magyarország átlagához igen hasonló fejlődésre lehetett következtetni: elsősorban a gazdasági teljesítőképességet és a demográfiai változásokat illetően.²⁹⁰ Konkoly Thege megállapításaival szemben a későbbi gazdaságtörténeti kutatások azonban azt mutatták, hogy a két országrész egyesítése a gyakorlatban a háború végéig nem fejeződött be.²⁹¹

A felvidéki területi revízió következtében a magyar szociálpolitika új kihívásokkal nézett szembe, mivel a csehszlovák szociálpolitika számos olyan elemmel rendelkezett, melynek nem volt magyarországi megfelelője. Amint már azt az előző fejezetben bemutattuk, Csehszlovákiában az 1920-as években már létezett munkanélküli biztosítás, s a Nagyatádi-

²⁸⁸ A birodalom „szellemi egység”, „értékrend”, „sorsközösség”, történelmi feladat, római-keresztény államszervezési tradíció, mellyel a magyarság képes bekapcsolódni egy európai rendbe is. A szélsőségek elkerülése érdekében így a hivatásrendi társadalom és a korszerű magyar munkarendszer modernizációs szükségszerűséggé és nemzeti feladattá vált. Kovrig Béla: *Hogy életünk emberibb legyen*. Budapest, Nemzeti Könyvtár 28-29. sz., 1940, 109-111., 115.; A szentistváni állameszme a korabeli társadalompolitikához kapcsolódóan Telekinél is központi helyet foglalt el. Teleki Pál: A szentistváni állameszme. In: Kovrig Béla (szerk.) *Gróf Teleki Pál. Magyar politikai gondolatok*. Budapest, Nemzeti Könyvtár, 1941, 10-15.; uő: „A szentistváni állameszme.” Beszéd a Katolikus Nagygyűlésen. In: *Gróf Teleki Pál: Beszéddek 1939*. Budapest, Stádium Sajtóvállalat Részvénytársaság, 1939, 103-106.

²⁸⁹ Sallai Gergely: Az első bécsi döntés diplomáciai és politikai előtörténete. *Századok*, 133. évf. (2000), 3. szám, 597-631.

²⁹⁰ Konkoly Thege Gyula: A magyar Felvidék visszacsatolt részének statisztikája. *Magyar Statisztikai Szemle*, 15. évf. (1938), 11-12. szám, 1007-1008.

²⁹¹ A visszatért részek gazdasági reintegrációját leginkább az elégtelen anyagi források hátráltatták. Jóllehet a munkaerő-politika, a gyári termelés és a kultúrpolitika terén megkísérelték a trianoni Magyarországgal összehangolni a folyamatokat, azonban a szeparáltságban eltelt 20 év megszakította a hagyományos gazdasági kapcsolatokat. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 320., 343-344.

féle földosztásnál radikálisabb földreformot hajtottak végre.²⁹² A csehszlovák munkanélküliségi biztosítás járulékok alapján, a szakszervezeteken és az állami biztosítón keresztül folyósított járadékokat. Emiatt a mezőgazdasági munkásság Csehszlovákiában is kimaradt a munkanélküliségi biztosításból, mert képtelen volt a járulékok szisztematikus befizetésére.²⁹³ A csehszlovák munkanélküliségi biztosítás „kivételességét” valamelyest tovább árnyalja, hogy szolgáltatásai a korszakban igen alacsony szinten mozogtak: a munkanélküli segély összege átlagosan heti 10 korona volt.²⁹⁴ Ugyanakkor a csehszlovák földreform, bár jóval demokratikusabb volt, mint a magyar – 500 000 hektárt államosított, melyből 300 000-et osztott ki 180 000 igénylő számára, átlagosan 2 ha-os birtokokat létesített (3,3 kat. hold), s így a birtokaprózódás miatt kevésbé rentábilis mezőgazdasági kisüzemeket hozott létre. Szlovákia területén ez alól kivételt képeztek az ún. maradékirtokok (60-120 ha), melyeket általában politikai érdemek alapján osztottak ki, viszont művelésük 1918 után a korábbi magyarországi művelési rendszernél szakszerűtlenebb módon zajlott. Mindazonáltal arányaiban a nagybirtok megtartotta dominanciáját a szlovák területeken.²⁹⁵ Így tehát mind szerkezetileg, mind pedig finanszírozási nehézségeit illetően összetett munkanélküli segélyezési rendszer és vegyes földbirtokstruktúra került Magyarországhoz.

További nehézséget okozott a magyar szociálpolitika számára a Felvidéken, hogy olyan korábbi csehszlovák mezőgazdasági biztosítottak kerültek vissza Magyarországhoz, akiknek Csehszlovákiában elnyert teljes körű társadalombiztosítási szolgáltatásait sem az OTI, sem pedig az OMBI nem tudta a magyar társadalombiztosítási törvényeknek megfelelően integrálni. A csehszlovák társadalombiztosításban ugyanis az ipari, kereskedelmi és mezőgazdasági dolgozók ugyanolyan feltételek mellett szereztek jogosultságot betegségi, baleset, öregségi és munkanélküli biztosításukra. Ezzel szemben Magyarországon a mezőgazdasági dolgozók körében már létező baleset- és nyugdíjbiztosítás alacsonyabb

²⁹² A munkanélküli biztosítást az 1918. évi 63. törvény vezette be más, kedvezőbb munkaviszonyokat teremtő törvények kíséretében. Általánosan meghatározták a 8 órás munkaidőt, valamint a nők és gyermekek munkáját is szabályozták. Csehszlovákiát az 1920-as, 1930-as években jobb közegészségügyi viszonyok, és kisebb munkanélküliség jellemezte, mint hazánkat. Kovrig: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*, 1. kötet, 169-175.

²⁹³ Hámosi Péter: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben. *Magyar Szemle*, 15. évf. (2006), 1-2. szám, 169.

²⁹⁴ Másrészt pedig a munkanélküli segélyezés „improduktív szétforgácsolásának” alacsony hatékonysága mellett finanszírozásához a szociális segélyezéstől vontak el összegeket. Hosszú Károly: A cseh és szlovák szociálpolitika. *Nép- és Családvédelem*, 2. évf. (1942), 1. szám, 16-17.

²⁹⁵ 1918 után 337 488 mezőgazdasági üzem létesült. Ennek 96,4%-át összesen 1 417 350 hektáron a 0-20 ha közötti kisbirtokok adták. 20 és 200 ha közötti középbirtokok összesen 543 399 hektáron az üzemek 3%-át, s a 200 ha feletti nagybirtokok 1 926 337 hektáron csupán 0,6%-át alkották. A földterületnek tehát 60-70%-át nem kisbirtokos üzemek művelték. Hosszú: A cseh és szlovák szociálpolitika, 20.

színvonalú szolgáltatásokat nyújtott, mint az ipari biztosítások esetében, továbbá a betegbiztosítási ágat a mezőgazdaságban még nem vezették be.²⁹⁶

A mezőgazdasági betegbiztosítás és a munkanélküli biztosítás hiánya mellett a magyar szociálpolitika – amint azt e fejezet vizsgálataiból is láthattuk – 1938-ig a kollektív szerződésekben még nem garantált a munkaidőre, a szabadságolásokra és a munkavédelemre vonatkozó egységes szabályozást. Ezzel összefüggésben a két rendszer abban is különbözött, hogy a csehszlovák közigazgatásban a szociális szellem meglétét erőteljesen hangsúlyozták, míg Magyarországon a korabeli értékelések szerint ez a két világháború közötti periódusra nem mondható el.²⁹⁷ További eltérés volt, hogy az 1934-es egységes biztosítási törvény alapján Csehszlovákiában egységesített biztosító intézményeket hoztak létre – Központi Társadalombiztosító Intézet és Általános Nyugdíjintézet néven –, Magyarországon viszont fennmaradt a több biztosító, különböző szolgáltatásokat nyújtó, széttagolt társadalombiztosítási rendszer. A magyar társadalombiztosításnak e tekintetben azonban előnye volt a csehszlovákkal szemben, hogy a nemzeti szolidaritás jegyében az egyes biztosítási ágakban egységesebb járulékfizetést vezettek be.²⁹⁸ A különbségek mellett hasonlósággént kell kiemelni, hogy mindkét ország biztosítási rendszere tőkefedezeti rendszerre épült. A visszacsatolt területen a közel 1,1 millió lakosnak 10%-a volt biztosított, az átvétel után számuk 105 000 – 125 000 közé tehető.²⁹⁹ Ennek következtében azonban a magyar társadalombiztosításnak nemcsak azzal kellett szembenéznie, hogy hogyan fogja az eltérő feltételekkel és biztosításokkal rendelkező felvidéki biztosítottakat integrálni a Magyarországon érvényben lévő rendszerbe, hanem azzal is, hogy miként fogja a felvidéki biztosítottakra eső tőkefedezeti részt megszerezni a prágai központi biztosítótól.

Prága 1938 őszén a komáromi tárgyalásokkal egy időben megnövelte a szociálpolitikai juttatásokat, hogy ellensúlyozza az egyre erőteljesebb magyar propagandát.³⁰⁰ Ugyanakkor a bécsi döntést követően a csehszlovák kiürítés folyamán a tőke egy része a csehszlovák hatóságokkal együtt elhagyta a térséget. A prágai kormányzat egyik utolsó intézkedésével

²⁹⁶ Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 277-288.

²⁹⁷ Szeibert János: A Felvidék visszatérésének fontosabb ipari szociálpolitikai kérdései. *Munkügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 12. szám, 620-626.

²⁹⁸ A csehszlovák biztosítási rendszerben 4,6 és 6,7% között mozogtak a járulékok, szemben a magyar 4-5%-kal. A táppénz 60%-a volt a munkabérnek – szemben a magyar 55%-kal – ugyanakkor 5% feletti járulékbefizetés esetén csupán 50%. Szeibert: A Felvidék visszatérésének fontosabb ipari szociálpolitikai kérdései, 627-628.; Bikkal Dénes: Társadalombiztosítás a Felvidéken. *Munkügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 11. szám, 549-550.

²⁹⁹ OTI közgyűlési jegyzőkönyvek. 1938-1939. MOL P1240 3. cs.

³⁰⁰ Belügyminisztériumi iratok (külügyi átiratok). 1938. október. MOL K-28/59.

számos magyar közalkalmazottat elbocsátott állásából, mely tovább növelte a munkanélküliek számát.³⁰¹

A magyarországi társadalombiztosítók igényt tarthattak a csehszlovák társadalombiztosítás egyes tartalékrész-összegeinek transzferálására, mivel az ezekre épült biztosítási ágakat a várományfedezeti rendszer tőkéi nélkül nem lehetett fenntartani. A betegségi biztosítók – köztük a Szlovák Mezőgazdasági Munkáspénztár – tartalékalapja Szlovákiában 1937. december 31-én 94,5 millió korona volt, ami megközelítőleg 15,8 millió P-nek felelt meg, viszont ennek az összegnek csupán 30%-a, kevéssel több, mint 4,7 millió P jutott a visszacsatolt részekre.³⁰² A nyugdíjbiztosítók Szlovákiára eső tartalékalapja 1,2 milliárd korona, melynek szintén 30%-a, azaz 400 millió korona vagyonrész tartozott a visszacsatolt részhez, melyből 133 millió a MABI-t, 267 millió pedig az OTI-t és az OMBI-t illette a volt csehszlovák biztosítottak megfelelő magyar biztosítási ágakba történő besorolása után.³⁰³ Átszámítva tehát a magyar társadalombiztosítás összesen 67 millió P nyugdíj-tartalékalap és 4,7 millió P betegbiztosítási-tartalékalap transzferálására formálhatott igényt.³⁰⁴ Habár megkezdődtek a tárgyalások a prágai Központi Társadalombiztosító Intézettel és az Általános Nyugdíjintézettel, a magyar igényeket, melyek reális számításokon és a mindkét országban érvényben lévő társadalombiztosítási jog elvein alapultak, a csehek túlzónak minősítették és mérséklését javasolták. Ennek kidolgozására azonban nem kerülhetett sor, mivel 1939 márciusában megszűnt a csehszlovák állam. A tartalékalapok transzferének problémája azonban e ponton még nem zárult le, s a háború után is igen vitatott kérdés maradt.³⁰⁵

Imrédy már a bécsi döntést megelőzően új szociálpolitikai rendszer kidolgozására utasította Keresztes-Fischer belügyminisztert, ugyanakkor bízott benne, hogy a revízió sikerével szociális programját is elfogadja majd a konzervatív politikai elit és a parlamenti többség. A belügyminiszter 1938 nyarától a vármegyékben közbizleti igazgatást megszervezését indította el, melynek az volt a lényege, hogy a belügyi megbízottak a község szociális viszonyainak feltérképezését követően a helyi hatóságokkal közreműködve egy 5

³⁰¹ *Belügyminisztériumi iratok (külső átíratok)*. 1938. október. MOL K-28/59.

³⁰² Az pengő-korona átváltás arányát Bikkal 1:6-hez adja meg. Társadalombiztosítási költségvetéseknél e tanulmányban is ezt használjuk. Bikkal: Társadalombiztosítás a Felvidéken, 550.

³⁰³ A teljes csehszlovák nyugdíjtartalék 10 milliárd korona körül mozgott, melyből 13,3% esett Szlovákiára és Kárpátaljára. Siftár Zoltán: A felvidéki társadalombiztosítási tartalékalapok kérdései. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 12. szám, 636-637.

³⁰⁴ A transzferigény megfogalmazását megkönnyítette, hogy a nyugdíjkorhatár Csehszlovákiában is 65 év volt, s az átlagnyugdíj 500 korona, azaz 70 P körül mozgott, mely nem sokkal maradt el a MABI és OTI nyugdíjjáradékaitól. Bikkal: Társadalombiztosítás a Felvidéken, 551-552.

³⁰⁵ Siftár Zoltán korabeli számításai szerint csupán 5-6 millió pengő került átutalásra a prágai központból az OTI részére, ami azonban a több mint 60 milliós tőkerésznek csupán töredékét tette ki. Siftár: A felvidéki társadalombiztosítási tartalékalapok kérdései, 638-639.

éves szociális tervet dolgoztak ki.³⁰⁶ E kezdeményezés összekapcsolódott a már több városban megindult szociális munka programjaival, s 1939-re – Kovrig Béla elméleti munkásságával kiegészülve – kialakult a produktív szociálpolitika gyakorlata.³⁰⁷

A miniszterelnök és Keresztes-Fischer belügyminiszter tervei között elsőként a felvidéken tartandó népszavazás szerepelt. Az októberi magyar-szlovák tárgyalások sikertelensége, a kedvezőbb felvidéki szociálpolitikai feltételek, valamint a csehszlovák kormány és a magyar baloldali ellenpropagandája miatt a népszavazás kiírását azonban kockázatosnak ítélték. Az 1938. november 23-án elfogadott felhatalmazási törvényt Imrédy végül csak a Felvidékre kapta meg. A miniszterelnök végül az okkupáció mellett döntött, melyet diplomáciailag a bécsi döntés tett lehetővé.³⁰⁸ Ekképp a szociálpolitika tekintetében az északi vármegyéket egyfajta „kísérleti terepként” használhatta az új szociálpolitikai koncepciók gyakorlati átültetésére, annak reményében, hogy esetleg később országos méretű kiterjesztésük is lehetővé válik. Ugyanakkor Imrédy további politikai reformjaihoz fokozottabb mértékben támaszkodhatott a Felvidékről behívott magyar képviselőkre.

Ezzel párhuzamosan egy szociális mozgalom is megindult, mely egyrészt a felvidéki magyar szociálpolitika koordinálását kapta feladatául, másrészt ellensúlyoznia kellett a már említett Dél-Szlovákiára irányuló prágai szociálpolitikai propagandát. A Magyar a Magyarért Mozgalom 1938. október 6-án alakult meg Kovrig Béla irányítása mellett, a miniszterelnökség V. Társadalompolitikai Osztályának propaganda-támogatásával. A kormányzati szociálpolitika és a propaganda tehát a Felvidéken mindvégig párhuzamosan tevékenykedett.³⁰⁹

Habár a mozgalom fő célja az volt, hogy a felvidéki magyarság számára bizonyos szociális szolgáltatásokat elérhetővé tegyen, a Magyar a Magyarért a felhatalmazási törvény értelmében már a háborúra való felkészülést is szolgálta. Imrédy, Keresztes-Fischer és a honvédség vezetői tisztában voltak vele, hogy – bár a győri programnak megfelelően már

³⁰⁶ 88.041/1938. B.M. sz. rendelet. Kovrig: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*. 2. kötet, 66-68.

³⁰⁷ A egyes városi szociálpolitikai normákat a 4.2.1. fejezetben, Kovrig produktív szociálpolitikával kapcsolatos elméletét pedig a 4.1.1. fejezetben vizsgáljuk. E fejezetekben a produktív szociálpolitika fogalmát részletesen elemezzük.

³⁰⁸ Hámori Péter: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940). *Századok*, 135. évf. (2001), 3. szám, 597-598.

³⁰⁹ A mozgalom gyakorlati vezetéséért Kádár Levente belügyminisztériumi osztályfőnök felelt, míg a nyilvánosság előtt – számos kritikát kiváltva – a miniszterelnök felesége, vitéz Imrédy Béláné Nelky Irén képviselte vezetőként a szervezetet. A szociális hálózat szakértője Bronts Gézáne volt, a Magyar Vöröskereszt Egyesület szociálpolitikai szakértője, aki a mozgalomban résztvevő 41 szociális megbízott – többségében a szociális munka terén tapasztalattal rendelkező emberek – munkáját irányította. A társadalmi gyűjtésben, a szociális nevelés és kapcsolattartás terén ugyanakkor a helyi elit nőtagjai is nagy számban részt vettek. Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 172-173.; uő: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 575-576.

1938 márciusától jelentős forrásokat fordítottak hadseregfejlesztésre – 1938 végére a magyar honvédség még nem volt abban az állapotban, hogy sikeres hadviselést folytathasson Csehszlovákia és szövetségesei ellen.³¹⁰ Ennek megfelelően a mozgalomban tevékenykedő szociális szakközegek mindvégig a katonai parancsnokok mellett működtek. Habár a mozgalom így kezdetben erőteljesen a katonai közigazgatáshoz kapcsolódott, mégis széles társadalmi támogatottsággal rendelkezett. Egyedül az azonnali és teljes revíziót követelő politikusok vetették el.³¹¹

A költségeket egy 1,5 millió P-ös induló kölcsönből, illetve társadalmi gyűjtésből fedezték. Utóbbi keretében 1938. december 31-ig közel 6,9 millió P gyűlt össze.³¹² Az összesen 8,4 milliós költségvetésből elsősorban az élelmiszerellátást, szociális segélyezést, valamint állat- és gépkölcsönöket fedezték. Ezekre nagy szükség volt, ugyanis a csehszlovák kiürítés folyamán az értékes ingóságok nagy részét a kivonuló csapatok elszállították. A politikai preferenciák biztosításán túl tehát egy rövid időn belül megoldandó szociális szükséghelyzet is kialakult, hiszen több tízezer ember egzisztenciája az állami intervención múlt.³¹³

Az élelmiszerellátást a mozgalom a Hangya Szövetséggel közösen bonyolította le. Alkalmazottainak nyújtott szociális juttatásain kívül – s a Felvidék esetében ez igen fontosnak bizonyult – a Hangya étkezőket létesített szerte az országban filléres árakkal és kedvezményes beszerzési hálózattal.³¹⁴ A Magyar a Magyarért keretein belül biztosított monopol pozícióinak megfelelően a felvidéki kereskedelemben és közellátás megszervezésében a Hangya vált a legfontosabb tényezővé.³¹⁵ A Szövetség és a Mozgalom azonban igen nehéz helyzetben volt, mivel a csehszlovák katonai kiürítés és rekvirálás következtében Magyarország lakosságának átlagosan 10%-ára kiterjedő segélyezés helyett a Felvidéken ez az arány 15-17% körül mozgott.³¹⁶ Ugyanakkor az újonnan bevezetett magyar juttatási rendszer nem csupán a

³¹⁰ Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 577.

³¹¹ Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 580-581.

³¹² A 6 880 750 P adomány összegyűjtését a gyűjtés lebonyolításával járó költségek csökkentése miatt a Hangya és Futura szervezetek segítségével felvidéki bolti hálózatokon keresztül bonyolították le.

³¹³ Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 171.

³¹⁴ Wünscher Frigyes: A Hangya nemzetvédő munkája. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 412-414.

³¹⁵ Annak ellenére, hogy a Magyar a Magyarért Mozgalom gyűjtésében igen sok zsidó adakozót találunk, a Hangyát bízták meg a Felvidéken a „gazdasági őrsváltás” lebonyolításával is, melynek keretében megkezdte a zsidó szatócsok kiszorítását. Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 581.

³¹⁶ Hámori Péter kutatásaiban a szociális megbízottak jelentéseit elemezve arra a következtetésre jutott, hogy a felvidéki magyarság szociálpolitikai értelemben az anyaországitól eltérő utakon fejlődött 1918 és 1938 között. Egyrészt a fejlettebb csehszlovák szociálpolitika juttatási rendszere különbözött a magyarországitól, másrészt a segélyre a rekvirálások következtében sokkal nagyobb szükség volt. Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 174.

korábbi magasabb színvonalú segélyek elmaradása miatt volt hiányos. Az impériumváltás miatt ugyanis jelentős áruhiány és pénzügyi átváltási nehézségek merültek fel. Így sok helyen az eleve alacsonyabb szintű folyósítások akadoztak. Ezt súlyosbította, hogy a katonai közigazgatás és a szociális megbízottak között gyakoribbá váltak a súrlódások.³¹⁷

Tulajdonképpen a katonai közigazgatás és a szociális intézkedések összehangolásának kudarcát követően a polgári közigazgatás helyreállítása konszolidálta a felvidéki állapotokat, mely a szociálpolitikai tevékenység számára is gyorsabb és professzionálisabb érvényesülést tett lehetővé. Az 1938 decemberében elfogadott felvidéki törvény a visszatért területeken is bevezette a magyar polgári közigazgatást, melynek következtében helyreállították az 1910-es vármegyerendszert.³¹⁸ A szociálpolitika terén is érvényesült a „reváns”, mely a régi csehszlovák tisztviselők eltávolításában öltött testet. Ennek következtében új munkahelyek szabadultak fel, melyeket azonban többnyire nem a felvidéki magyar értelmiség tagjai töltöttek be, hanem elsősorban az anyaországi tisztviselői réteg. Így tehát az elégtelen szolgáltatások miatt növekvő elégedetlenség a középrétegek egy részére is kiterjedt. A demokratikus csehszlovák földreformból profitáló parasztság pedig aggodalmait fejezte ki, mivel az elmenekült csehszlovák legionáriusok és telepések földjeit a Földművelésügyi Minisztérium nem osztotta fel újra, hanem az OMGE fellépésének köszönhetően többnyire a magyarországi nagybirtokstruktúrába integrálta.³¹⁹

1939 elejétől tehát Keresztes-Fischer belügyminiszter irányításával, a Magyar a Magyarért mozgalom tevékenységével kiegészülve ezekre a társadalmi problémákra próbáltak megoldást találni szociálpolitikai eszközökkel is. Mivel munkanélküli biztosítás Magyarországon eszméletörténeti okokból és a politikai rendszer adottságaiból kifolyólag nem létezett, így a munkanélküli segélyek helyett automatikusan az ínségmunkarendszert vezették be, melyre a kormány a Belügyminisztérium költségvetéséből 2 millió P-t különített el, a Mozgalom pedig további 2 millió P-vel támogatta.³²⁰ Mivel a segélyek és a munkabérek átlagos összege

³¹⁷ Hámosi Péter: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 587-588.

³¹⁸ Az integrálást a Belügyminisztériumon belül működő Felvidéki Egységesítő Csoport végezte 1938 decembere és 1941 áprilisa között Keresztes-Fischer Ferenc irányításával. A csoport munkatársai azonban felhívták a figyelmet a visszatérés nehézségeire is: Ezt figyelembe véve a magyar vármegyei rendszeren belül megtartották a csehszlovák járásokat, s visszaállították a városi autonómiát és jogokat is. A helyi képviselőtestületek érintetlenek maradtak, ugyanakkor a tisztviselőket már az új főispánok nevezték ki. A közigazgatás összehangolására ugyanakkor négy kormánybiztosságot szerveztek főispáni hatáskörrel. Botos János: *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből 1848-1938. Szemere Bertalantól Keresztes-Fischer Ferencig*. Budapest, BM Kiadó, 1994, 46.

³¹⁹ Hámosi Péter: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 593-598.

³²⁰ Ezzel párhuzamosan Keresztes-Fischer Ferenc határozata alapján 1939. január 9-től a korábbi szociálpolitikai tanácsadókból „hatósági szociálpolitikai előadók” lettek, tehát a polgári közigazgatás normális rendszerébe

magasabb volt Csehszlovákiában, mint Magyarországon, ezért a belügyminiszter minden erre fordítható belügyi forrást a munkabérekre különített el.³²¹ A felvidéki munkanélküliség problémáját az ínségmunkarendszer mellett az állami munkaerő-politika révén kívánták megoldani.³²² Ugyanakkor az ínségmunka mellett, melynek költségvetését a Magyar a Magyarért Mozgalom forrásaiból is ki kellett egészíteni, a szegénységélyezést az 1936-ban bevezetett ún. magyar norma alapján indították meg, mely viszont sikeres előrelépés volt az alacsonyabb szolgáltatásokat nyújtó csehszlovák állami szegénygondozással szemben.³²³

Noha Kovrig Béla és Bikkal Dénes is a csehszlovák juttatások szintjének fenntartása mellett érvelt, ez az összesen 4 millió P-ös költségvetés ellenére sikertelennek bizonyult, a bérek 1938 végén és 1939 elején csökkentek, s a szociális juttatások alacsonyabbak voltak, mint a revízió előtt. Habár a polgári közigazgatás helyreállításával konszolidálódtak a munkaviszonyok, valamint a közellátás és az árak is stabilizálódtak, ez nem vezetett sem a szociális juttatások emelkedéséhez, sem pedig az integráció következtében fellépő társadalmi problémák enyhüléséhez.³²⁴

Talán az átállás kapcsán legtöbb problémával rendelkező szociálpolitikai terület a felvidéki mezőgazdasági biztosítás volt. A felvidéki társadalombiztosítás kedvezményezettjei szempontjából ideális esetben a magasabb járadékokat és az összes kockázat ellen védelmet nyújtó csehszlovák biztosítás magyar reprodukciójára lett volna szükség. Az 1938-tól Magyarországon bevezetett évi 60 P-s mezőgazdasági öregségi törzsjáradék még a magyar társadalombiztosítás rendszerén belül is alacsonynak számított, következésképp annak azonos összegű felvidéki folyósítása eleve visszalépést jelentett a korábbi sinthez képest.³²⁵ Már 1938. november 5-én megkezdődtek az OTI, a MABI, az OMBI és a miniszterelnökség közötti tárgyalások a felvidéki társadalombiztosítás integrációjáról. Az egyeztetéseken megállapodtak, hogy a magyar biztosítást nem lehet kiterjeszteni a Felvidéken, mert az azonnali elégedetlenséget szülne, s ezzel a magyar kormányzat és közigazgatás legitimitása

integrálódtak. Hámori Péter: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 172.;

³²¹ *Belügyminisztériumi iratok*. 1939. február. MOL K-28/60.

³²² Bikkal Dénes a produktív szociálpolitika jegyében határozta meg a munkanélküliség elhárításának módját: „A visszacsatolt területek bekapcsolása a nemzet vérkeringésébe, a magyar hadsereg fejlesztése, vasúti és úthálózatunk kibővítése a munkavállalók ezrei részére új munkalehetőséget nyújtanak. Ugyancsak a munkanélküliség leküzdését célozzák a Vármegyei Közfélzeti Szövetkezetek, amelyek tagjaikat hitellel támogatják. Mind e körülmények a munkahiány esetére szóló biztosítás bevezetését nem sorozzák a legsürgősebben megoldásra váró problémák sorába.” Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 60.

³²³ Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 603-605.

³²⁴ Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 176.

³²⁵ Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 58-60.

kérdőjeleződne meg. Ugyanakkor abban is megegyeztek, hogy a csehszlovák biztosítás fenntartásáról sem lehet szó, mivel az előbb-utóbb a magyar társadalombiztosítást is a magasabb szolgáltatási szint felé vonzaná.³²⁶

Az integrálást végrehajtó rendeletek (10.400/1939. M.E. sz. r.; 11.770/1939. M.E. sz. r.; 300/1941. M.E. sz. r.) nyomán egyfajta *modus vivendi* kialakítására került sor. Az összes betegbiztosítás az OTI-hoz került, ahol azok eredeti szintjét a magyar ipari biztosításhoz igazították, a mezőgazdasági munkavállalók nyugdíjbiztosítását pedig az OMBI-nál folyósították, s az új járadékokat szintén a magyar nyugdíjszinthez alakították. Az anyaországbeli agrármunkások juttatásaihoz képest ez a megoldás a felvidéki mezőgazdasági dolgozóknak kétségtelenül magasabb szolgáltatásokat nyújtott, ugyanakkor elmaradt az eredeti csehszlovák szinttől.³²⁷ Az OMGE azonban még ezt is túlzónak tartotta, mivel vezetői attól tartottak, hogy a mezőgazdasági biztosítás kiterjesztését fogja majd előidézni a trianoni Magyarország területén.³²⁸ A „hibrid” megoldás óhatatlanul számos panasz megfogalmazásához és biztosítási csalás elkövetéséhez vezetett, melyeket a háború folyamán sem sikerült teljesen kiküszöbölni.³²⁹

A felvidéki földbirtok-politika nem járult hozzá a szociális programok sikeréhez. A földosztásról és visszatagosításról szóló viták eredményeképp született 2550/1939. M.E. sz. r. kormánybiztosságot hozott létre a felvidéki földosztások, tagosítások lebonyolítására, illetve az 1918 óta megvalósított földosztások felülvizsgálatára. Ezzel az 1918-ban kedvezményezett kisbirtokosok ellenszenvét váltotta ki. A kormánybiztosság 140 000 kat. holdból 106 000 holdat újraosztott vagy tagosított.³³⁰ Így a magyar kormányzat az értelmiség mellett a parasztság egy részét is elidegenítette magától, melyet csak részben írt felül a revízió felett érzett eufória.³³¹

³²⁶ Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 608.

³²⁷ Bikkal Dénes már ekkor felhívta rá a figyelmet, hogy a mezőgazdasági járadékok sürgős kiterjesztésére és növelésére van szükség. Bikkal: *A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosításának problémája*. Budapest, Szent Erzsébet Nyomda, 1944, 56-61.

³²⁸ Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 609.

³²⁹ A magánalkalmazottak például a csökkentett nyugdíjjáradékok miatt emeltek panaszt az OTI-nál és a Belügyminisztériumnál. Sok agrármunkavállaló pedig 65 éves kora előtt ipari segédmunkásnak szegődött pár hónapra, hogy a mezőgazdaságánál lényegesen jobb ipari társadalombiztosítási jogosultságot szerezzen, főképp a nyugdíjbiztosítási ágban. Bikkal: *A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosításának problémája*, 54-55.

³³⁰ Az újraosztott terület 68%-a kisbirtok, 13%-a középbirtok, 16%-a pedig nagybirtok volt. Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 610.

³³¹ A Mozgalom a rászoruló családokról listát készített, akiknek állat- és gépkölcsönöket juttattak. Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 176.

A közegészségügyi viszonyokat tekintve szintén meglehetősen komplikált örökséget kapott a Belügyminisztérium. A rossz egészségügyi körülményeknek két fő okát különíthetjük el. Dél-Szlovákia és az 1939 márciusában Magyarországhoz visszakerült Kárpátalja a csehszlovák közegészségügyi rendszer legelhanyagoltabb régiói közé tartozott; egyes járásokra csupán 1-1 védőnő jutott, s emiatt a közegészségügyi állapotok lényegesen kedvezőtlenebbek voltak a magyarországinál.³³² Másrésről a visszavonuló cseh csapatok számos egészségügyi intézményt leszereltek. A magyar kormány elsősorban a hiányzó egészségügyi infrastruktúra visszapótlására törekedett, s e célra már 1938 végén 200 000 P-t különített el a Belügyminisztérium költségvetéséből.³³³ A magyar egészségügyi rendszer kiterjesztésével a közegészségügy irányítását a Johan Béla vezette állami Zöldkeresztes Egészségvédelmi Szövetség vette át, melynek következtében a Felvidéken néhány hónapon belül lényegesen jobb körülmények alakultak ki.³³⁴

Kárpátalja ebből a szempontból kivételt képezett, mivel itt csak a katonai akciók és a közigazgatás megszilárdulása után, több hetes késéssel indult meg a Magyar a Magyarért Mozgalom és a Belügyminisztérium szociálpolitikai tevékenysége, melyet a felvidéki minta alapján dolgoztak ki.³³⁵ Az ínségmunkák a kevés helyi munkaalkalom miatt elégtelennek bizonyultak, ezért gyakran szerveztek kárpátaljai munkáskohorszokat, melyek 1939 nyarától 1944 nyaráig rendszeresen vállaltak alföldi agrármunkákat. A Mozgalommal párhuzamosan Kárpátalján is a Hangya kapott felhatalmazást az ellátás és a munka megszervezésére. A Hangya Szövetkezet elsősorban a háziipar gyors fejlesztésével és közmunkák megindításával kívánt eredményeket elérni, s ez szerény anyagi körülményei ellenére még a legelhanyagoltabb területeken is életszínvonal-emelkedést eredményezett.³³⁶

³³² Rozsnyón például, mely az átlagos kárpátaljai viszonyokat tükrözte, a gyermekek 80%-a fertőzött volt főreggel – s ez egy átlagos példának tekinthető – míg Magyarországon ebből a szempontból a legrosszabb helyzetben Kalocsa volt 24%-os arányával. Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 612.

³³³ *Belügyminisztériumi iratok*. 1938. december. MOL K-28/60.

³³⁴ A Zöldkereszt egészségházépítési akciója már 1939 februárjában megindult, s 1940 októberéig a Felvidéken 54, míg Kárpátalján 15 új egészségházat építettek ki a járásokban. A szintén egészségvédelemmel és szegénygondozással foglalkozó Stefánia Szövetség működését azonban már nem engedélyezték a trianoni államhatárokon túl, mivel állami beolvasztását tervezték, melyet végül a 730/1940. B.M. sz. rendelet léptetett életbe. Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 176-177.

³³⁵ Csehszlovákia 1920 óta rendszertelen szociálpolitikát fejtett ki Kárpátalján, a szolgáltatások minősége területileg igen nagy eltéréseket mutatott a nyugati és városi régiók előnyére. Az alacsony szociális juttatásokat a vizsgált periódusban rossz termésű évek és áruhiány kísérte, mely Kárpátalján összességében a kelet-közép-európai térség egyik legféléltlenebb jóléti rendszerét eredményezte. Ugyanakkor a katonai közigazgatást 1942-ig fenn kellett tartani, mely növelte az elégedetlenséget. Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 177.

³³⁶ A helyi zsidó értelmiségi réteget itt is visszaszorították. A ruszin értelmiség ekkor jutott igazán kulcspozíciókba, viszont a zsidóság gazdasági térfosztása csak korlátozott mértékben mehetett végbe, mivel a gazdasági „örösváltás” itt már a közellátást fenyegette volna. Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 617.

A Magyar a Magyarért Mozgalom mozgásterét a Teleki-kormány 1939. februári hivatalba lépése után korlátozták. Teleki elképzeléseinek megfelelően egy alaposabban megtervezett, lassabb ütemű és a magyar jogszokásokhoz jobban igazodó szociálpolitika vette kezdetét, melynek fő képviselője a kormányon belül Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter lett. 1939 folyamán a súlyos szlovákiai gazdasági helyzet és magas munkanélküliség Slovenško összeomlását vetítette előre, mely további felvidéki revíziót tett volna lehetővé a magyar külpolitika számára. Ebben a kontextusba viszont a Magyar a Magyarért Mozgalom már nem illett bele, magas szolgáltatásai, illetve hivatásrendisége és pénzügypolitikai gyökerei miatt.³³⁷ E koncepcionális különbségek valamint pénzügyi okok miatt Keresztes-Fischer 1940 végéig leépítette a Mozgalmat (alkalmazottait, tisztviselőit vagy visszaküldték a civil szolgálatba, vagy átvezényelték Észak-Erdélybe). Mivel azonban a Mozgalom a Felvidék és Kárpátalja szociálpolitikájának sajátos érdekérvényesítő szerve is volt, ezért felszámolása óhatatlanul a felvidéki és kárpátaljai szociálpolitikai aktivitás visszaeséséhez vezetett. Ezt támasztja alá, hogy az ONCSA és irányító szerve, az Országos Szociális Felügyelőség, csekély mértékben vette figyelembe a visszacsatolt területek igen eltérő helyi adottságait és igényeit, ezért a szolgáltatások színvonala jórészt a helyi lokalitások érdekérvényesítő képessége alapján alakult. Ennek következtében a visszacsatolt területek hátrányba kerültek az anyaországgal szemben.³³⁸ S bár már a Magyar a Magyarért Mozgalomban is felbukkantak „produktív” vagy „pozitív”, azaz a kor értelmezésének megfelelően munkavégzést elősegítő és önálló egzisztenciához juttató szociálpolitikai elemek, a „produktív szociálpolitika” elméleti igényű kidolgozása az 1939-es pécsi szociálpolitikai konferenciához köthető.

Mindazonáltal a magyar kormány felvidéki szociálpolitikájának részleges sikerét és hatását mutatja, hogy az újonnan megalakult, Tiso vezette Slovenskóban 1939-ben szintén egyfajta produktív szociálpolitika bevezetésére került sor, mely egyrészt a korábbi csehszlovák rendszert fejlesztette tovább, másrészt a magyar mintához is közeledett.³³⁹ Slovensko területén a csehországi részekhez képest fejletlenebb szociálpolitika valósult meg 1920 és 1938 között. A hátrányosabb szociálpolitikai adottság oka azonban nem csupán az „egyenlőtlen prágai jóléti elosztás” volt, hanem az a tény is, hogy Szlovákia lakosságának

³³⁷ Hámori: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 618-619.

³³⁸ A felvidéki szociális előadók által kiépített szociális közigazgatást a Belügyminisztérium saját szervezetébe vette át („Belügyminisztérium Szociális Szervezete”). 1939 végétől a figyelem egyre inkább külföldre és az erdélyi revízió körülményeire irányult. Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 178-179.

³³⁹ Slovensko új szociálpolitikájának bevezetésére 1939. július 31-től került sor, s a 185/1939. sz. ún. alkotmánytörvény rögzítette. Hosszú: A cseh és szlovák szociálpolitika, 19.

több mint 60%-a földművelő volt, s a falusi lakosság többsége kevesebb információhoz jutott a hiteligénylések és segélykérelmek során.³⁴⁰

Ennek tükrében indult meg a Josef Tiso vezette államban a produktív szociálpolitika, mely elsősorban a magyar és cseh szociálpolitikához való felzárkóztatást tűzte ki céljául. Ezt a magyar szociálpolitika eszmei háttéréhez való hasonlóság is igen jól szemlélteti. Tiso 1939 elején a jóléti reformokkal kapcsolatban megjegyezte: „*Minden szlovák ideálja a szociális s boldog állam. Ma már nem félünk többé a szocializmus szótól, mert a harc a marxista és kommunista szocializmus ellen folyik. Az idők megváltoztak, a szocializmus nacionalista lett, ma megfelel keresztény világnézetünknek.*”³⁴¹ Mivel a munkanélküliséget a háborús konjunktúra gyakorlatilag Slovenskóban is nagyrészt megszüntette, így a szociális tervek elsősorban a földreformra, a zsidótörvényekre és a nagyarányú közmunkák megszervezésére összpontosultak.³⁴²

Diffúz folyamat volt tehát, hogy miközben a magyar felvidéki szociálpolitika csehszlovák elemeket próbált beépíteni, addig Slovensko épp a magyar szociálpolitika megoldásaihoz közeledett. Az eredeti, 1918 előtti magyarországi felvidéki vármegyerendszer visszaállítása után a 45/1940. és 46/1940. sz. törvényekkel földreformot hajtottak végre, mellyel 15 és 20 ha közötti örökbirtokokat hoztak létre, hogy az önálló és életképes paraszti egzisztenciák számát növeljék. Ezzel párhuzamosan nagyszabású közmunkák indultak, s a közegészségügyi rendszer jelentős részét államosították.³⁴³ E tanulmány későbbi fejezeteiben a szociálpolitikával kapcsolatban elemzésre kerülő magyar zsidótörvényekhez hasonlóan Slovenskóban a 198/1941. sz. rendelet, az ún. zsidó-kódex (1941. szeptember 9.) elrendelte a zsidók gazdasági életből való kikapcsolását, melyet egy Központi Gazdasági Hivatal végzett (Ústredny Hospodársky Úrad) végzett.³⁴⁴ A faji megkülönböztetésen alapuló lépések mellett viszont igen pozitív szociálpolitikai tevékenységet fejtett ki az Általános Építőszövetkezet (Ušeobecné Stavebné Družstvo), mely produktív jelleggel kölcsönöket folyósított. Csupán

³⁴⁰ A két világháború között Csehszlovákiában létesült 42 000 lakásból például Slovensko területére mindössze 4575 lakás esett, mely az összes lakásépítésnek alig több mint 10%-a volt. Népeségarányosan viszont a lakásoknak legalább 20%-át kellett volna itt megépíteni. Hosszú: A cseh és szlovák szociálpolitika, 18.

³⁴¹ A keresztényszocializmus hatását tükrözi, hogy 1940 júliusában a *Sborník Sociálnej Práce* (Szociális Munka Közönlője) hasábjain Michal Salatnay ismertette és értékelte a két pápai enciklikát. Tiso figurája egyben szimbolikus is, mivel számos pap vett részt az államszervezet és a szociálpolitika kiépítésében. Hosszú Károly: A cseh és szlovák szociálpolitika, 20.

³⁴² 1938 tavaszán még 75 272 munkanélkülit regisztráltak, egy évvel később már csak 60 200, míg 1940 tavaszán már csak 44 495 főt. 1941 végétől pedig már inkább munkaerőhiány jelentkezett. Hosszú: A cseh és szlovák szociálpolitika, 20.

³⁴³ *Belügyminisztériumi iratok (külügyi átiratok)*. 1940. június. MOL K-151/4.

³⁴⁴ 1941. december 31-ig 9851 zsidó vállalatot számoltak fel, s meghatározták, hogy a zsidónak nyilvánított személyek mely községekben lakhatnak. A lakoságnak azonban Magyarországgal szemben itt csupán 3,2%-át (körülbelül 100 000 fő) alkották a zsidó származásúak. Hosszú: A cseh és szlovák szociálpolitika, 21.

1941-ben 1000 új lakás épült fel, míg az azt megelőző 20 évben mindösszesen 4575 a Csehszlovák Köztársaságban.³⁴⁵ Slovensko megalakulása után tehát mintának tekintette Magyarországot.

Ugyanakkor a felvidéki és kárpátaljai szociálpolitikai intézkedések – a felvidéki és kárpátaljai közegészségügyi fejlesztéseket, valamint a kárpátaljai közmunkaszervezést kivéve – meglehetősen kevés eredményt hoztak. Éppen ezért a fejlettebb felvidéki jóléti programok ellensúlyozására, valamint a hiányosságok elleplezéséül – a magyar szociálpolitika mihamarabbi kiterjesztése mellett – a lakosság állampolgári lojalitásának erősítése érdekében további szociális-gazdasági propagandát kellett volna indítani. E tervek azonban más kultúrpropaganda-prioritások előtérbe helyezése, költséghiány, a helyi lapok ellenállása, s nem utolsósorban a felvidéki értelmiség elégedetlensége miatt jórészt kudarcba fulladtak.³⁴⁶ A hivatásrendi program tehát a felvidéken sikertelen maradt.

Habár Kovrig is elismerte, hogy minden eszközt fel lehet használni szociálpolitikai célkitűzések elérésére, a korporatív szervezéssel szemben szerinte inkább a produktív szociálpolitikára kell támaszkodni, mely „a társadalmi propaganda leghatásosabb eszköze.”³⁴⁷ Utóbbi érvnek adott nyomatékot, hogy a visszakerült területeken a mezőgazdasági biztosítottak alacsonyabb juttatásokat kaptak. Ennek ellensúlyozására a kormány által bevezetett legtöbb újítást – mezőgazdasági bérminimum, öregségi biztosítás – az északi megyékben már 1938 novemberétől bevezették. Ezzel együtt azonban az Társadalompolitikai Osztály hiába kísérletezett a szabadidőmozgalom megszervezésével és a felvidéki társadalmi szervezetek bekapcsolásával, a civil szervezetek – a demokratikus berendezkedésű Csehszlovákia politikai kultúrájához szokva – ellenálltak e törekvéseknek. Ugyanakkor a revízió miatt Imrédy nagy népszerűsége tette szert, s Kovrig közreműködése nyomán a szociálpolitikai szakmai körökben is elfogadottá vált.

Imrédy 1939. februári leváltását követően azonban az Osztály szembekerült Telekivel. Ennek ellenére folytatták az együttműködést, s Kovrig – a felvidéki akciók sikertelensége után – további javaslatokat tett a társadalom korporatív átszervezésére. Ennek jegyében az

³⁴⁵ A kedvezményes házipépítés mellett trágyatelepek létesítését, háziipar fejlesztést és kútépítéseket is támogatott az Építőszövetkezet. Hosszú: A cseh és szlovák szociálpolitika, 22.

³⁴⁶ Az V. Osztály új rovatokat szeretett volna indítani, melyekben számos szociálpolitikai témájú cikksorozatot indítottak volna. Ezt a tevékenységet községi faliújságok rendszeres kiragasztása és művészeti kamaraszervezéssel egybekapcsolt képzőművészeti propaganda követte volna. Hámos: A Miniszterelnökség V., Társadalompolitikai Osztályának története 1938-1941, 188.

³⁴⁷ Kovrig: *Szociálpolitika*, 34.; Kovrig helyenként a szociálpolitika szélesebb értelmezésére is hajlott: „Szociálpolitikát művel tehát a nemzetiség dalkincsének, népművészetének minden hivatott munkása, az ország zászlajának, a nemzet fohászának, a nép szimbólumainak ihletett szerzője, a hadsereg közzellemnevelő tevékenységének irányítója és az a népiskola, amely intézményesen telíti egy társadalom ösztönét a közösség hagyományaival,... a közösségbe tartozás felemelő tudatával.” Kovrig: *Szociálpolitika*, 20.

Osztály által finanszírozott társadalmi egyesületeket – KALOT, EMSZO és Hivatásszervezet – Kovrig 1940 januárjában a Magyar Szociális Népmozgalom jegyében sikeresen központosította, s februárban ide integrálta a Gömbös-féle Nemzeti Munkaközpontot is.³⁴⁸ A központosítást és a széles propagandatevékenységet azonban Teleki már nem nézte jó szemmel és 1940. január 6-án az V. Osztályt beolvasztotta a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumba. Ugyanakkor a szociálpolitikai propaganda nem tekinthető egyszerűen a hivatásrendi állam szükségszerű rekvizitumának, mivel Imrédy az V. Osztályt is fel kívánta használni a szélsőjobboldali mozgalmak, különösképp pedig a nyilaspropaganda ellen.³⁴⁹

4.1.1. Kovrig Béla és a szociális reform

Kovrig Béla tevékenysége nyomán azonban egy sokkal markánsabb szociálpolitikai koncepció is kialakult, mely a Teleki-kormány szociálpolitikájára is nagy hatást gyakorolt. A korporatív modellen belül értelmezett szociálpolitika elvét ugyanis Teleki sem vetette el. Kovrig elképzelései az ONCSA létrehozásában is tükröződtek. Habár röviden már összefoglaltuk Kovrig nézeteit, e fejezetben részletesebben is elemeznünk kell produktív szociálpolitikára vonatkozó koncepcióját. Amint azt már az eszmetörténeti részben bemutattuk, a keresztény szociálpolitika alapvetően a liberális gazdaságpolitikával és a marxi szocializmussal szemben határozta meg magát. Kovrig elméletében ezzel kapcsolatban kétirányú megközelítéssel találkozhatunk: egyrészt egy keresztény alapú társadalmi eszményt állított fel, másrészt a hivatásrendi alapon kiépített modern szociálpolitika révén kívánt választ adni a társadalmi kihívásokra.³⁵⁰

Kovrig elméletében a keresztény szociálpolitika a materialista társadalomfilozófiákkal szemben egy eszményi állapot eléréséhez használja fel a materiális értékeket: „[...] *A léthez való jog sarkalatos elvéből és az értékeknek ebből az eszmerendszeréből fakad a katolikus szociálpolitika mint az ember oldaláról kiinduló ama törekvés összessége, amelyek a*

³⁴⁸ A KALOT (Katolikus Agrárfűjsági Legényegyesületek Országos Testülete) és az EMSZO (Egyházközségi Munkásszakosztály) keresztény szellemű nevelést és segélyezést végzett, elsősorban az alsóbb néprétegek körében. Kitűnő és recens összegzéséhez lásd Cseszka Éva: Kerkai Jenő és a KALOT. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 179-196.

³⁴⁹ Kovrig az Osztályon 1939-ben Nemzetpolitikai Szolgálatot szervezett, mely hangulatjelentések begyűjtésével és propaganda-tevékenységgel foglalkozott. A Szolgálat 210 840 P-ös saját költségvetéssel dolgozott, s egy 2,5 millió P-ös hitelből „népvevő” tömeggyártását vette tervbe, melyhez központi propaganda-programot rendeltek volna. Hámosi: A Miniszterelnökség V., Társadalompolitikai Osztályának története 1938-1941, 195-199.

³⁵⁰ Szabó László István: *Kovrig Béla társadalomszemlélete és hivatásrendi törekvései*. PhD disszertáció. Budapest, ELTE BTK, 2004, 1-21.

legtökéletesebb társadalmi belső egységnek, a hierarchikus társadalmi feltételeként elismert és kívánt közjó állapotának megvalósítására irányulnak”.³⁵¹ A modern szociális állam forrása ugyanis csak keresztény szociálpolitika lehet, mivel a materialista társadalomfilozófiák minden esetben egy társadalmi igazság elérése érdekében értelmezik újra a társadalmi viszonyokat. Valójában azonban társadalmi utópiaként működő cél elérése érdekében szervezik a társadalmat.³⁵² Ezzel szemben a keresztény szociálpolitika a meglévő tökéletesítésére, az etikai normák biztosítására, a „szociális valóság” szellemi és erkölcsi legmagasabb szempontok alapján történő alakítására törekszik.

A marxizmus elutasítása Kovrignál több forrásból eredt. Az osztályharcot és az osztályok nélküli társadalmat utópiának tartja, mely semmi konkrétumot nem képes nyújtani a társadalom tagjainak.³⁵³ Kovrig szerint a marxizmus nem formálhatja a jelent, mert bár etikai végcél fogalmaz meg, viszont negatív és tagadásra épít. Politikai képviselte, a szociáldemokrácia, pedig a század első harmadában nem tudta megoldani a háború utáni, majd pedig a világválságot követő gazdasági és társadalmi problémákat. A liberalizmus ezzel szemben pozitív, hiszen a közjó megvalósítására törekszik, viszont a 20. század közepére eredeti feladatát már nem láthatja el. Erre Kovrig szerint immáron egyedül a szociális állam képes.³⁵⁴

A szociális államban egy aktív, pozitív és produktív szociálpolitika szükséges, melynek a nemzeti gondolatra és társadalmi szolidaritásra kell épülnie. Kovrig elképzelésében ez elsősorban a nacionalizmus és szocializmus rekvizitumainak egyesítését jelentette.³⁵⁵ Egy új társadalompolitikában a nemzeti szolidaritás teremtheti meg a szocialista és a nacionalista cél egységét.³⁵⁶ E társadalompolitika ekképp az „élethez való jog alapján társadalmi igényeket

³⁵¹ Kovrig: Szociálpolitika és szociális reform. *Katolikus Szemle*, 48. évf. (1934), 1. szám, 22. Antiliberalis és marxizmusellenes véleményét már az 1930-as évek elején is megfogalmazta. Kovrig Béla: *A magyar szociálpolitika igaza a liberális és szocialista eszmerendszerek küzdelmében*. Budapest, Munkaügyi Szemle Kiadványa, 8. szám, 1932.

³⁵² Kovrig a marxizmussal és liberalizmussal kapcsolatban konzervatív kritikát fogalmaz meg. „Minden eszmerendszernek, ideológiának bukását a benne rejlő igazságnak – egyetlen életelvként való – eltúlzása idézi elő.” Kovrig Béla: *Hogy életünk emberibb legyen*. Budapest, Nemzeti Könyvtár 28-29. sz., 1940, 7.

³⁵³ „[...] vajjon a szocializmus lényege-e a marxi tan? Ezt tagadásba kell vennünk, ha elismerjük, hogy az élet valóságát csak határozott politikai akaratot kifejező társadalmi irányzat formálhatja. A marxi szocializmus pedig elsősorban tagadás: tagadása a jelennek, államának, társadalmának, emberének, a ma életének. A változás bizonyosságát akarja belevinni, tudatossá tenni a tömegek életében.” Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 6.

³⁵⁴ Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 26.

³⁵⁵ Szabó: *Kovrig Béla társadalomszemlélete és hivatásrendi törekvései*, 35-41.

³⁵⁶ Az „örök erkölcsi szocializmus és a nacionalizmus egyetértése” a radikalizmus elkerülése érdekében is szükséges. Kovrig Béla: *Korfordulón. Eszmék forrongása, új formák keresése az emberi együttélés mai válságában*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940, 205-222.

támasztó ember” jogaira, azaz természetes jogokra, valamint a metafizikailag értelmezett közjó szolgálatára épül.³⁵⁷

A közjó gyakorlati vetülete a modern szociális államban a közszolgálat, a teremtő, alkotó munka feltételeinek megteremtése, a társadalom harmonikus működése – a szabadság, az érdekek szerinti társadalmi egyenlőség és a közhasznúság összeegyeztetése. Ennek megvalósítása érdekében Kovrig szerint az állam szükségszerűen avatkozik be a gazdaság működésébe, hogy biztosíthassa e „nemzeti munka” kibontakozásának lehetőségeit. Csak akkor lehet elkezdni a nemzeti munkarend kialakítását és a szociális reformok végrehajtását, ha e feltételek adottak.³⁵⁸ A keresztény nemzet munkarendszerében: *„a munka az ember alkotó személyiségének kibontakozása a közjó érdekében. Az élethez való jogból következik minden munkaképes embernek munkára való joga, amely csak akkor valósulhat meg, ha a társadalom életében a jogok és kötelességek egyenarányban érvényesülnek. Munkaöröm szabadságot, magas értékű teljesítmény emberi méltóságot feltételez. Ez minden, mert egy keresztény társadalompolitika minden egyéb értékes tétele és módszere ebből a néhány egyszerű alapelvből következik.”*³⁵⁹

Kovrig a nemzeti munkarend elvrendszeréből kiindulva fogalmazza meg a gyakorlati szociálpolitika feladatait. Véleménye szerint az államilag szervezett társadalom, a hivatásrendiség a hadigazdálkodásra való felkészülés jegyében elkerülhetetlen, ugyanakkor kiemeli, hogy az állam nem gyűrheti maga alá a társadalmat. Éppen a totális állam megvalósulásának elkerülése érdekében kell támogatni a hivatásrendi társadalomszervezést.³⁶⁰ Emiatt a kollektív szerződéseket össze kell egyeztetni az autonóm munkavégzéssel, másrésről pedig országos munkaközvetítő szolgálatot kell szervezni. Tulajdonképpen a munkanélküliek munkához való jogának és a munkaközvetítés modern igényeinek kell megfelelni.³⁶¹ Ebből következően Kovrig a munkanélküliség „produktív”

³⁵⁷ A közjó meghatározása erkölcsi alapú, s a társadalom egységességének, életképességének, ugyanakkor az ember méltóságának megőrzésére vonatkozik. A „célként kitűzött társadalmi állapot – a közjó – nem biológiai, vagy anyagi, tehát gazdasági eszmény, hanem az értékek összességét, az emberi méltóságot és életjogot garantáló társadalmi valóság. [...] Minden szociálpolitika, társadalomszemléletre és vallási felfogásra tekintet nélkül, közvetlenül a társadalom egységének megőrzésére, a társadalmi összműködés fejlesztésére, tartalmasságára törekszik. A természet feletti tények elismerésétől, a valóság mikénti látásától függ azonban, hogy minek látjuk a szociális valóságot, mit tekintünk a társadalmi egység és fejlődés eszményének, végül, hogy minő eljárásokat tartunk célszerűnek a vágyott társadalmi állapot megközelítése érdekében.” Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 116-117.

³⁵⁸ Kovrig: *Korfordulón. Eszmék forrongása, új formák keresése az emberi együttélés mai válságában*, 222-254.

³⁵⁹ Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 16-17.

³⁶⁰ A korporatív államreform tervében elsősorban az olasz, osztrák és portugál minták befolyásolták. Kovrig: *Korfordulón. Eszmék forrongása, új formák keresése az emberi együttélés mai válságában*, 164-180.

³⁶¹ Kovrig azt is felvetette, hogy az állami munkaközvetítés bürokratikus elősegítése érdekében az OTI és a MABI adatait integrálni lehetne a munkaadói adattovábbítási rendszerbe, mivel a társadalombiztosítás eleve szükségessé teszi a dolgozók adatainak tárolását. Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 29-37.

megszüntetését részesíti előnyben, tehát nem segélyekkel kívánja kiküszöbölni az ínség állapotát, hanem önálló egzisztenciák megteremtésében és fenntartásában látja a munkanélküliség valódi megoldását. Ugyanis csak ezen a módon garantálható az egyén erkölcsi tartásának megőrzése, s a munkavállaló így járulhat hozzá leghatékonyabban a társadalmi harmónia, a közhasznúság, végső soron pedig a közjó fenntartásához.

Ugyanakkor Kovrig sem tagadja a munkaviszony „szociálisabbá tételének” szükségességét. A fizetési szabadság kiterjesztését és a 8 órás munkaidő általános bevezetését nélkülözhetetlennek tartja, mivel a modern ipari társadalomban az igen gyakori monoton munkavégzéssel szemben a szabadidő növelése elengedhetetlen a megfelelő rekreációhoz.³⁶² Másrészt viszont felhívja a figyelmet a szabadidő „nemzeti szervezésének” hasznosságára is, melynek során – a nemzeti kultúra ápolása, valamint az olcsó és igénytelen időtöltés elkerülése érdekében – a nemzeti kultúrákat közvetlenül el lehet juttatni az emberekhez.³⁶³ Ennek későbbi folyománya, hogy a Nemzeti Munkaközpont már 1942-ben egy kisebb bizottságot küldött a német és olasz intézmények tanulmányozása céljából. Ennek tapasztalatait felhasználva a GYOSZ 1942 júniusától megindította a „Gyári szabadidő szervezetek központja” működését.³⁶⁴

Kovrig a 8 órás munkaidő mögötti érvelését is a neotomista munkaetika alapján fejti ki. Eszerint ugyanis a törvényesen szabályozott munkaidő mellett garantálni kell a minimálbért is. Ellenkező esetben a versenyképesség, az öröme és a kreativitás is csökkenni fog, hiszen az alulfizetett munka lélekölő tevékenységgé degradálódik. A kevesebb munkaidő növeli az elvégzett munka intenzitását és minőségét, s így pozitívabban hat a termelésre.³⁶⁵ Kovrig szerint tehát meg kell találni a munkakedvet, az örömet, az eredményességet, a hatékonyságot és a termelés közötti összhangot, mivel a *bonitas*, a vállalat piaci tekintélye, nagymértékben függ az előállított termék minőségétől.³⁶⁶ A megfelelő bérek, a munkaidő és felmondási jog mellett pedig az élet egyéb kockázatai ellen Magyarországon már kiépült társadalombiztosítási

³⁶² Szabó: *Kovrig Béla társadalomszemlélete és hivatásrendi törekvései*, 51-55.

³⁶³ Kovrig e tekintetben jórészt az olasz *Dopolavoro* („munka után”), a német *Kraft durch Freude* („életörömből erő”) és az osztrák *Neues Leben* („új élet”) mozgalmakat vette alapul, ugyanakkor hivatkozik az 1932-ben alapított amerikai *National Recreation Association*-ra is. Ezeket fölhasználva javaslatot is tett a magyar „Erő-Derű-Egészség” mozgalom megindítására. Kovrig szerint ez a jövőben nélkülözhetetlen lesz, hogy az egyének élete a modernizáció és a fogyasztás egyre kiterjedtebb jelenségei miatt ne váljon sivárrá és igénytelenné. Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 41-52.

³⁶⁴ Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 74-76.

³⁶⁵ Az 1937. évi XXI. tc. valamint a 3000/1938. Ip. M. sz. rendelet, amint láthattuk, heti 44 órában szabta meg a munkaidőt. A tervezett 40 órás munkahét – a fentiek értelmében – azonban Kovrig szerint csak törvényileg szabályozott bérrendszerral együtt vezethető be. Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 58-70.

³⁶⁶ A kiesző munkaidőt ugyanakkor üzemi racionalizálással – új technológiák alkalmazása, átalakított munkafolyamatok, stb. – kell ellensúlyozni, amelynek sikere azonban jórészt a tőke elérhetőségén és jó felhasználásán múlik. Kovrig: *Korfordulón. Eszmék forrongása, új formák keresése az emberi együttélés mai válságában*, 254-274.

rendszer további reformja, kiterjesztése szükséges, azonban mindig csak a gazdasági feltételeknek megfelelően, hogy a már elért színvonal folyamatosan biztosítható legyen.³⁶⁷

Kovrig tehát a keresztény társadalomfilozófiából és munkaetikából bontja ki a munkavégzés és szociálpolitika összefüggéseit, melynek lényege, hogy Magyarországon egy lehetséges forradalmi átalakulás elkerülése érdekében totális, átfogó és szerves, akár gazdasági struktúrákat is érintő szociális reformra van szükség. Országosan fel kell mérni, hogy a vállalatok milyen szociális terheket képesek elviselni – Kovrig nagyobb munkaadói hozzájárulást írt volna elő –, s csak ezt követően lehet kijelölni a szociálpolitika gazdasági határait. Ugyanakkor nem „anyagelvű” tervgazdálkodásra van szükség, mely *„megfullasztja a lelkes ember színes egyéniségének magasabbrendű törekvéseit, hanem éppen erőforrásokat adni a lelkes embernek”*. A nemzeti erőforrások belső megosztásának arányosítása során tehát Kovrig szerint az „érdemeseket” kell előnyben részesíteni: az erőforrások elsősorban a „lelkes ember” törekvéseit szolgálják. Ez a szociálpolitika tekintetében azt jelentette, hogy a szociálpolitikai forrásokat nép- és családvédelmi szempontok alapján „produktívan” kell felhasználni. Eközben azonban érvényesíteni kell a szubszidiaritás elvét, azaz minden alapvető döntést a helyi viszonyok ismeretében az illetékes közszolgáltatnak kell meghoznia.³⁶⁸

Kovrig Béla modern szociális államhoz kapcsolódó átfogó érvelésében tehát – a társadalombiztosítás fejlődő területe mellett – a „produktív szociálpolitika” és az ehhez kapcsolódó munkaviszonyokat szabályozó javaslatok a hivatásrendi társadalom megszervezésének szükségszerűségével kapcsolódtak össze. A társadalmi harmónia és gazdasági hatékonyság egysége Kovrig gondolkodásában hosszú távon csak úgy lehet sikeres, ha a szociálpolitika erkölcsi nevelésen alapul. Továbbá a szociálpolitikának a család és nemzet „védelmét” kell ellátnia, azaz a társadalmilag „érdemeseket” kell szolgálnia, mert ők járulnak hozzá leginkább a nemzeti közhasznúsághoz és közjóhoz. Az ossztársadalmi reform révén tehát kialakul egy új, a modern viszonyokhoz alkalmazkodó, viszont keresztény és nemzeti életformájú és mentalitású magyarság, mely gazdaságilag is nagyobb teljesítményekre képes. Tulajdonképpen erre az elvrendszerre épült a Teleki kormány produktív szociálpolitikája is.

³⁶⁷ „[...] a lerongyolódott szűkös magyar életben egy tétova szociálpolitikai lépéssel már a rentabilitás sorompójánál vagyunk.” Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 118.; Kovrig társadalombiztosítással kapcsolatos terveit az ezzel foglalkozó 4.1.1. fejezetben elemezzük.

³⁶⁸ A szubszidiaritás révén határolható leginkább körül a helyi szintű „produktivitás”. Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 28., 118-120.

4.2. A Teleki-kormány szociálpolitikája: a produktív szociálpolitika és az ONCSA

A Teleki-kormány és Imrédy szociálpolitikai kezdeményezései többnyire csak a megvalósítás stílusában, tempójában, és megválasztott eszközei tekintetében különböztek. A fő célok ugyanazok maradtak: nép- és családvédelem, önálló egzisztenciák létrejöttének elősegítése, keresztény-nemzeti erkölcsi eszmények és a modern jóléti állam megteremtése. Politikai síkon jól tükrözi ezt, hogy a MÉM 1939. február 16-án beolvadt a Nemzeti Egység Pártba (NEP), amely viszont ezután kormányzópártként 1939 márciusában felvette a Magyar Élet Pártja (MÉP) nevet. Az V. Osztály működése nyomán Kovrig szociálpolitikai tevékenysége és elképzelései így jórészt beépültek a Teleki-kormány idején kibontakozó produktív szociálpolitika rendszerébe is. A Mihelics Vid mellett Kovrig által is kimunkált szociális állam gondolata mögött ugyanis egy olyan szociális kereszténység eszméje lebegett, mely egyaránt nyitott volt az Imrédy-féle radikálisabb, revolúciós modellre és a Telekire és kormányára inkább jellemző konzervatívabb „haladva építés” reformista szociálpolitikájára is.³⁶⁹

E fejezetben ennek megfelelően azt vizsgáljuk, hogy milyen eszmei és gyakorlati szociálpolitikai alapokból épült fel a produktív szociálpolitika, azaz az egyének önálló és termelő egzisztenciáját létrehozni szándékozó jóléti program, mely egyes magyar kezdeményezéseket egyesítve 1940-től az Országos Nép- és Családvédelmi Alap megalakításához vezetett. Az átfogó, szisztematikus és kidolgozott társadalomerkölcsi alapokon nyugvó állami szociálpolitika megjelenésével összefüggésben elemezni fogjuk az azt megelőző szegénypolitikát, valamint a Horthy-kor közegészségügyi rendszerének és lakáspolitikájának alakulását is.

A produktív szociálpolitika és a kiterjedt állami nép- és családvédelem 1930-as évek végén történő megjelenéséig a szociálpolitika területén belül tulajdonképpen csak a kötelező társadalombiztosítás nyújtott átfogó és preventív programokat. Emellett csupán a 19. századból örökölt ínségmunkák és eseti szegénygondozás létezett. Ugyanakkor a produktív szociálpolitika nem csupán egy korabeli szemléletváltozás miatt fejlődött ki a korábbi hatósági vagy helyi szegénygondozásból, hanem jórészt helyi szintű kezdeményezések végeredményeként. A magyarországi settlement mozgalom, valamint az egyes városokban

³⁶⁹ Ehhez lásd még Kovrig: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*, 1. kötet, 8-9.; uő: *Szociálpolitika*, 23-30.

megindult szegénygondozási, szociálpolitikai normák kidolgozása ugyanis igen fontos állomásai voltak a társadalombiztosítás mellett fejlődő másik szociálpolitikai területnek. Ezek elemzése azért elengedhetetlen, hogy a tanulmány 1945 utáni fejezeteiben a szegénygondozás és produktív szociálpolitika tekintetében is vizsgálhassuk a kontinuitás és átmenet bevezetésben megfogalmazott kutatási problémáját.

4.2.1. Settlement, szegénygondozás és a magyar norma

A szegénység megítélésében a 19. századhoz képest a 20. században jelentős változás ment végbe. A klasszikus liberalizmus felfogása szerint a szegény vagy koldus erkölcsileg felelős azért, hogy leromlott társadalmi állapotba jutott. Ezért a szegényekről történő állami gondoskodás hagyományos viszonyulása a társadalmi elkülönítés és büntetés, vagy az erkölcsök megjavítása volt. Magyarországon a dualizmus kori törvényhozás az osztrák jogszokás átvételével, s a liberális felfogás szellemében törvényhatósági és önkormányzati kötelességnek nyilvánította a „küszöb alatt élő egyének és családok” gondozását, ha azok nem tartoztak valamely karitatív társadalmi vagy egyházi egyesülethez. A szegénybeteg-ápolás és a betegek szállításának terheit az állam 1898-tól az Országos Betegápolási Alap és az éves költségvetés terhére vállalta.³⁷⁰

Az első világháborút követően a szegénygondozást – az állami szociálpolitikához hasonlóan – az 1917-ben felállított Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium irányította. Mivel azonban az állami szociális tevékenység fő iránya a társadalombiztosítás volt, ezért a szegényügy a Horthy-kor szociálpolitikájának viszonylag elhanyagolt területe maradt. Ennek következtében a gazdasági világválság első évében Gyáni Gábor szerint valamivel több, mint 60 000 felnőtt és legalább 62 000 gyermek szorult szegénygondozásra (az 1922. évi I. törvény 29. §. megerősítette, hogy a szegénygondozás helyhatósági ügy). Hámosi Péter szerint – a Gyáni által közölt adatokkal szemben – közel 300 000 volt a szegények száma, míg Ferge

³⁷⁰ A községi gondozást átfogóan az 1886. évi XXII. tc szabályozta. Jogosultság alá estek a talált vagy elhagyott 7 éven aluli gyermekek, továbbá a kórházban szülő nők és újszülöttek. Az Alap finanszírozására az állam betegápolási pótdótot vetett ki, melynek nagy részét a fővárosi költségvetésbe integrálta. A községi szegényalap forrása az 1883. évi XV. tc-kel bevezetett 3%-os helyi pótdóto, melyet szükség esetén szintén egyenes adóként funkcionáló 2%-os további pótdótoval egészíthettek ki. A szegényalapba folytak be általában adott községben az egyéb forrásokból erre szánt összegek is, mint például a bírságpénzek, az alapítványi díjak, vagy az egyéni adományok. Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 374-375.

Zsuzsa számításai alapján a Horthy-kor társadalmának 65-70%-a „szegénynek” számított.³⁷¹ E tekintetben természetesen igen lényeges, hogy hol húzzuk meg a szegénység határát, s kit tekintünk szegénynek. Hámori és Gyáni statisztikai kutatásokkal alátámasztott tanulmányai alapján valószínűsíthető, hogy 130 000 és 300-400 000 fő közé tehető társadalmi csoportról volt szó az 1920-as években.

A válságot követően tovább nőtt a szegénygondozásra szorulóknak száma. A 6000/1931. N.M. sz. rendelettel ugyanakkor a községi szegénygondozás helyett bevezették a lakóhely szerinti szegénygondozást. Ennek következtében a törvényhatóságok több anyagi forrást tudtak összpontosítani egy-egy „szegényebb” körzetre, hiszen egy adott településen regisztrált szegények esetében pontosan meg lehetett határozni a forrásokat és a gondozás hatáskörét.³⁷² A karitás és magánjótékonykodás alapján létesült nem állami segélyszervezetek száma 800 és 1000 közé tehető a korban, melyekben egyes egyházi személyeknek, városi szociálpolitikusoknak kiemelkedő szerep jutott.³⁷³ 1933-ban a magyarországi városi lakosság 22%-a részesült valamilyen inségenyhítő ellátásban, mely egyben a tisztviselői befolyás növekedéséhez vezetett.³⁷⁴ Ugyanakkor a szegénygondozást mind a *Rerum novarum*, mind pedig a *Quadragesimo anno* egyházi feladatként határozta meg, s fő érve szerint a szegénygondozás elsősorban erkölcsi nevelés.³⁷⁵

Habár a korszakra jellemző lapidáris szegénygondozás fejlesztését az ország erre fordítható anyagi lehetőségei a gazdasági világválságig nem tették lehetővé. Ezt követően mégis egy újfajta, szervezett és nyílt szegénygondozási rendszer alakult ki, mivel megerősödött az az álláspont, hogy az államnak végleg át kell vállalnia a szegények szociális gondozását. Ugyanakkor az is kétségtelenné vált, hogy ez csak jelentősebb állami ráfordítással történhet

³⁷¹ Hámori Péter: Az Egri (Magyar) Norma és a Ferences Szegénygondozó Nővérek rendjének története. In: uő: „Szegények mindig lesznek veletek...” *Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006, 110-111.; Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 38-41. Ferge Zsuzsa számításai problematikusak, mivel egyrészt nem tisztázza pontosan a szegénység időben változó feltételeit, másrészt az általa megadott „létfminimum alatti” megélhetés nem megfelelő, mivel csupán kereseti viszonyokat vesz figyelembe. A más jövedelmekből származó bevételek és a természetbeni javadalmak pedig nehezen számszerűsíthetők, így a szegények számának meghatározása is megkérdőjelezhető.

³⁷² Habár Vass József 1928-ban előterjesztett egy széleskörű állami szanálási tervet, a Pénzügyminisztérium ellenállása miatt nem tudta törvényjavaslat formájában benyújtani a parlament elé. Hámori: Az Egri (Magyar) Norma és a Ferences Szegénygondozó Nővérek rendjének története, 113.; Nagy: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon, 95.

³⁷³ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 113., 255.; Gyáni: Szociálpolitika és jótékonyosság a két világháború közötti Magyarországon, 22.

³⁷⁴ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 46.; Nagy: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon, 95.

³⁷⁵ Habár az erkölcsi-lelki irányítást elsődlegesen vallási kérdésnek tartotta, az egyházi szegénygondozásban is megjelent az állami szegénygondozásra jellemző vonás: a munkakerülők megkülönböztetése a munkaképtelenektől. Az egyházi szegénygondozáshoz lásd Szilágyi Csaba: Szegénygondozás 1919 és 1945 között. A Szeretet Leányai Társulatának szegénygondozó tevékenysége, 237-239., 266., 285-287.

meg. Az újfajta szegénygondozás tehát egyrészt helyi szociálpolitikai vezetők felismeréseiből és kezdeményezéseiből fejlődött ki, az 1930-as években azonban állami koordinációval terjedt el. Előbbiek közül jelentős a századforduló óta Magyarországon is jelen lévő settlement mozgalom elméleti és gyakorlati tevékenysége, mely például Esztergár Lajos és Kovrig Béla munkásságában is megjelent.

A settlement tulajdonképpen a 19. század második felében Angliából kiindult idealista kezdeményezés volt. Szervezői az egyetemi székhelyekhez kapcsolódva az ifjú értelmiséggel kívánták megismertetni a munkások életkörülményeit oly módon, hogy az egyetemi diákoknak meghatározott ideig együtt kellett dolgozniuk, élniük a munkásokkal (*co-education and life of middle- and working class young people*). E mellett a settlement népműveléssel, munkaközvetítéssel, hadigondozással, gyermekvédelemmel is foglalkozott, s mindegyik tevékenység során empirikus adatokat gyűjtött szociológiai tanulmányok elkészítéséhez.³⁷⁶

Az 1930-as évekre szerte Európában – így Magyarországon is – elterjedtek a settlement típusú mozgalmak, Magyarországon a 20. század elejétől hatnak Toynbee és Ruskin elképzelései.³⁷⁷ Az első settlement telep Budapesten jött létre. A Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium költségvetéséből finanszírozott újpesti „Szociális Telep” 1911-ben történt megindításakor az angol és a francia minta dominált. A kezdeményezés azonban az érdeklődés és további anyagiak hiányában kudarba fulladt.³⁷⁸ 1920-ban a Főiskolai Szociális Telepet az 1920. évi XXXI. tc. a Budapesti Egyetem Közgazdaság-tudományi Karához csatolta. Egyik vezetőjévé a későbbi produktív szociálpolitika kialakításában jelentős szerepet betöltő Erődi-Harrach Béla vált. Erődi-Harrach a settlement keresztényszocialista alapjaira helyezte a hangsúlyt, s a keresztény humanizmus eszményének megfelelően elvetette a marxista osztályelméletet és kommunizmust.³⁷⁹

³⁷⁶ Az angliai mozgalom Arnold J. Toynbee történész, és egyik tanítványa, az építész-esztéta John Ruskin elképzelései alapján jött létre. Központja a mesterről elnevezett Toynbee Hall volt, céljukat Canon Barnett, a Hall megalapítója így foglalta össze: „A munkásság közé telepedett ifjúság célja: a munkásság valódi helyzetének megismerése s természetesen, adott esetben, a rajtuk való segítség, a tovább képzésükről való gondoskodás, a közigazgatás tömegelbánása mellett esetleg veszendőbe menő értékek védelme s általában a szociális helyzet emelése.” Idézi Hámori Péter: A settlement-mozgalom története. In: uő: *„Szegények mindig lesznek veletek...” Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006, 74-75.

³⁷⁷ Habár Giesswein Sándor is írt Ruskinról, a hazai recepciója mégis leginkább Geöcze Saroltához köthető. Geöcze a budai polgári iskolai tanítóképző tanára volt, kezdettől fogva az angol settlement híve, valamint a Társadalomtudományi Társaság tagja. Geöcze Sarolta: *Ruskin élete és tanítása*. Budapest, Athenaeum, 1903.; illetve uő: *Szociológia etikai alapon*. Budapest, Szent István Társulat, 1922.

³⁷⁸ Az újpesti telep 1915-től hadikórházként funkcionált, 1918-1919 között pedig a munkástanács szállásolta el magát benne. Hámori: A settlement-mozgalom története, 78-79.

³⁷⁹ Lásd például Erődi Béla előterjesztése a Közgazdaság-tudományi Kar Tanácsának 29. ülésén, 1920. július. Hámori: A settlement-mozgalom története, 80-81., 90.

Habár a magyarországi settlement mozgalom alapos eszmei kidolgozottsággal rendelkezett, az 1920-as, 1930-as években kevésbé tudták átültetni elképzeléseiket a gyakorlatba. Elsősorban azért, mert Magyarországon a szociáldemokrata szakszervezetek sokkal nagyobb befolyással rendelkeztek a munkásság körében.³⁸⁰ Ettől függetlenül azonban az 1920-as években több helyen is kiépültek telepek, melyek főképp az ipari peremvidékeken, a fővárosban és nagyobb városokban, valamint tanyaközpontokban és elhanyagolt vidéki körzetekben koncentráálódtak.³⁸¹ Jóllehet ez utóbbi kezdeményezést Balogh Andor és Kovrig Béla is támogatta, ugyanakkor a mozgalom széles körű vidéki egészségügyi tevékenységét a konzervatív politikai elit akadályozta, mivel a bethleni rendszerrel szembenálló kezdeményezést láttak benne.³⁸² Ennek ellenére 1928-ban a Szegedi Tudományegyetemen megalakult a Buday György vezette Bethlen Gábor Kör, mely a tanyavilág felkarolását tűzte ki célul.³⁸³ Budapesten az 1930-as évek második felétől több új telep létesült, Pécsen pedig Esztergár Lajos városi tanácsos, szociálpolitikus javaslatára a szociális munka tevékenységébe integrálták a helyi telep munkásságát. Később az ONCSA telepek kialakításánál használták fel a szociális telep tapasztalatait.³⁸⁴

1938 után azonban a settlement politikai diskurzusában is megjelent a fajkérdés és a keresztény-nemzeti Magyarország programja. Erődi azonban a kommunista és a nemzetiszocialista szélsőségektől is elhatárolta magát, s a nyilasok 1944-es beolvasztási kísérleteit is elhárította.³⁸⁵ Az 1940-es évek első felének szociálpolitikájában a settlement szellemi-tudósi háttére jelen volt, számos szakembere segítette az ONCSA vidéki munkáját, s

³⁸⁰ Pik Katalin: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 2001, 244-246.

³⁸¹ A Főiskolai Szociális Telep például teljes körű, koedukált képzést nyújtott – olyan széles oktatási programmal, mely mozdulatművészeti kurzust (sic!) is tartalmazott –, mely a munkások és értelmiségiek közös, autonóm programszervezésével párosult. A telep tagjai a lokális segélyezésben is részt vettek, valamint az ipari körzetek peremvárosi környezetében a Stefánia Szövetség mellett szükséglakótelepek felállításában segítettek. Ugyanakkor Budapesten az OTI által nem fogadott biztosítottakat a settlement átvette népirodáiba, továbbá közös tüdőbeteggondozót állított fel a Budapesti Kerületi Munkásbiztosító Pénztárral. Hámori: *A settlement-mozgalom története*, 83.

³⁸² Balogh Andor – Kovrig Béla (szerk.): *Társadalompolitikai feladataink. Az 1926. október 24-30-ig tartott Közegészségügyi és Társadalompolitikai Országos Értekezlet munkálatai*. Budapest, Franklin, 1927, 25-38.

³⁸³ Ezzel már Kovrig is foglalkozott. Lásd Balogh – Kovrig (szerk.): *Társadalompolitikai feladataink. Az 1926. október 24-30-ig tartott Közegészségügyi és Társadalompolitikai Országos Értekezlet munkálatai*, 40-49.

³⁸⁴ Kolozsvárott Kovrig Béla rektori kinevezése után a Szociális Telepet az egyetemhez csatolták, s munkáját összehangolták az Erdélyi Katolikus Akció és Katolikus Női társadalomtudományi Iskola tevékenységével. A Budapest Székesfőváros Központi Szociális Telep pedig szintén az egyetem programjához illeszkedett. Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 247-249.

³⁸⁵ Ugyanakkor 1940 és 1945 között a settlement oktatási programjait az egyetemek szociális tanfolyamainak munkarendjébe illesztették. Ezt a Munkásakadémia háború alatti rendezvényei tükrözik leginkább. Erődi 1942-ben a Munkásakadémián tartott előadásában hangsúlyozta a settlement nemzeti ügy iránti elkötelezettségét, s a szociálpolitika nacionalizálásának szükségességét. Hámori: *A settlement-mozgalom története*, 87.

így szorosan kapcsolódott a produktív szociálpolitikához is.³⁸⁶ A háború után a settlement őríási érdeme volt, hogy a szükséglakótelepek lakóinak képes volt minimális egészségügyi ellátást biztosítani. Ugyanakkor a háborút követően Erődi-Harrach Bélának és a vezetők többségének el kellett hagyniuk a settlement mozgalmát, melyet a telepekkel együtt a kommunista irányítású Népjóléti Minisztérium betiltot. Az 1940-es évek első felének szociálpolitikájában azonban a settlement szellemi-tudósi háttere jelen volt, számos szakembere segítette az ONCSA vidéki munkáját, s így szorosan kapcsolódott a produktív szociálpolitikához is.³⁸⁷

Tulajdonképpen a settlementhez hasonló, ugyanakkor gyakorlatiasabb, a helyi viszonyokhoz jobban alkalmazkodó, államon kívüli szegénygondozási, közjóléti kezdeményezések is megsokasodtak az 1930-as években. Az általában helyi adókból és adományokból létesült aktívabb városi szegénysegélyezési és gondozási akciók közül – az ONCSA kialakulásának előzményei szempontjából – az egri norma vált meghatározóvá, mivel 1936-ban e kezdeményezésből készítettek országos mintát, s rendelték el bevezetését immáron magyar normaként.

Az egri normát P. Oslay Oswald ferences rendházfőnök szervezte meg 1927-ben. A norma szegénygondozási feladatait Vass József népjóléti miniszter és Dréhr Imre népjóléti államtitkár beleegyezésével a Ferences Szegénygondozó Nővérek rendje látta el.³⁸⁸ P. Oslay meghatározása szerint a norma *„hatósági, társadalmi és vallási összefogásból származó állandó otthoni karitatív munka, amellyel végleges testi-lelki gondozást nyernek a helybeli ínségesek és szegények”*.³⁸⁹ Habár az 1930-as évek elejére népszerűvé vált, s körülbelül 20 város át is vette e normát, az 1931-es törvényi szabályozás továbbra is a törvényhatóság hatáskörébe utalta a szegénygondozást (6.000/1931. M.E. sz. r.). Ugyanakkor 1936-ig e tekintetben országosan nem létezett szabályozott, átfogó rendszer, az önkéntes társadalmi szegénysegélyezés pedig elégtelen volt, s sikere jórészt a helyi társadalmi elit szolidaritásán múlt.³⁹⁰

³⁸⁶ Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 250.

³⁸⁷ Pik Katalin: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 250.

³⁸⁸ P. Oslay indoklása szerint a nővérek tapasztalata nélkülözhetetlen az „állandó otthoni karitatív szegénygondozáshoz”, mivel a norma kidolgozásához csak a ferences rend bírt elegendő helyi tapasztalattal. A segélyalapot községi és városi pótdoból, valamint önkéntes adományokból fedezték. Vass különösképp támogatta P. Oslay tevékenységét, mivel az megfelelt a *Rerum novarum* egyik alapelvének, a szubszidiaritásnak. Gyáni Gábor: *Szociálpolitika és jótékonyosság a két világháború közötti Magyarországon*, 21.

³⁸⁹ P. Oslay Oswald: *Az egri norma*. Budapest, Egri Ferences Szegénygondozó Nővérek, 1931, 27-28.

³⁹⁰ Erről Hegedűs József 1941-ben így írt: „[...] Olyan ez a társadalmi munka, mint a magyar időjárás, szeszélyes, megbízhatatlan. Ha akadnak valahol lelkes és nyugdíjas hölgyek és urak, tanárnők, katonatisztek, lelkészek, akkor az ügy nagyszerűen van ellátva, de ha ilyenek hiányzanak, akkor sivár és reménytelen a

Az egri norma alapján azonban több városban is sikeresen szervezték meg a szegénységélyezést, ezért Kozma Miklós belügyminiszter 1936-ban országosan is kötelezővé tette azt magyar norma néven (172.000/1936. B.M. sz. r.). Ezzel szervezett és nyílt szegénygondozást indult meg Magyarországon.³⁹¹ Kozma elképzelése azonban annyiban tévesnek bizonyult, hogy a helyi magánadományozás nem tudta biztosítani a kötelező szegénygondozás költségeit, így a városoknak egyre nagyobb mértékben ki kellett egészíteniük azt saját költségvetésükből. Az elégtelen anyagi források miatt 1940-ig csupán 34 városban tudott a magyar norma működőképes gyakorlattá válni.³⁹² Ez a szám 1943-ig csupán néhány várossal nőtt.³⁹³ A községekben is igen lapidáris maradt a norma tevékenysége, mivel kevesebb pénzügyi forrás állt rendelkezésre, illetve az állami támogatás nagyobbik hányada a városokhoz került, mivel azok országosan jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkeztek.³⁹⁴ E szűkösség következményeit tovább súlyosbította, hogy szegénynek csak a szegényjog alá tartozó egyéneket tekintették, s betegellátást csak az Országos Betegellátási Alap által „igazolt szegények” kaphattak.³⁹⁵ Az elért eredmények alapján tehát a korabeli szegénygondozást meglehetősen marginálisnak tekinthetjük. Főképp, ha olyan expanzív állami szociálpolitikai kezdeményezésekkel hasonlítjuk össze, mint például a kötelező társadalombiztosítás, vagy az 1930-as évek végétől kibontakozó Magyar a Magyarért Mozgalom.

Mindazonáltal a norma igen hasznosnak bizonyult a városi munkaképtelenek és munkanélküliek nyilvántartásának és segélyezésének koordinálásban, mely igen lényeges volt, hiszen a magyar társadalombiztosításban nem létezett munkanélküli biztosítási ág.

helyzet.” Hegedűs József: A szabadult rabok visszavezetése a társadalomba. *Társadalomtudomány*, 21. évf. (1941), 4. szám, 407.

³⁹¹ A magyar norma minden városban kötelezően előírta a szegénygondozást, melyet helyi társadalmi forrásokból kellett fedezni. Községekben a norma bevezetése opcionális maradt, ugyanakkor az 180.000/1936. B.M. sz. rendelet minden községben minimális rekvizitumként előírta a szegényügyi biztosságok és hivatalok felállítását. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 111-112.; Hámori: Az Egri (Magyar) Norma és a Ferences Szegénygondozó Nővérek rendjének története, 124-125.; Nagy: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon, 95.; Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 236.

³⁹² Több alföldi mezőváros csupán állami szubvencionálással volt képes ellátni a norma által előírt feladatokat. A községekben bevezetett norma legfeljebb természetbeni juttatásokat, vagy nagyon alacsony szintű segélyezést tudott csak megvalósítani. Hámori: Az Egri (Magyar) Norma és a Ferences Szegénygondozó Nővérek rendjének története, 127-128.; Nagy: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon, 95.

³⁹³ Kamocsay Jenő: *Társadalom és szegényügy. Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 11. szám, 403-404.

³⁹⁴ Kosinszky Imre: A munkaképtelen szegények helyzete a magyar falvakban. *Magyar Statisztikai Szemle*, 15. évf. (1938), 2. szám, 118-120.; Magyar Antal: Az inségjáruléktól a nép- és családvédelmi pótdadóig. *Nép- és Családvédelem*, 4. évf. (1944), 8. szám, 288-293.

³⁹⁵ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 123-125., 259.

Éppen ezért szegénygondozói funkcióján túl a munkanélküliség felszámolásához való hozzájárulása miatt is támogatottság övezte.³⁹⁶

1938 után a magyar norma a visszacsatolt területeken a Magyar a Magyarért Mozgalmon belül működött, s jórészt a munkanélküli segélyek pótlására szolgált, mivel a csehszlovák társadalombiztosítással szemben nem volt magyar munkanélküli biztosítás.³⁹⁷ A trianoni Magyarországon a vizsgált periódusban főképp a városokban növelte tevékenységét. Mivel 1938-tól Imrédy, majd pedig Teleki kormánya idején egy új, fiatalabb generáció kezdte meg a magyar szociálpolitika irányítását, akik elkötelezték magukat az állami expanzió iránt, ezért a magyar normát is az átfogó nemzeti szociálpolitika rendszerébe integrálták. 1940 után ezzel párhuzamosan a norma terhei jelentősen csökkentek, mivel az ONCSA a legszegényebb családok gondozásának egy részét átvette, illetve a konjunkturális hatások miatt 1943-re gyakorlatilag megszűnt a munkanélküliség. Ugyanakkor az 1943-as év végére egyre sűrűbbé váló közellátási nehézségek miatt a Belügyminisztérium alanyi jogúvá tette a szegénygondozást, mely azonban a háborús viszonyok eszkalálódásával sosem lépett életbe. A háború után pedig a magyar normát megszüntették.³⁹⁸

4.2.2. Szociális lakáspolitikai a két világháború között

A produktív szociálpolitika – a kiterjedt, átfogó, s alapvetően munkavégzésre orientált szegénygondozás mellett – elsősorban önálló egzisztenciához kívánta juttatni a rászorulókat, melynek fő eszközei a lakáshely juttatás, valamint a lakásépítéshez nyújtott kedvezményes hitelek voltak. A korszakban azonban már korábban is történetek ilyen jellegű kezdeményezések, így az 1940-ben megindult nép- és családvédelmi program vizsgálatához

³⁹⁶ Vass és Dréhr mellett a norma ilyen irányú tevékenységét a jogi értelmiség és a katolikus főiskolai szövetség, az Emericana is támogatta. Nagy: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon, 95.

³⁹⁷ A normát 1940. december 31-ig a Felvidéken 783 községben vezették be 8043 taggal. Kárpátalján a súlyos inség miatt a magyar norma keretében nagyszámú új munkahelyet hoztak létre, s a Hangyával együtt élelmiszer-segélyakciókat bonyolítottak le. Észak-Erdélyben a lapidáris román szegénygondozással szemben a magyar norma jelentős fejlődést jelentett. Nagyvárad szociális kiadása például 1939-ben 25 000 P-ről 1941-re 370 000 P-re nőtt. Hámori: Az Egri (Magyar) Norma és a Ferences Szegénygondozó Nővérek rendjének története, 129-132.

³⁹⁸ A háborús szegénygondozást az 1938 után folyamatosan csökkenő adakozási hajlam is nehezítette. 1945 januárjától a Nemzeti Bizottságok megtagadták a hatósági hozzájárulást az egyházi caritashoz, ugyanis a kommunista vezetésű Népjóléti Minisztérium az önálló állami szegénygondozás kizárólagosságára törekedett. A magyar normához tartozó ferences szerzetesrendet – más egyházi szervezetekkel együtt – valamivel később, az 1950. 34. E.T. sz. r. oszlatta fel Magyarországon. Hámori: Az Egri (Magyar) Norma és a Ferences Szegénygondozó Nővérek rendjének története, 135-139.; Szilágyi: Szegénygondozás 1919 és 1945 között. A Szeretet Leányai Társulatának szegénygondozó tevékenysége, 288-294.

és értelmezéséhez elengedhetetlen a két világháború közötti lakáspolitikai elemzése. A saját tulajdonú lakóhelyhez jutás általában a közegészségügyi és életviszonyokban bekövetkezett javulással járt. A korszakban azonban úgy vélték, hogy ez az életszemlélet és mentalitás pozitív irányú megváltozásához vezet, valamint elősegíti a társadalmi egyenlőtlenségek felszámolását.³⁹⁹ A lakáshiány megoldási kísérletei azonban falun és városban, s elsősorban Budapesten eltérő szociális lakáspolitikák kialakulásához vezettek.⁴⁰⁰

Az első világháborút követően az 1950-es évek elejéig a magyar lakáspiacot alapvetően a piaci mechanizmusok mozgásai szabályozták, s abba az állam csak akkor avatkozott bele, ha zavarok keletkeztek. Mivel 1914 és 1919 között a háború miatt szünetelt a lakásépítés, 1918 után pedig összesen 426 000 bevándorló érkezett Magyarországra, főként az elszakadó országrészekről, így az 1920-as évekre igen nagy lakáshiány keletkezett. Ugyanakkor az állam meglehetősen kevés forrást összpontosított új lakások létrehozására, ezért eleinte főképp szükséglakótelepeket hoztak létre.⁴⁰¹ Másrésztől azonban az általános lakáshelyzet is meglehetősen kedvezőtlen egészségügyi viszonyokat tükrözött.⁴⁰²

Jóllehet ezeknek az állapotoknak megfelelően az MSZDP 1923. évi interpellációiban már felhívta a figyelmet a kedvező állami lakásépítési kölcsönök szükségességére, az állami lakásépítést az 1920-as évek első felében a gazdasági szükséghelyzetnek megfelelően kötött lakásgazdálkodás és tőkehiány jellemezte, így igen erős maradt a lakóhely-redistribúció.⁴⁰³ Az állami bérházépítési akciók az 1920-as években így igen szerény eredményeket tudtak

³⁹⁹ Hámori: Kísérlet a magyar falu lakásügyének rendezésére a két világháború közti Magyarországon. *Aetas*, 19. évf. (2004), 1. szám, 49.

⁴⁰⁰ A korszakban szinte mindegyik szociális szervezet részt vett a szociális lakásépítésben. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 29-30.; Umbrai Laura: *A szociális kislakásépítés története Budapesten 1870-1948*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2008, 185-328.

⁴⁰¹ A legkiterjedtebb a Wekerle-telep építése volt 1908 és 1927 között. Az 1920-as évek elején létesült 17 budapest környéki szükséglakótelepen kevesebb mint 6000 egyszobás ideiglenes lakás – nagy részük vagonlakás – épült. Gyáni Gábor: Lakásépítés és szociális lakáspolitikai Magyarországon 1920-1944. In: Mazsu János (szerk.): *Iparosodás és modernizáció: Tanulmányok Ránki György emlékének* Debrecen, KLTE Történelmi- és Klasszika-Filológiai Intézete, 1991, 137-139.; Umbrai: *A szociális kislakásépítés története Budapesten 1870-1948*, 243-278.

⁴⁰² Egresi Katalin adatai szerint 84%-uk nem volt alapincézve, csak 29%-a rendelkezett vízellátással WC-vel, s az egyszobás lakások 48%-ában átlagosan háromnál több lakó élt. A 1920-as években a munkáslakások többsége túlszűfolt egyszobás lakás, csupán 1,3%-ukban volt fürdőszoba, s csak 50%-ukban folyóvíz és villany. A munkások közel 70%-a albérlésben vagy ágybérlésben lakott. Ezzel szemben a kereskedők 35%-a lakott kétszobás lakásban. A polgári középrétegek lakásaiban túlnyomó részt be volt vezetve a víz és a villany, 50-60%-ukban pedig már gázellátás is volt. Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 305., 315-316.

⁴⁰³ Az MSZDP hosszú lejáratú, kamatmentes hitelekkel szeretett volna nyújtani, melyekkel az építési költségek 50-70%-át meg lehetett volna téríteni. A fő cél önálló telkeken családi házak építése és kisegyszobások létrehozása lett volna. Ugyanakkor a szociáldemokraták a tökéletes vállalatokat is kötelezték volna, hogy anyagilag is járuljanak hozzá az építkezésekhez. Ennek keretében olcsó építőanyagok rendelkezésre bocsátásáról, valamint közhasznú építési szövetkezetek létesítéséről tárgyaltak volna. Az MSZDP ezt a programját az 1926-os országos társadalompolitikai értekezleten is megismételte. Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 307.

felmutatni: a fővárosban 6500 lakás létesült 1931-ig, mely körülbelül 40 000 embernek nyújtott szükségshajlékot.⁴⁰⁴ Az 1920-as évek második felében, kölcsöntőke bevonásával megindult a községi lakásépítés is, melynek eredményeként az évtizedben 4690 lakás épült fel. Ezek nagy részénél ugyancsak a tisztviselői réteg részesült előnyben.⁴⁰⁵

Az 1930-as években a gazdasági válság következményei súlyosan érintették az egyébként is hiányos szociális lakásépítést. Körülbelül 10 000, jórészt szükséglakás állt a több mint 400 000 áttelepült rendelkezésére, akiknek előnyben részesítettek az igénylésnél. A meglévő tőkehiány tovább emelkedett, melyet súlyosbított, hogy 1926-tól visszaállították a szabad lakáspiacot. A szabad lakásgazdálkodás 1926-27-ben újabb szociáldemokrata interpellációkhoz vezetett. Saly Endre és Propper Sándor a kötött lakásgazdálkodás fenntartása mellett érveltek, mivel szerintük a szabad piaci lakáspolitikának kitett szegényebb lakásigénylők hátrányba kerülnek, ezért védelmükben szükség van egy állami kislakásépítő akcióra. Véleményük szerint ha e kedvezmény keretében elegendő számú lakás létesült, csak akkor lehet újra bevezetni a szabad lakásgazdálkodást. Saly és Propper gyakran idézte a szociáldemokrata irányítású Bécset, ahol az 1920-as évek közepére 2400 hektáron 70 000 család élt és gazdálkodott kiskertes telkeken.⁴⁰⁶

Mivel az 1920-as évek folyamán nem következett be lényeges változás a lakáshelyzetben, ezért az 1930-as években is fennmaradtak a szükséglakások, s az építkezés szinte kizárólag csak állami hitelekkel vált lehetségessé. 1945-ig a lakásszektor alapvetően a szociális lakáspolitikára épült. A társadalombiztosítók beruházásaiból viszont 1944-ig több mint 5000 lakás létesült, ugyanakkor az összesen közel 20 000 tanácsi lakás egynegyede továbbra is barakklakás maradt.⁴⁰⁷

Ugyanakkor a rendkívüli tőkehiányt az állam kölcsönökkel, pótlólagos tőkeforrások bevonásával igyekezett pótolni. Állami segítséggel 1923 és 1928 között több, mint 6000 magánlakás épült a fővárosban és környékén.⁴⁰⁸ Ezt egészítette ki az 1924. évi XII. tc., mely elismerte a társasháztulajdon jogát, ami utat nyitott a házépítő szövetkezetek tevékenységének. Ennek legfőbb szervévé az 1929 után létrejött Országos Lakásépítő

⁴⁰⁴ Gyáni Gábor számításai szerint még a bérházépítések is 94%-ban szükséglakásokat hoztak létre. Gyáni: *Lakásépítés és szociális lakáspolitikai Magyarország 1920-1944*, 139.

⁴⁰⁵ Az ún. Speyer-kölcsön (1925. évi XXII. tc.) 16 millió amerikai dollárral segítette a magyarországi lakásépítést. Az elsősorban Szegeden, Hódmezővásárhelyen és Debrecenben felépülő bérházakban főként tisztviselők kaptak helyet. Gyáni: *Lakásépítés és szociális lakáspolitikai Magyarország 1920-1944*, 142., 148.

⁴⁰⁶ Az állami kölcsönakciók kertes házak építésére szolgáló kedvező állami hitelek folyósítását jelentették, melyet a szociáldemokraták elsősorban kisiparosoknak, kiskereskedőknek és alkalmazottaknak szerettek volna juttatni. Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 312-313., 318.

⁴⁰⁷ 1939-ben még 30 000 főre tehető a barakklakók száma, 1943-ban pedig még 3600 szükséglakás létezett. Gyáni: *Lakásépítés és szociális lakáspolitikai Magyarország 1920-1944*, 142.

⁴⁰⁸ Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 372.

Hitelszövetkezet (OLH) vált, mely kötvénykibocsátásokkal hosszú lejáratú hitelek nyújtott az építetőknek.⁴⁰⁹ A kötvények 50%-át a társadalombiztosítók vásárolták fel.⁴¹⁰ Az OLH kölcsönök segítségével 5830 családi magánház épült fel 1941-ig.⁴¹¹ Mivel a gazdasági válság időszakáig magánerőből 9464 lakás épült, így 1941-ig a magánerős építkezésből épült lakások számra 15 000 fölé tehető.⁴¹²

Ugyanakkor a városi lakásépítési hitelek és programok mellett a falvakban is ekkor indult meg egy átfogó kezdeményezés a lakáskérdés rendezésére. Habár a falvakban már a századforduló óta folyt az állami hitelezésű lakásépítkezés, ezek nagy része azonban a szűkös anyagi keretek miatt csak lassan haladt előre. Az építkezések főként az ország agrármozgalmak által érintett régióiban (Viharsarok, Hódmezővásárhely és környéke) koncentráálódtak. Összesen 17 446 ház épült fel 1900 és 1925 között falun hitelek segítségével. A falusi lakásépítés a kortársak számára két fő konklúziót vont maga után: egyrészt a tökehiány miatt az állami kezdeményezéseknek 1926 után előtérbe kell kerülniük, másrészt az egészséges falusi lakások felépítése szükségszerű követelmény.⁴¹³

Jóllehet a Nagyatádi-Rubinek féle földosztás következtében 260 000 házhely került kiosztásra, a saját tulajdonú ház felépítésére az új birtokosok többségének nem állt rendelkezésére elegendő hitel.⁴¹⁴ Ugyanakkor a városi szegényekkel szemben a mezőgazdaságból élők számára a kötelező társadalombiztosítás juttatásai sem jelentettek egyfajta egyenlőségteremtő tényezőt, mivel nem voltak biztosításra kötelezve.⁴¹⁵ Így az önálló egzisztenciát nyújtó házhely, lakás és földbirtok szerepe fölértékelődött. A saját lakóhely megszerzésének elősegítése érdekében jött létre 1927-ben az Országos Falusi Kislakásépítő Szövetkezet (OFAKSZ), mely anyaghiteleket és pénzkölcsönöket kínált az igénylőknek.

⁴⁰⁹ A hitelek odaítéléséről a Pénzügyi Központ döntött. Az 1930. évi XL. tc értelmében az OLH részvényállománya 30 millió P-öt tett ki. A kölcsönt 20 évre adták a becsérték 50%-áig. 1942-től ipari és kereskedelmi vállalatok is jegyezhetek kötvényt, ha azt munkáslakásépítésre fordították. Kovrig: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*, 2. kötet, 110-114.

⁴¹⁰ A társadalombiztosítási törvények értelmében az OTI és a MABI tartalékalapjainak 30%-át ingatlanba kellett fektetni, ezért a válság után a két biztosító intézet közel 25 millió P értékben felvásárolta az OLH kötvényeinek 50%-át (1928. évi XL. tc. 133. §.: ingatlanbefektetésekre vonatkozó előírás).

⁴¹¹ Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 30-31.

⁴¹² A számításokhoz Gyáni adatait használtuk. Gyáni: *Lakásépítés és szociális lakáspolitikai Magyarországon 1920-1944*, 139., 146.

⁴¹³ A lakáshigiéne fejlesztése alig haladt előre valamelyest e periódusban. Mindazonáltal Darányi Ignác földművelésügyi miniszter 1906. májusi beszédében már társadalomerkölcsi célokat is megfogalmazott a falusi lakásépítéssel kapcsolatban. Hámori: *A magyarországi agrár-szociálpolitika kezdetei*, 29-51.; Gyáni: *Lakásépítés és szociális lakáspolitikai Magyarországon 1920-1944*, 139-140.

⁴¹⁴ Johan Béla: *Gyógyul a magyar falu*. Budapest, Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet, 1939, 136-148.

⁴¹⁵ Kovrig: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*, 1. kötet, 60-65.

Segítségével 260 000 házhelyet sikerült az igénylőknek megszerezni.⁴¹⁶ Mivel azonban a fizetésképtelenséget rövid időn belüli árverezés követte, ezért szegényparasztnak sokkal kisebb mértékben vették igénybe az OFAKSZ hiteleit. Ennek folytán inkább a gazdák számára nyújtott lehetőséget építkezési póthitelként, s a falusi lakás gondokat így kevésbé enyhítette. Ezt súlyosbította, hogy a századforduló utáni hitelekhez hasonlóan az OFAKSZ forrásokból épített házaknál a közegészségügyi szempontokat kevésbé vették figyelembe, így az elkészült épületek továbbra is elégtelen higiéniai viszonyokkal rendelkeztek, valamint számtalan szerkezeti hiba keletkezett az olcsó anyagbeszerzés és spórolás miatt.⁴¹⁷ Ennek következtében az 1930-as évek második felében igen sok kritika érte az OFAKSZ-t, melyek közül számos az 1939-es pécsi konferencián is elhangzott, melyeket később az ONCSA kialakításánál is figyelembe vettek.⁴¹⁸ Ugyanakkor a konzervatív szociálpolitika főként ezzel a rendszerrel – mely jórészt községi szinten maradt – kívánta orvosolni a falusi lakásproblémát.

A korszakban tehát a lakáspolitikát elsődlegesen a város felé fordult, így a falvak eleve kevesebb támogatáshoz juthattak. Mindezek alapján az ONCSA tevékenységét megelőző szociális lakáspolitikát összességében igen hiányosnak tekinthető. 1941-ig kevéssel több, mint 15000 hiteleből finanszírozott magánlakás, valamint közel 20000 tanácslakás készült el. Ezzel szemben az elcsatolt területekről Magyarországra menekült tisztviselők és közalkalmazottak száma – akik a lakáspolitikát elsődlegesen célalanyai voltak – meghaladta a 400 000 főt. Tanulmányunk szempontjából ezek a történeti fejlemények igen fontosak, mivel a szociális lakáspolitikában megjelent néhány olyan jellemző, melyeket az ONCSA megalkotása során is érvényre juttattak. Ezek közül kiemelkedtek a többgyermekeseknek adott lakás-adókedvezmények (1936, 1940) voltak, melyek később a produktív szociálpolitikának is tipikus elemeivé váltak. Habár a nincstelenek és falusi szegények meglehetősen kedvezőtlen feltételek mellett részesedhettek belőlük, az OLH, a biztosítók és más pénzintézetek kedvezményes lakáskölcsönei – hosszú lejárat, 5% alatti kamatok – lényeges előrelépést jelentettek a korábbi igen gyér hitelezési rendszerhez képest. Ugyanakkor az is nyilvánvalóvá vált, hogy a falusi lakásszükségletek kielégítéséhez nagyobb mérvű állami

⁴¹⁶ A kölcsönöket 20 évre adták 6%-os kamatra, illetve kivételes esetekben 30 évre 4% kamat mellett legfeljebb 1500 P végösszegig. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 31-32.;

⁴¹⁷ A házak 90%-a még 1939-ben is pincézetlen, padlózatlan és rossz levegőjű. 80%-ukban nincs fedett illemhely, s 740 000 ház továbbra is felújításra várt. Csík László: A teljes magyar nemzeti állam egészségügyi rendszere a MONE megvilágításában. *MONE Orvostársadalmi Szemle*, 16. évf. (1939), 4. szám, 56.

⁴¹⁸ Ugyanakkor a tehetősebb középosztálybeliek számára az OFAKSZ elégtelennek bizonyult, melyet az 1930-tól induló OLH kiegészítő lakáshitelezésével próbált a kormányzat enyhíteni. Hámori: Kísérlet a magyar falu lakásügyének rendezésére a két világháború közti Magyarországon, 65-66., 69.

tőkeinjekció kell, mivel a korszak hiányos és többnyire alacsony minőségű lakásépítkezése főként a városokra összpontosult.

4.2.3. Közegészségügy és szociálpolitika a második világháború előtt

A Teleki-kormány idején kibontakozó produktív szociálpolitika azonban nemcsak a lakáspolitikát érintette, hanem a közegészségügy reformjával is szorosan összefonódott. Ezért – a kérdés tematikai összefüggései miatt – e fejezetben a két világháború közötti közegészségügy és szociálpolitika kapcsolatát vizsgáljuk. A lakáspolitikához hasonlóan a magyar közegészségügyben 1920 után egyre inkább elterjedtek a széles körű állami szubvencionálások és programok. Ugyanakkor területileg és társadalmi rétegek szerint ebben az esetben is nagy eltérések figyelhetők meg.⁴¹⁹ 1920 és 1944 között folyamatos volt a javulás a két leglényegesebb területen: az orvosok száma két és félszeresére nőtt, a kórházak száma pedig megduplázódott. E fejlődés értelmezéséhez azonban meg kell vizsgálnunk a mögöttük meghúzódó egyenlőtlenségeket és egészségpolitikai megfontolásokat is.

Az 1930-as évek második felére Magyarország közegészségügyi helyzete nem sokban tért el az első világháborút követő viszonyoktól. Szinte közhelyszerű állítás, hogy a városi (ipari) munkások életkörülményei igen lesújtóak a korban: a legtöbben a létminimum határán éltek, gyakori élelmezési és lakhatási problémákkal küzdve. Pik Katalin elemzése alapján egy átlagos munkásbér nem haladta meg a havi 50-60 P-t – a létminimum határa a korban pedig több számítás szerint is 100 P körül alakult.⁴²⁰ A korszakban meghatározó iparfelügyelet hiányosan látta el feladatát, mivel egyrészt alkalmazottainak nagy része nem rendelkezett megfelelő egészségügyi képzettséggel, s a kormányok pedig e téren nem indítottak meg kontraindikáns szociálpolitikai programot.⁴²¹ E mögött az húzódott meg, hogy a hagyományos

⁴¹⁹ Összefoglalóan s Budapestre koncentrálva lásd Papházi Tibor: *Egyesületek, társadalom, egészségügy. Fejezetek az egyesületek szociológiájának köréből*. Budapest, Nonprofit Kutatások 6., 1997, 97-125.

⁴²⁰ 1937-ben Budapesten például az üzemek 18,6%-ában volt mosdó, rendszeres orvosi rendelés viszont már csak 1,1%-ukban. Egy 1935-ben készült OTI képességvizsgálat pedig arról számolt be, hogy a munkásgyermek 25-30%-a szenvedett valamilyen betegségben. A gyermek és női munkavégzés törvényi szabályozása még 1936-ra sem valósult meg. A 100 P-s határ mind az agrárszegények, mind pedig a városi pauperek esetében érvényes volt. Ugyancsak szerény méreteket öltött az 1930-as évek végén a szociális munka. 1938-ban a városok költségvetésük átlagosan 7,7%-át fordították szociális munkára (összesen 17,25 millió P-t). Az országban mindössze 15-20 városban működtek rendszeresen napközik, iskolai jótékonyági intézmények és népkonyhák. Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 224-225.; Lukács Ödön: *A mai magyar város élete*. In: Hóman Bálint (szerk.): *Mai magyarságunk életrajza. Nemzetismeret*. Székesfehérvár, Csitáry G. Jenő Könyvnyomdája, 1939, 74-75.

⁴²¹ Egyedül a munkahigiéné terén történt előrelépés a korszakban. A 239/1939. B.M. sz. rendelet Általános Balesetelhárítási Óvórendszabályokat vezetett be, s az OTI által végzett vizsgálatokat kötelezővé tette. A

iparfelügyelet – a 19. századi liberális társadalom- és gazdaságfilozófia továbbéléseként – elsősorban a munkaadók és a termelés érdekeit tartotta szem előtt.⁴²²

Az ipari munkásokéhoz hasonlóan alacsonyan alakult az 1930-as évek második felében a falusi agrárszegények életszínvonala is, mely az 1920-as évekhez képest a gazdasági világválság következtében még romlott is.⁴²³ Az 1930-as évekre ugyanis a 10 holdas kisbirtokos családok megélhetése a gazdasági cselédek életszínvonalához közelített. Az 1930-as években a mezőgazdasági munkások évi átlagos bére 300 P körül mozgott (havi 25 P), mely messze a létminimum szintje (havi 100 P) alatt maradt. Ugyanakkor az ipari munkásokkal szemben az agrármunkásokra nem terjedt ki a kötelező társadalombiztosítás, így az élet és a munkavégzés kockázatai elleni védelem mellett a biztosítás egészségügyi szolgáltatásaiból sem részesülhettek, megbetegedés esetén a gazdával kötött kontraktus volt az irányadó. A magyar falu egészségügyi elhanyagoltságának további jellemzője, hogy az 1930-as években az egészségvédelmi célokra fordított közteher mértéke jelentősen eltért Budapesten (4 P/fő/év) és a magyar falvak átlagában (65 fillér/fő/év).⁴²⁴

Kovács Imre *Néma forradalom a Tiszánál* című írásában (1936) helyenként elfogultan, ugyanakkor megvilágító erővel festette meg az elmaradott falusi szociális helyzetet. „[...] Amikor a Pallavicini rémgazdaságot elhagytuk és Szentesen keresztül felmentünk Gyoma-Dévaványa-Karcag irányába, a legnagyobb nyomorúságnak voltunk szemtanúi. Az ember nem meri leírni azokat az állapotokat, amelyek a Tiszántúlon uralkodnak. Az emberek széles tömegei főtt kukoricával és főtt marharépával táplálkoznak és a ruházatuk madzagokkal magukra kötözött rongyokból áll. Döngölt agyagpadlós szobákban vannak bezsúfolva nagy családok. A gyerekek nem mehetnek iskolába, mert nincs ruhájuk és egész nap odabent vannak a szobában, amelynek valamelyik sarkában rongyokból készült szegényletes kuckóban húzzák meg magukat dideregve. Az egyik szeghalmi népes családnál úgy hirtelenében megszámlálom a családtagok és az ágyak számát: három személy jut egy ágyra! [...] És ott fönnt Pesten arról vitatkoznak, hogy kell-e telepíteni vagy sem? Nem akarják megérteni, hogy ott lenn három millió nincstelennel az ország sorsa dől el. Ha nem sikerül azokból önálló egzisztenciákat csinálnunk, akkor végünk. Egyelőre elmerülnek a szekták misztikus nihilizmusába, hogy azután mi jön, arra jobb nem gondolni.”⁴²⁵ Az önálló falusi egzisztencia

munkaadók nagyobb járulékrészt tartoztak fizetni, ha megszegték a rendszabályt. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 69-70.

⁴²² A munkásság életviszonyait és munkakörülményeit igen nagy részletességgel, forrásokelemzésekkel kiegészítve ismerteti Pik Katalin. Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 227-231.

⁴²³ Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 321.

⁴²⁴ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 135.

⁴²⁵ Kovács Imre: *Néma forradalom a Tiszánál. Válasz*, 3. évf. (1936), 3. szám, 157-158.

létrehozása tehát a kor értelmezésében az erkölcsi felemelkedés, a „polgárosodás” alapfeltétele. Ennek megfelelően a falusi közegészségügyi viszonyok javítása további érvként értelmezhető a mezőgazdasági társadalombiztosítás bevezetése mellett. Az alapvető élet- és munkavégzésbeli kockázatokon túl ugyanis a mezőgazdasági biztosítás a bélyegrendszerű járulékfizetés fejében az agrár-munkavállalók egészségügyi ellátását is szavatolta volna.

Ugyanakkor Kerék Mihály agrár-szociálpolitikus szerint az agrármunkásság általános szociális állapotára az is jellemző volt, hogy az alacsony életszínvonal az erkölcsök lazulásával, az értékorientáció hiányával és egyes területeken az egykézéssel párosult.⁴²⁶ Ez utóbbi jelenség viszont már egy új népesedési trenddel állt összefüggésben. A két világháború között ugyanis a csecsemőhalandóság és a halálozási arány is csökkent, miközben a születéskor várható élettartam nőtt. S bár az életkilátások javultak, a természetes szaporodás a korban mégis csökkent, melynek visszafordításához több szociál- és egészségügyi politikus szerint aktív népesedés és családpolitika vált szükségessé.

A század első évtizedeiben Magyarországon is a *Rerum novarum*ban (1891) megfogalmazott keresztény szellemiségű családvédelmi felfogás terjedt el. E koncepció a család életébe történő állami beavatkozást csak korlátozott mértékben fogadta el, mivel a *pater familias* természetes jogait hangsúlyozta. A gazdasági válságot követően a *Quadragesimo anno* (1931) azonban már szélesebb állami beavatkozást javasolt, viszont a család „sérthetetlensége” továbbra is alapelv maradt. Az állami gyermekvédelmet, a „magasabb közület kiterjesztését” Magyarországon elsősorban a családok szegényes anyagi viszonyai, az orvosi ellátás szűkössége, valamint az egészségügyi ismeretek alacsony foka indokolta.⁴²⁷

Ugyanakkor a gyermek- és családvédelem állami kiterjesztésében az egészségügyi követelményeken túl az 1930-as évek végén népesedéspolitikai és nemzetvédelmi aspektusok is közrejátszottak. A falu egészségügyének fejlesztése egyrészt a Felvidékkel kapcsolatban már elemzett, magyar szociálpolitikai „hátrány” miatt került előtérbe. Másrészt a „szociális állam” kiépítése során Magyarországon is jelentkező, fajvédelmi szempontokat tartalmazó népesedéspolitikából eredt.

Az 1930-as évek magyarországi szociálpolitikai diskurzusában a népesedéspolitika fokozott érvényesülése elsődleges nemzeti érdek, mivel a természetes szaporodás üteme folyamatosan csökkent a századforduló után. Még lényegesebb azonban, hogy ez alacsonyabb

⁴²⁶ Kerék Mihály: A magyar falu élete. In: Hóman Bálint (szerk.): *Mai magyarságunk életrajza. Nemzetismeret*. Székesfehérvár, Csitány G. Jenő Könyvnyomdája, 1939, 46-54.

⁴²⁷ Johan Béla: *Az egészségügyi és szociális gyermekvédelmünk bírálata*. Budapest, Stephaneum Nyomda, 1942, 1-4.

népesedésnövekedési arányt eredményezett, mint a környező országokban. Így a „nemzettest újratermelése és védelme” a korszakban domináns keresztény szociálpolitikai gondolkodásnak megfelelően egy lehetséges háborút megelőzően stratégiai feladatot is jelentett.⁴²⁸ Igen lényeges, hogy a korabeli szakpolitikusok e tekintetben nem Nyugat-Európához, Csehszlovákiához, vagy Lengyelországhoz hasonlították Magyarországot, hanem déli és keleti szomszédainkhoz.⁴²⁹ A balkáni országoktól eltérően a magyarországi születési arányszámok az 1930-as, 1940-es években viszont magasabbak voltak, mint a nyugat-európai átlag.⁴³⁰ Ugyanakkor a magyar családpolitikusok a népesedéspolitika tekintetében nyugati mintákat is alkalmaztak, hiszen a liberális államot felváltó „teljes nemzetállam” kidolgozásánál a korporatív állameszmével párhuzamosan német, olasz és portugál megoldásokat tanulmányoztak. Csík László családpolitikus megfogalmazásában: „*A nemzeti organizmus tudatos életfunkcióinak kerete az organikus rendszer, amelyben a vezérelv a tudatosan ellenőrzött és irányított minőségi és mennyiségi népszaporodás és a munkával elérhető minél magasabb és igazságosabb életszínvonal. [...] A nemzeti szervezet egészségügyi rendszere kidolgozza a teendőket a magyar népfaj védelméhez, a magyarság mennyiségi és minőségi szaporodásához és megerősödéséhez, továbbá folyamatosan gondoskodik a nemzet minden tagjának egészségéről a fogamzástól a halálig.*”⁴³¹ Mindezek alapján a korszak családvédelmi szakemberei a családvédelmet három fő ágra bontották: morális, szociális és fajnemesítő.⁴³² A faji szempontnál szociálpolitikai értelemben fontosabb – tulajdonképpen az két első ággal összefüggésben –, hogy olyan egészséges népszaporodást biztosító politikát teremtsenek, mely az erkölcsi-társadalmi nevelést egy modern jóléti

⁴²⁸ Az alacsony magyar születésszám elemzésénél a kortárs demográfus, Doros Gábor a következő fő okokat állapította meg: (1) *veneriás megbetegedések*, (2) *születésszabályozás*, (3) *agráregyke*. Doros Gábor: *Családvédelem. Küzdelem a születéscsökkenés ellen*. Budapest, A Magyar Családvédelmi Szövetség Kiadványa, 1938, 5-65.

⁴²⁹ A népesedéspolitikai optimumot tehát csak növekvő natalitással lehet pozitív irányban befolyásolni. 1935-ben a nyers születési arányszámok a térség országaiban a következőképp alakultak: Magyarország 21,2‰, Oroszország: 40‰, Románia 30,7‰, Jugoszlávia 31‰. Doros Gábor: *Az egészséges magyar népszaporodás feltételeinek biztosítása. MONE Orvostársadalmi Szemle*, 16. évf. (1939), 5. szám, 77.; Johan: *Az egészségügyi és szociális gyermekvédelmünk bírálata*, 1-3.; Meskó Zoltán: *A magyar orvosi rend célkitűzései. MONE Orvostársadalmi Szemle*, 15. évf. (1938), 3. szám, 38-39.

⁴³⁰ Tomka Béla: *Családfejlődés a 20. századi Magyarországon és Nyugat-Európában: konvergencia vagy divergencia?* Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 17-29., 111.

⁴³¹ Csík László: *A teljes magyar nemzeti állam egészségügyi rendszere a MONE megvilágításában. MONE Orvostársadalmi Szemle*, 16. évf. (1939), 4. szám, 53-54.

⁴³² A fajnemesítés alatt elsősorban pozitív eugéniát értek, melynek érdekében kívánatosnak tartották egy fajkutató és eugenikai intézet felállítását. A fajvédelem egyrészt a faji erők fejlesztését jelentette egy lehetséges katonai konfliktus esetére, s így létezett egy technikai, az antiszemitizmussal össze nem függő értelmezése is. Másrészt a területi revízió nyomán a magyar nemzet hegemoniájának biztosítására, egyfajta kultúrfőlny népesedési alátámasztására vonatkozott. Csík László: *A teljes magyar nemzeti állam egészségügyi rendszere a MONE megvilágításában*, 55.; Doros Gábor: *Az egészséges magyar népszaporodás feltételeinek biztosítása*, 79-80.; Meskó: *A magyar orvosi rend célkitűzései*, 39-40.

program keretébe képes integrálni. E családpolitikai diskurzusban azonban nem csupán a fajvédelmi retorika jelent meg, hanem például az önálló szociális szakminisztérium gondolata, vagy a társadalmi elit alsóbb néprétegekkel szembeni felelősségét hangsúlyozó érvelések is felbukkantak.⁴³³ Ezzel összhangban fogalmazódott meg az egészségvédelmi forrásnövelés, s a mezőgazdasági társadalombiztosítás kiterjesztésének szükségessége is. Továbbá felmerült, hogy a Belügyminisztériumon belül minden egészségüggyel kapcsolatos irányítási funkciót össze kell vonni.⁴³⁴

E centralizálási és regulációs törekvések következtében a közegészségügy a Horthy-korban teljes mértékben állami feladattá vált, s bár az 1916-tól az 1940-ig működő Országos Stefánia Szövetség nem volt állami intézmény, mégis a korszakban jórészt állami hozzájárulásból volt csak képes fenntartani magát.⁴³⁵ Mivel a fertőző betegségek elterjedtségének leküzdése, mely 1941-ig csekély eredményeket hozott, eleve csak egy átfogóbb állami program keretében volt lehetséges, ezért az 1925. évi XXXI. törvénnyel létrehozták az Országos Közegészségügyi Intézetet (OKI).⁴³⁶ Az intézet élére a kiváló felkészültséggel rendelkező Johan Bélát nevezték ki, aki az egészségvédelmen és gondozáson belül elválaszthatatlannak tartotta a családi és a társadalmi gondozást, valamint más szociális tevékenységek összehangolását. Johan számtalan alkalommal felhívta a kormány és a társadalom figyelmét a falvak súlyos egészségügyi állapotára és javításának halaszthatatlan szükségességére. Ő volt az első egészségügyi politikus, aki a legkomolyabb nemzeti feladatnak tekintette a tömeges járványok egyenkénti felszámolását, szemben a korábbi liberális felfogással, mely mindig a környezeti ártalmak kiküszöbölésére helyezte a hangsúlyt. Johan meggyőződése volt, hogy elsősorban jól képzett egészségügyi személyzetről kell gondoskodni, ezért létrehozta az OKI 20 fiókállomását, megindította a fertőzőbeteg jelentési rendszer működését, megreformálta a tisztiorvos képzést, valamint a védőnők (Zöldkeresztes Egészségvédelmi Szolgálat) tagjainak

⁴³³ Meskó: A magyar orvosi rend célkitűzései, 38.; Teleki Pál szerint az elitnek és a köztisztviselői rétegnek vezető szerepet kell betöltenie a nemzetnevelési feladatok ellátásánál, valamint a példamutatás terén: mértéktartásra, erkölcsös viselkedésre és minőségi munkavégzésre van szükség. Teleki Pál: A „vezetés”. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 1-13.; Telekiével szinte azonos nézőpontot fejtett ki Johan Béla. Johan Béla: Mit várhatunk a mai magyar közegészségügyi munkától. In: Hóman (szerk.): *Mai magyarságunk életrajza. Nemzetismeret*, 84-85.

⁴³⁴ *Belügyminisztériumi iratok*. 1940. június. MOL K-153/4.

⁴³⁵ A Stefánia Szövetség 1930-ban 169 védőintézetet és 70 tüdőbeteg-gondozót üzemeltetett főként nagyvárosokban. 1940-ben államosították. Botos: *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből 1848-1938. Szemere Bertalántól Keresztes-Fischer Ferencig*, 42.

⁴³⁶ Az OKI a népbetegségek elleni küzdelem mellett szakemberképzéssel és hatósági közegészségügyi munkával foglalkozott. A Horthy-kor legelterjedtebb és legsúlyosabb népbetegségei: tuberkulózis, másként gümőkór, valamint a különféle nemi betegségek. 1938-ig 77 tüdőbeteg-gondozó állomás létesült, ugyanakkor területi eloszlásuk igen egyenlőtlen volt, mivel a magyarországi járásek kétharmadát egyáltalán nem érintette. 1938-ban még csak 11 nemibeteg-gondozó létezett. Ehhez lásd a 4.2.3. fejezetet. Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 373-374.

képzését is bevezette. 1935-ben Kozma Miklós Johant belügyi államtitkárrá nevezte ki. Főként ez tette lehetővé, hogy a Minisztérium és az OKI tevékenységét össze tudják hangolni.⁴³⁷

Johan munkássága mellett Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter tevékenysége járult hozzá, hogy az 1930-as évek elejétől a közegészségügy kiemelt szerepet kapjon a Belügyminisztérium munkáján belül. 1931 és 1935 között, Keresztes-Fischer első minisztersége idején előtérbe került a magyarországi közigazgatás egyszerűsítése és racionalizálása, melynek részét képezte a gyermekszociális és egészségügyi ellátás fejlesztése is. Keresztes-Fischer elgondolása szerint ezt a szubszidiaritás elve alapján kell megtenni, azaz a szociális problémák megoldása során az autonómiára kell építeni.⁴³⁸ Ugyanakkor kétségtelen, hogy a társadalom fölött növekvő köztisztviselői befolyás a szociálpolitikát eszközként, uralmi formaként is felhasználta: a szociális kezdeményezésekbe ezért kiterjesztésükkel párhuzamosan beépült a patriarchális-tisztviselői tekintélyelvű rendszer is.

Ennek szellemében bővítették országos méretűvé 1933-ban az 1927-ben létrejött Zöldkeresztes Egészségvédelmi Szolgálatot. A Zöldkereszt fő feladata a falusi higiénia ellátás javítása volt, melynek keretében orvoslakásokat hoztak létre, egészségházakat építettek, s a szegények körében tej- és cukorakciókat szerveztek. A Szolgálat 1938-ig 215 egészségvédelmi kört, 342 anya- és csecsemővédelmi intézetet és 54 bölcsődét és óvodát hozott létre a trianoni Magyarország területén. A 6000 fő feletti településeken az egészségvédelmi munkát azonban 1940-ig a Stefánia együttműködésével végezte.⁴³⁹

Habár 1933-ban 10 éves közegészségügy tervet dolgoztak ki, melyben a teljes lakosság egészségvédelmi lefedettségét szerették volna elérni, a Zöldkeresztes Szolgálat 1938-ig mintegy 1,5-2 millió embert tudott tevékenységi körébe vonni, mely a falusi népesség

⁴³⁷ 1936-ban a hatósági orvosi tevékenység egységes irányítására a Belügyminisztérium létrehozta a tisztiorvosi szolgálatot (1936: IX. tc.). Később a közegészségügyi (körorvosi és védőnői) szolgálatot is államosították, valamint rögzítették a foglalkozási betegségeket is. 7.600/1936. B.M. sz. r. foglalkozási betegségek felsorolása. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 70.; Nagy: *A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon*, 99-103.

⁴³⁸ Az új közigazgatási és közegészségügyi reformkoncepciójának azonban több fő akadály is volt: a gazdasági világválság teremtette kedvezőtlen pénzügyi feltételek, a konzervatív politikai gátak, valamint Keresztes-Fischer Ferenc személyes ellentéte Gömbös Gyulával. Ez utóbbihoz hozzájárult, hogy Keresztes-Fischer alig titkoltan az angolbarát politika híve volt, s támogatta a titkos választójog bevezetését is. Botos: *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből 1848-1938. Szemere Bertalantól Keresztes-Fischer Ferencig*, 41., 43.

⁴³⁹ 1938-ig 3,5 millió P gyűlt össze egészségházak építésére. A Zöldkereszt 1939-ben 257 intézményt működtetett, mely 448 orvost foglalkoztatott 678 községben, s 1 852 467 lakost látott el. A Stefánia Szövetség 316 intézettel rendelkezett, 599 orvost és 728 védőnőt foglalkoztatott, s a lakosság 50%-át látta el. 1930-ban az OKI-n belül működő Állami Ápolónő és Védőnőképző Intézetben megkezdték a védőnők tömeges és szakszerű képzését. Csík László: *A teljes magyar nemzeti állam egészségügyi rendszere a MONE megvilágításában*, 57.

kevésrel több, mint egyharmadát érintette.⁴⁴⁰ Ennek előmozdítása érdekében előbb a tisztiorvosi állásokat államosították (1936. évi IX. tc.), majd Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter Johan támogatásával megszervezte az Országos Egészségvédelmi Szövetséget (1940. évi VI. tc.).⁴⁴¹ A törvény ugyanakkor kimondta, hogy egész Magyarország területét el kell látni egészségvédelmi intézményekkel, még a nem biztosított személyek esetében is, tehát magánkórházak is bevonhatók a rendszerbe.⁴⁴²

Átlagosan 6000-8000 lakosra jutott egy védőnő, mely ekkor épp egy átlagos egészségvédelmi kör hatékony működési határának (6000-7000) felelt meg.⁴⁴³ E tekintetben külön „kísérleti terepet” jelentett a gödöllői járás, ahol vitéz Endre László főszolgabíró Johannel közreműködve egyszerre vezette be a Zöldkeresztet és az egészségügyi tanfolyamokat. 1938-ra a mintajárási sikeresnek bizonyult, mivel a felnőtt- és gyermekhalálozás lecsökkent, a szociális adakozószellem pedig nőtt. A mintajárási kiterjesztések egyik alapjává vált.⁴⁴⁴

A közegészségügy legfelső szintjén álló kórházakat tekintve az egészségvédelemhez hasonló expanzió következett be. A kórházépítések tulajdonképpen az 1930-as éveket és az első világháború utáni néhány esztendőre leszámítva dinamikusan növekedtek, a kórház modern intézménnyé vált, s elvesztette szegényház jellegét. Az első világháború pusztításait, az amortizációt és a technikai fejlesztések hiányát az 1920-as évek közepére sikerült helyreállítani és pótolni.⁴⁴⁵

Az 1930-as években elmozdulás történt az egészségügyi centralizáció irányába, mely a közegészségügyi és egészségvédelmi hálózaton kívül a kórházrendszert is érintette.

⁴⁴⁰ Kontra László: A zöldkereszt egészségvédelmi munka. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 435-436.

⁴⁴¹ Az OESZ 1941. január 1-től az addig létező összes magyarországi egészségvédelmi szervezetet és tevékenységet egyesítette (888/1940. és 1000/1940. B.M. sz. r.), s a háború alatti egészségügy alapszervezetévé vált. Minden egyes városban és járás területén kötelezővé tették a tüdőbeteg- és nemibeteg-gondozó intézetek létesítését, melyeket állami, városi és társadalombiztosítási intézmények szanáltak. Az OESZ feladata: az egészségügyi, egészségvédelmi tanácsadás, oktatás, anya- és csecsemővédelem, szülészeti vándorszák, csecsemőkelengye, iskolás gyermekek védelme, étel- és táplálkozás, tbc és nemibetegség elleni küzdelem, magatehetetlenek gondozása, nemibeteg-gondozás. Az egészségvédelmi körökben állami alkalmazott tanácsadó orvos és védőnő dolgozott. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 71-74.; Johan: *Az egészségügyi és szociális gyermekvédelmünk bírálata*, 5-6.; Kontra: *A zöldkereszt egészségvédelmi munka*, 436-439.

⁴⁴² *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942.*, 126-132.

⁴⁴³ Keresztes-Fischer Ferenc: Közegészségügyi politikánk irányelvei. In: Keresztes-Fischer – Mártonffy (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*, 18.

⁴⁴⁴ Vitéz Endre László és a falu egészségügye. In: *MONE Orvostársadalmi Szemle*, 15. évf. (1938), 2. szám, 22-23.

⁴⁴⁵ A korszakban számos olyan új, s azóta elhíresült magyar egészségügyi intézmény létesült, mint például a Lipótmezei Kórház, vagy a Mátrai Magyar Királyi Horthy Miklós Gyógyintézet (Mátraháza). Szintén 1926-ban alakult meg a Városok és Vármegyék Mentőegyesülete, mely 1938-ig 70 mentőállomást állított fel. Kiss László: Az ispotálytól a modern kórházig. Kórházak Magyarországon a 19. század végétől a második világháborúig. *Századvég*, 10. évf. (2005), 3. szám, 49-67.

Ugyanakkor a kórházak fejlesztési és bővítési dinamikája ezzel párhuzamosan lelassult, mivel az OTI, a MABI és a közkórházak pénzügyi egyensúlya csak 1937-1938-ra állt helyre a gazdasági világválságot követően. További sajátosság volt, hogy a kórházak kiépítésénél – a területi revízióra való tekintettel – az országhatár mentén helyezték el a fontosabb és jobban felszerelt intézményeket, így az ország középső területei, és általában a falvak az 1930-as években gyéresebb ellátottságban részesültek.⁴⁴⁶

Mindennek ellenére azonban a kórházak és a kórházi ágyak száma a korszak végére több mint kétszeresére emelkedett. Míg 1922-ben 187 kórház üzemelt a megmaradt országterületen 27 159 ágygal, addig 1934-ben 274 kórház működött, 1938-ban pedig már 304 kórház, kevéssel több, mint 47 000 ágygal. 1942-ben a visszacsatolt területekkel együtt 426 kórház fogadott betegeket több mint 68 000-es ágyszámmal – az 1940. évi VI. tc. kórházi ágyszámnövelést írt elő.⁴⁴⁷ A legnagyobb dinamika tehát láthatóan az 1922 és 1934 közötti periódusra esik, míg újabb nagyobb gyarapodás csak az 1940-es évek elejére következett be. Ekkor azonban már a kórházakra jutó népességszám is jelentősen megnövekedett, mely a 100 000 főre jutó ágyszámok térben meglévő egyenlőtlenségeit tovább növelte: Budapesten például az arányszám 1942-ben 1029,6, Kelet-Magyarországon 393,3, a Székelyföldön viszont csak 160,3.⁴⁴⁸

A visszacsatolt területek közegészségügye külön problémát képezett 1938 és 1941 között, mivel mind a román, mind pedig a csehszlovák egészségügyi rendszer alacsonyabb fejlettségi szinten állt, mint a magyar. A kiürítések során az egészségügyi ingóságok nagy részét a kivonuló közigazgatás elszállította. A kórházak esetében igen gyakran még a kórházak egyes épületrészeit is lebontották s építési anyagként a megmaradt csehszlovák illetve román

⁴⁴⁶ A falusi és tanyasi lakosság esetében 100 000 főre csupán 250 kórházi ágy, tehát az országos átlag fele jutott. 1937-ben a kórházak 46,5%-a Budapesten koncentrálódott. A helyzetet súlyosította, hogy a társadalombiztosítás kiterjesztése következtében hirtelen megnövekedett a kórházi látogatások száma, amire a Belügyminisztérium úgy reagált, hogy további díjszabásokat vezetett be, s szigorította a szegények betegalapról finanszírozott bekerülési lehetőségeit. Ugyanakkor a nagyobb kórházakba összpontosultak a nagyobb ágyszámok is, így a Belügyminisztérium tervbe vette a vidéki betegszállítás fejlesztését, melynek az 1926-ban létesített országos mentőszolgálat adta az alapját, mely valamelyest enyhítette a falvak előnytelen helyzetét. Johan: Mit várhatunk a mai magyar közegészségügyi munkától, 88-90.; Kiss László: Az ispotálytól a modern kórházig. Kórházak Magyarországon a 19. század végétől a második világháborúig, 69-74.

⁴⁴⁷ A trianoni országterületre 1942-ben 52 752-es ágyszám jutott. A különböző szakirodalmak adatai kisebb eltérések mutatnak, e tanulmányban a korszakban kiadott statisztikai forrásokat vettük alapul. Korabeli forrásadatokhoz lásd Csík: A teljes magyar nemzeti állam egészségügyi rendszere a MONE megvilágításában, 57.; Keresztes-Fischer Ferenc: Közegészségügyi politikánk irányelvei, 18.; Lukács: A mai magyar város élete, 70.; Mészáros Gábor: Kórházügy. In: Keresztes-Fischer – Mártonffy (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*, 212-222.

⁴⁴⁸ További arányszámok: Észak-Nyugat Magyarország: 261,6; Nyugat-Magyarország: 346,5; Dél-Magyarország: 343,2; Észak-Kelet Magyarország: 380,2; Erdély (átlagban: 250). Kiss: Az ispotálytól a modern kórházig. Kórházak Magyarországon a 19. század végétől a második világháborúig, 75.

területekre szállították.⁴⁴⁹ Ez a helyzet tehát egy átfogóbb beruházási programot kívánt, melyet Johan Béla dolgozott ki. Johan az egészségügyi rekonstrukcióval és fejlesztéssel kapcsolatban az orvosok magyarországi eloszlásának egyenlőtlenségeinek enyhítésére is felhívta a figyelmet.⁴⁵⁰

Helyzetértékelése szerint a megnövekedett országterület megnövekedett költségvetési tételekkel járt. A kórházaknak 1941-re 2 millió P-s államadóssága halmozódott fel. Ez a következőképp magyarázható. Az ország egészségügyi költségvetése 1940-ben 11,3 millió P volt, melyet azonban a revíziók után 1,6 millióval mindenképp meg kellett volna növelni. Az 1941-es költségvetésben azonban újra 11,3 milliós, tehát a régi kiadási kerettel számoló tétel jelent meg, s a különbözetet a kórházak tartozási tételeiként számolták fel. Csak az állami kórházaknál 1,5 millió P számlaadósság gyűlt össze. A teljes csőd elkerülése végett 1941 tavaszán a költségvetési keretet csupán annyival egészítették ki, hogy a kórházaknak ne kelljen további hiteleket felvenniük.⁴⁵¹

Johan Béla elkészítette azokat a közvetlen javaslatokat, melyek elsősorban a felvidéki és az erdélyi kórházak rekonstrukcióját és ágyszámbővítését szolgálták. Egy 15-20 éves fejlesztési programot dolgozott ki a Belügyminisztériumon belül, melynek keretében 78,3 millió P-t fektettek volna be, amely számításai szerint az akkori gazdasági növekedést és inflációt figyelembe véve, fedezte volna a trianoni Magyarország – 35 millió P – és a visszacsatolt területek – 43,3 millió P – egészségügyi hálózatának teljes renoválását és fejlesztését. A legsürgősebb pénzösszeget (3,7 millió P) viszonylag hamar, már 1941 tavaszán sikerült előteremteni.⁴⁵²

Johan korabeli számításainak pontosságát igazolták a későbbi vizsgálatok is. Kiss László kutatásai alapján 1939 és 1941 között alig egy tucat új kórház épült fel – messze elmaradva a korábbi fejlődés ütemétől –, miközben 1 millió P-t költöttek renoválásra évente.⁴⁵³ Ezt az

⁴⁴⁹ Kiss: Az ispotálytól a modern kórházig. Kórházak Magyarországon a 19. század végétől a második világháborúig, 78.

⁴⁵⁰ SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoskérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

⁴⁵¹ Kórházi beruházásokra Johan számításai szerint 1939 és 1941 között 1,5 millió pengőt irányoztak elő, ebből azonban évente 300 000 P (azaz összesen 900 000 P) csupán az azonnal szükséges javításokra és karbantartási munkákra folyt el. A csehszlovák kormányzat saját állami intézményei és egészségügyi rendszerének kiépítése során – amint azt a társadalombiztosítás szolgáltatásaival kapcsolatos elemzésünkben már bemutattuk – elhanyagolta a dél-szlovákiai, kárpátaljai magyarlakta területek egészségügy fejlesztéseit. A román kormányzat – Johan szerint – hasonló egészségügyi politikát követett Erdély tekintetében. SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoskérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

⁴⁵² Az összegből 1 millió P-t nem meglepő módon a pénzügyi és honvédelmi tárcáktól csoportosítottak át. *Belügyminisztériumi iratok*. 1941. árpilis. MOL K-28/61.

⁴⁵³ Kiss: Az ispotálytól a modern kórházig. Kórházak Magyarországon a 19. század végétől a második világháborúig, 78.

magyarázta, hogy a Felvidék és Észak-Erdély elmaradottabb közegészségügyi viszonyai gyors rekonstrukciós program beindítását tették szükségessé 1938 végétől. A renoválásra fordított éves összeg Johan számításaiban 900 000 P, mely csak 100 000 P-vel maradt el a Kiss által rekonstruált összegtől.⁴⁵⁴ Ezzel párhuzamosan a Johan-féle fejlesztési program megindulása is igazolható: Kiss László számításai szerint 1942-ig az új kórházépítési program keretében 8000 új ágy létesült.⁴⁵⁵

Johan elemzéseiben ugyanakkor a kórházi rekonstrukcióval párhuzamosan két további fontos kérdés is felmerült, mely szorosan kapcsolódott az egészségügyi hálózat fejlesztéséhez: az orvosok létszámának szükségszerű emelése és az orvosi állások területi eloszlásának kiegyenlítettebbé tétele. Mivel a mai értelemben vett körzeti orvosi rendszer nem létezett az 1930-as években, így az OTI-n belül számos orvos foglalkozott a vidéki népesség átfogó és rendszeres orvosi ellátásának kérdésével. Mihályhegyi (Musitz) Géza OTI-szemorvos szerint, akinek nézeteit az OTI orvosainak többsége osztotta,⁴⁵⁶ például a hiányzó körzeti orvosi rendszert annak állami kiépítéséig az egyházi karitás orvosi szolgálata pótolhatná, mivel az egyház rendelkezett az egész ország területére kiterjedő szociális intézményhálózattal.⁴⁵⁷ Mihályhegyi a vidéki orvosi ellátás alacsony színvonala, az agrárlakosság

⁴⁵⁴ SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoskérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

⁴⁵⁵ 1941 végén 488 kórházban 68 425 ágy állt rendelkezésre, kihasználtságuk viszont csupán 70-80%-os volt. A fejlesztési programba 1940-től a Magyar Kórházszövetség is bekapcsolódott, koordinálását pedig a második világháború idején az Országos Közegészségügyi Tanács és a Belügyminisztérium látta el. Ugyanakkor a közegészségügyi kiadások az országos költségvetésen belül igen kis növekedést mutattak a korszakban: 1925: 0,3%, 1941: 0,4%, 1942: 0,56%, 1943: 0,87%. Ez tehát 1941-1943 között a Johan-féle program ellenére szűkösségre utal. Kiss: Az ispotálytól a modern kórházig. Kórházak Magyarországon a 19. század végétől a második világháborúig, 75., 78.; A program háború alatti eredményeit a 5.2. fejezetben vizsgáljuk.

⁴⁵⁶ Mihályhegyi Géza elgondolásai reprezentatívnak tekinthetők, mivel a Budapesti Szent Erzsébet Karitászközpont tagja, s aktív publicistája volt, illetve közismerten az OTI-nál dolgozó keresztény orvosok meghatározó személyiségei közé tartozott. Ez utóbbira a levéltári anyagok között található levelezéséből, illetve felesége posztumusz dokumentumaiból lehet következtetni. SOL 308.f. *Mihályhegyi Géza szociálpolitikai esszéi*.

⁴⁵⁷ A társadalombiztosítási és kerületi orvosok – a betegellátás széttagozottsága miatt – főképp járványok idején, aligha tudták ellátni vidéki betegeiket. Ennek ellensúlyozására Mihályhegyi szerint karitás orvosokat kellene szolgálatba állítani, elsősorban a legelhanyagoltabb falusi és tanyasi körzetekben. Elgondolása szerint a jelenleg hiányzó állami, illetve társadalombiztosítási infrastruktúrát (rendelőintézetek, kezelők, orvosi lakások stb.) az egyház pótolhatná. A rendelőket egyházközségi házakban és vidéki iskolákban lehetne felállítani. Előbbi természetesen mindenhol volt, utóbbi pedig a Klebelsbergi bővítés óta majdnem mindenhol létezett a trianoni Magyarországon. A gyakorlati megvalósítás tekintetében Mihályhegyi szerint napi 1-2 óra „mobil” rendeléssel lehetne számolni kezdetben, a műszereket pedig az orvos szállítaná. A kezelések pénzügyi költségeit az Országos Betegápolási Alap fedezné, míg az orvosi diszpenzációk másik részét az érintett egyházközség vállalná. Ha kórházi ápolásra lenne szükség, akkor azt a központi orvosi tanácsadó iroda szervezná, mely a megfelelő igazolással ellátott betegek kórházba jutásáról is gondoskodna. Musitz fő érve, hogy egy már elért színvonalat fokról-fókra, ám igen alaposan és a hatásokat mérlegelve kell kiterjeszteni, s mindig a helyi viszonyokra való legmesszemenőbb figyelemmel. Ennek tükrében nem kisebb célt tűzött ki, mint a székesfővárosi egészségügyi színvonal kiterjesztését a legérzékenyebb vidéki területekre. E bővülés folytán a kor egyik legnagyobb orvostársadalmi problémáját, a fiatal orvosok állásnélküliségét is enyhíteni szeretne volna, hiszen így rengeteg új állás létesült volna. Mihályhegyi (Musitz) Géza: *Szervezzük meg a katolikus beteggondozást*. Nemzeti Újság, 1932. április 17. vasárnap; SOL 308.f. *Mihályhegyi Géza szociálpolitikai esszéi*.

társadalombiztosítási és szociális ipari és alkalmazotti rétegekkel szembeni elhanyagoltsága kapcsán élesen meglátta a főváros és a vidék közt húzódó határvonalat is. Mihályhegyi ezzel összefüggésben fogalmazta meg azt a két alapproblémát, mely tulajdonképpen az e fejezetben vizsgált közegészségügy és szociálpolitika kapcsolatában is meghatározó maradt: a vidéki lakosság egészségügyi ellátásának alacsony színvonala és az agrárnépesség társadalombiztosításának hiánya.⁴⁵⁸

A vidék orvosi ellátatlanságához kapcsolódóan Johan pontos belügyi statisztikákat készíttetett. Ezekből arra lehet következtetni, hogy az orvoshiány több tényező eredményeként alakult ki. A három legfontosabb tényező kétségtelenül a betöltetlen orvosi állások magas aránya, az orvosok népességhez viszonyított alacsony száma, valamint az orvosi állások területi eloszlásának egyenlőtlensége.

1. táblázat: Betöltetlen orvosi állások Magyarországon, 1941. január 1.

Orvosi hivatások típusa (1941. jan. 1.)	Maximálisan betölthető állások száma	Betöltetlen orvosi állások száma
Tisztí főorvos és orvos	352	12
Városi orvos	174	32 (Erdély nélkül)
Községi orvos és körorvos	1414	103
Erdély	302	72
Al- és segédorvos	628	78
Kisegítő orvos	169	111
Erdélyi kisegítő személyzet	97	52
Összesen	3136	460

Forrás: SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoscérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

⁴⁵⁸ Mihályhegyi Géza elgondolásai reprezentatívnak tekinthetők, mivel egyrészt a Budapesti Szent Erzsébet Karitászi Központ tagja, s aktív publicistája volt, másrészt közismerten az OTI-nál dolgozó keresztény orvosok meghatározó személyiségei közé tartozott. Ez utóbbira a levéltári anyagok között található levelezéséből, illetve felesége postumus dokumentumaiból lehet következtetni. Mihályhegyi tulajdonképpen egy orvosi grémium, többségükben a társadalombiztosításnál tevékenykedő orvostársai véleményének is hangot adott. SOL 308.f. *Mihályhegyi Géza szociálpolitikai esszéi*.

2. táblázat: Az orvosok száma Magyarországon, 1930-39

Év	100 000 lakosra jutó orvosok száma	
	Magyarország*	Budapest
1913	31	n.a.
1921	45	n.a.
1930	94	343
1931	97	343
1932	96	353
1933	100	382
1934	103	384
1935	105	385
1936	112	412
1937	112	420
1938	117	422
1939	115 (79/52)**	453

*A magyarországi arányszám magas arányát az magyarázza, hogy abba a budapesti adat is beletartozik. Részletes elemzéséhez és a reálértékekhez lásd alábbi elemzésünket.

** A 79-es arányszám a budapesti adat leszámításával országos átlagban. Az 52-es arányszám a zsidótörvények végrehajtása után kizárólag keresztény orvosokkal betöltött állások számát jelöli 1940-től.

Forrás: A táblázat 1930-as évekre vonatkozó adatait belügyi iratokból rekonstruáltuk. Ormos Mária: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*. Budapest, Csokonai Kiadó, 2006, 158.; SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvosi kérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.; *Belügyminisztériumi iratok*. 1941. árpilis. MOL K-28/61.

A két táblázat az orvosok és orvosi állások egyenlőtlen területi eloszlását mutatja be. Számos orvosi státusz betöltetlen maradt (1941 elején az összes állás körülbelül 15%-a nem volt betöltve, 1. táblázat). Ezt súlyosbította, hogy a vidéki orvosi állások számának gyarapodása kisebb volt, mint a budapestieké (2. táblázat), melynek az a magyarázata, hogy a vidéki státuszok betöltésére az orvosok kevésbé vállalkoztak. Az orvosok számának kérdése a korabeli sajtóban közismerten erőteljes ideológiai színezetben jelent meg. Erről maga Johan államtitkár is beszámol Keresztes–Fischernek készített igen vaskos jelentésében.⁴⁵⁹ A súlyos viták ellenére 10 év alatt még így is igen tekintélyes volt az emelkedés (2. táblázat): 100 000

⁴⁵⁹ A sajtóvélemények vizsgálatát nem tartozik szorosan e tanulmány vizsgálati céljaihoz, mivel e fejezetben elsősorban az egészségügyi viszonyokat vizsgáljuk. Johan ugyanakkor céloz ezekre a véleményekre: „Eddig is már sokat írtak ezekről a kérdésekről, de inkább csak általános impressziók alapján, esetleg bizonyos célok szolgálatában. Így például a zsidó érdekeltségek állandóan cikkeznak az orvosihiányról, mert így remélik, hogy a zsidó orvosok munkához, esetleg álláshoz juthatnak, viszont a keresztény sajtóban a cikkek – éppen ellentétes céllal – azt törekedtek bizonyítani, hogy elég az orvos.” SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvosi kérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

főre 1930-ban 94 orvos jutott, míg 1939-ben már 115. A kórházi orvosokra végzett statisztika alapján 1940-ben 40 000 állami és közkórházi ágyra 883 orvos és 7000 ápoló jutott.⁴⁶⁰ A közkórházakban így egy-egy orvos 45-46 beteget látott el, szemben a vidéki betegellátással, ahol 1940-ben átlagosan körülbelül 885 beteget gyógyított egy-egy orvos (2. táblázat). Ekképp belátható, hogy a már többek által követelt kötelező mezőgazdasági megbiztosítás hogyan javította volna a falusi vagy tanyasi szegényparasztnak egészségügyi és orvosi ellátását. A társadalombiztosítás révén a kórházakban ingyenes kezelést kaptak volna, ezáltal pedig de facto is jobb hozzáférési lehetőségekben részesültek volna. Ugyanakkor ezek a számok csak relatíve tükrözték az állapotokat. Ha a budapesti adatot arányosan leszámítjuk, országos átlagban megközelítőleg 79-es arányszámot kapunk (2. táblázat). Ez a budapesti arányszám azonban nemzetközi viszonylatban 1939-ben már kevésbé kedvező: Svájc, Nagy-Britannia, Ausztria, Németország, Olaszország és Dánia is megelőzte Magyarországot.⁴⁶¹

Ezt a növekedést jócskán visszavetette az ország területének bővülése, az egészségügyileg is jelentősen elmaradott keleti területek visszacsatolása. Ugyancsak befolyásolta az 1938. évi XV. tc., valamint az 1939. évi IV. tc., mely a zsidó származásúak munkavállalását korlátozta, a keresztényeket pedig elősegítette.⁴⁶² Tulajdonképpen az orvosi állások számának tekintetében Budapest az 1930-as években tovább növelte előnyét a vidék rovására. A területi differenciáltság szintén megmaradt, egyes térségekben pedig még emelkedett is.⁴⁶³ Ennek az volt a fő oka, hogy az új orvosi szakágak magas önköltségük és technikai szükségleteik miatt az urbanizáltabb központokba, s legfőképp a fővárosba összpontosultak. Így a modernizálódó közegészségügy sok tehetséges fiatal orvosnak nyújtott álláslehetőséget, viszont a frissen végzett orvosok zöme, s főképp a zsidó származású orvosok, szinte kizárólag Budapesten helyezkedtek el, noha vidéken számos körorvosi állás állt betöltetlenül. Ezek a munkahelyek azonban egy jól jövedelmező fővárosi gyógyászati praxishoz képest gyengén fizettek. Igazi előrelépés a vidéki orvosellátás tekintetében tehát az orvosok önálló vidéki

⁴⁶⁰ Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 374.

⁴⁶¹ A nyugat-európai átlag 90 és 120 között mozgott. Ugyanakkor a balkáni országok átlagánál még a Budapest nélküli magyarországi arány is magasabb. Egresi: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*, 302.

⁴⁶² A zsidóság visszaszorítása a korabeli orvoszakmai diskurzus egyik legfontosabb problémája volt. 1939-ben a keresztény orvosok munkavállalásának elősegítése, s a zsidóság arányszámának csökkentése érdekében konkrét javaslatok is elhangzottak több, meghatározó orvosi fórumról. A rekvizitumok között a következő elemek szerepeltek: a betegek ne utalják zsidó illetőségű intézményekbe, nem zsidó egészségügyi intézménynek nem lehet zsidó vezetője, közalkalmazott orvos nem lehet zsidó, az Orvosi Kamarából tiltassanak ki a páholytagok, s a „rendes” zsidó tagság is legfeljebb 6%-ot tehet ki, az egészségügyi és társadalombiztosítási intézményeknél is 6%-ban maximáltassék arányuk. Ezek a javaslatok 1939 elején születtek, s bekerültek a II. zsidótörvény klauzuláiba is (1939: IV. tc.). A keresztény-nemzeti „követelményekhez” lásd például Petres József: A zsidó kérdés orvosi és társadalmi szempontból. *MONE Orvostársadalmi Szemle*, 16. évf. (1939), 1. szám, 1-3.

⁴⁶³ Ormos Mária e térségek közé sorolja a dél-alföldi tanyavilágot, és Kelet-Erdély vármegyéit. Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 158.

munkavállalásának hiányában, valamint a zsidó származású orvosok munkavállalásának korlátozása miatt az 1930-as évek végéig aligha következett be.

A zsidótörvényekből adódó politikai konzekvenciák alapján Johan a már említett 79-es arányszámból kiindulva a trianoni országterületre 52-es arányszámot kalkulált (1. táblázat). Ugyanakkor az egész ország területére nézve a zsidó orvosok aránya 40% körül mozgott, így legfeljebb 62-es arányszámú keresztény orvosgárdát vehetett alapul a trianoni országterületen. Az országos arányt viszont különösen rontotta Észak-Erdély, ahol körülbelül 20 orvos jutott 100 000 lakosra.⁴⁶⁴ Emiatt Johan közvetlen célja a 80-as arányszám elérése lett, ami 2500 új keresztény orvos kiképzését igényelte. Az egyetemekre évente átlag 300 orvost vettek fel, tehát elgondolása szerint 8 évre lett volna szükség ahhoz, hogy Magyarország elérje a nyugat-európai átlagot. A hallgatói létszám feltételezett csökkenése miatt viszont ezt 12-14 év alatt vélte megoldhatónak.⁴⁶⁵

Ugyanakkor továbbra is kétséges volt a gyenge vidéki orvosi egzisztenciák sorsa. A betöltetlen vidéki állások inkább a szegénységgel, az infrastrukturális hiányokkal, s a probléma felszámolására vonatkozó – s amint láthattuk, az Imrédy-kormány hivatalba lépéséig hiányzó – kormányzati akarattal magyarázhatók. Erre vonatkozólag Imrédy Béla jóváhagyásával Keresztes–Fischer ötlete alapján Falu Szociális Alapot hoztak létre, melynek forrásaiból 1939 és 1941 között 166 egészségházat és 101 orvosi lakást építettek az ország területén, melyet Johan is támogatott.⁴⁶⁶

Az államtitkár a kórház-stabilizációhoz hasonlóan grandiózus beruházási tervvel állt elő. Úgy gondolta, hogy az ország megfelelő vidéki körzeti orvosi ellátásához a korábbi évek építkezéseit meg kell háromszorozni: 5 év alatt 323 új orvoslakást tervezett megépíteni 10 millió P-s költségvetéssel. A költségek fedezetére a korban rendhagyó forrásallokációt gondolt el: a szolgáltatási és luxuscikkekét kívánta megadóztatni. Az 1939-1941 közötti

⁴⁶⁴ Johan az országban 1941-ben 7243 keresztény orvost regisztrált, ebből Budapesten 3055-öt. A trianoni országrészre így 4188 jutott, s ennek alapján számolta ki az 52-es arányszámú reálértéket. SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoskérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

⁴⁶⁵ Ez 1955-re következett volna be. Tervei szerint ezt a „szellemi befektetést” úgy kellett „felgyorsítani”, hogy az orvosképzést „dúsítják”, ami azt jelentette, hogy a tudósorvoslást visszaszorítják a szakorvosi képzés javára. A kórházakban a gyakornoki évet (6. egyetemi év) alorvosi állássá fejlesztik, s ezzel párhuzamosan az orvosok katonai szolgálatát 2 évről 1 évre csökkentik. SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoskérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

⁴⁶⁶ Véleménye szerint ennek fejlesztése a legfontosabb, hiszen ha nincs biztosítva a lakás és az egzisztencia, az orvos otthagyja a falut. SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoskérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

beruházások és építkezések jelentősége tehát, hogy az ország orvosi infrastruktúrahálózatának ¼-e ekkor épült ki.

A vidéki orvosi egzisztenciák megteremtése érdekében Johan a budapesti orvosi szolgálatokat és magát a társadalombiztosítási rendszert is alárendelhetőnek vélte. A budapesti klinikai orvosok számát (1 orvos/4,9 ágy) a vidéki kórházak (1 orvos/40-45 ágy) javára kívánta limitálni, mégpedig úgy, hogy közben a szakorvosi képzés csökkenjen, a körorvosi pedig nőjön.⁴⁶⁷ Figyelemreméltó, hogy Johann az átszervezések és a vidéki orvosi karrierrek vonzóbbá tétele kapcsán a körzeti orvosi rendszer társadalombiztosítástól független, állami megszervezését is felvetette. Elképzelése szerint az OTI és a MABI orvosainak túl magas budapesti arányszámát úgy lehetne csökkenteni, hogy a két intézetet összevonják, s így 100 orvosi állás felszabadítható, melyeket vidékre lehetne utalni.

Johan reformjavaslataiban a vidéki körzeti orvosi rendszer és egységes egészségügyi szolgálat megteremtése érdekében végső fokon az állami népbiztosítás igen korai, már nem csak elvi szinten megfogalmazott gondolatára bukkanhatunk. Az államtitkár úgy vélte, hogy 10 társadalombiztosító intézet fenntartása, melyek igen eltérő szolgáltatásokkal és felépítéssel bírtak, s összesen 90 millió P-s költségvetéssel működtek évente, túl nagy többletkiadást jelent a magyar szociálpolitikának, s egy jövőben felépítendő egységes jóléti rendszer szempontjából sem elfogadható. Első lépésben az OMBI már meglévő, ám rendkívül korlátozott mezőgazdasági biztosítását ki kell bővíteni, s már eleve az új központi szervbe kell integrálni. Ezzel az új körzeti orvosok társadalombiztosítási munkája könnyebbé válhatna, s a mezőgazdasági biztosítás és a körzeti orvosi rendszer együttes kiépítésével ezen orvosi státuszokat még jövedelmezőbbé is lehetne tenni.⁴⁶⁸

Johan Béla belügyi államtitkár javaslatai tehát kettős célt szolgáltak. Elsősorban egy Nyugat-Európához való modernizációs „felzárkóztató” programot kívánt megvalósítani, melybe a Magyarországhoz visszakerült felvidéki és erdélyi egészségügyi rendszert is integrálni szeretne volna. Másrésről a vidéki betegellátás problémájából kiindulva az állami népbiztosítás koncepciójáig jutott el, tehát a kiterjedt, későbbi kifejezéssel univerzalisztikus

⁴⁶⁷ A tisztiorvosi szolgálatot az addigi törvények szerint csak 34 éves korban lehetett megkezdeni, s a visszacsatolások miatt legfeljebb a VIII. fizetési osztályig juthatott egy tisztiorvos, akinek állását fizetésemeléssel kívánta vonzóbbá tenni. Johan javaslata szerint a körzeti és tisztiorvosi fizetési osztályokat a szolgálat betöltésének kezdetétől fogva IX-ről és VIII-ről fel kell emelni VII-re, mivel egy közjegyző vagy egy iskolaigazgató is ebben a fizetési osztályban szerepelt. A fizetésemelést egészítette ki a pótlékok és kiküldetési díjak emelése, melyet a 7.000/1925. sz. M.E. r. egyébként belügyi hatáskörben lehetővé is tett. SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoskérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

⁴⁶⁸ SOL 119. f. Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: *A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoskérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag*. 1941. május 11.

elveken nyugvó jóléti állam felépítésének szükségességéig. Brit-magyar recepciótörténeti vizsgálatunkat kissé megelőlegezve, Johan reformgondolatának jelentőségét növeli, hogy a Beveridge-terv csak e jelentés elkészültét követően egy évvel, 1942 végére készült el. Johan Béla tehát a magyar fejlődés sajátosságaiból a keresztényszociális eszmékör premisszáinak konzekvens alkalmazásával dolgozza ki a magyar jóléti állam egy lehetséges jövőbeli modelljét.

Összegezve e fejezet eredményeit elmondható, hogy a közegészségügy, a népesedéspolitika, és a családvédelem második világháborút megelőző összefüggései a vizsgált periódusban tulajdonképpen a produktív szociálpolitika elképzeléseivel kapcsolhatóak, mivel ezek a politikák és politikai diskurzusok a munkaképes, önálló, erkölcsi megerősített társadalom előmozdítására 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.⁴⁶⁹ Ugyanakkor a mezőgazdasági munkavállalók elégtelen egészségügyi ellátása részben éppen a kötelező társadalombiztosítás hiánya miatt vált tartóssá a korszakban, mely további érvekkel szolgált a kötelező agrár-társadalombiztosítás fejlesztésének 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 tűnt a korszakban. Ez utóbbi gondolatot támasztja alá a körzeti orvosi rendszer és társadalombiztosítás – különös tekintettel a mezőgazdasági társadalombiztosítás – összekapcsolását előrevetítő, Johan Béla által elgondolt jóléti program is. Tanulmányuk fő vizsgálati szempontjai alapján e program egyben a két világháború közötti magyar szociálpolitika igen fontos állomása: a korábbi és háború alatti szociálpolitika egyik fő kontinuitási pontja.

⁴⁶⁹ Petres József: Társadalombiztosítás és közegészségügy. In: Keresztes-Fischer – Mártonffy (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*, 398-406.

4.2.4. A produktív szociálpolitika rendszere a Teleki-kormány idején

A közegészségügy és szociálpolitika kapcsolatának bemutatása után e fejezetben a produktív szociálpolitika további alakulását elemezzük. 1939 februárjában ugyanis Teleki Pál miniszterelnökségével egy Imrédynél mérsékeltebb kormányzati szociálpolitika vette kezdetét. Ez természetesen nem azt jelentette, hogy az Imrédy Béla által megkezdett szociálpolitikai intézkedéseket és kezdeményezéseket leállították, sokkal inkább finomításról, a hangsúlyok áthelyezéséről volt szó. Tulajdonképpen Teleki is a korszak konzervatív, ugyanakkor már a korporativizmus egyes elemeit elfogadó és szociálisan érzékeny keresztény szociálpolitikájának a híve. Ez az irányzat markánsan antiliberális szellemiséggel rendelkezett, elutasította a tömegdemokráciát, s elfogadhatónak tartotta a jogok korlátozását is.⁴⁷⁰ Teleki a modern tömegdemokráciáról mindegyik munkájában elítélőleg nyilatkozik, s a pusztá egyenlőséggel a meritokráciát állítja szembe.⁴⁷¹ Értelmezésében tehát elveti a *per se* társadalmi egyenlőséget. Teleki szerint ezt csak minőségi alapon lehet elérni.

A miniszterelnök politikai értelemben tehát nem volt demokrata. A kormányzati feladatokat szerinte erkölcsös, művelt és megbízható embereknek kell ellátniuk.⁴⁷² A tömegdemokrácia megvalósulásával ugyanis szerinte dilettantizmus, erkölcstelenség és embertelenség terjedne el, éppen ezért van szükség társadalmi reformokra, a fontos értékeket át kell ültetni a társadalom egészébe.⁴⁷³ A társadalomszervezés a miniszterelnök elképzelésében több talapzaton nyugodott. Teleki elvetette a liberális gazdaságfilozófiát és a „szabadosság” elvét, mellyel a hagyományokon alapuló, sajátos magyarságtudatra építő,

⁴⁷⁰ Teleki ugyanakkor nem tartotta az arisztokráciát vezető „osztálynak”, a földrajztudós a modern konzervativizmus eszméit vallotta: a recepció, más országok iránti nyitottság, s a nyugat-európai áramlatok magyarországi átültetését elengedhetetlennek tartotta Magyarország modernizációjához. Konzervativizmus-felfogására Mannheim Károly kortárs filozófus és tudásszociológus értelmezései is hatottak. Ablonczy Balázs: *Teleki Pál*. Budapest, Osiris, 2005, 320-323., 333.

⁴⁷¹ „[...] ha az egyed, az egyén számmá válik, akkor már csak egy lépésre van szükség, hogy a számok összeadásához jussunk. [...] Az emberi egyedek természetüknél fogva nem egyenlők. Minden ember egy egyéniség, egy időben és térben vissza nem térő individualitás.” Fodor Pál: *Teleki Pál. Egy „bujdosó könyv”*. Budapest, Mike és Társa Antikvárium, 2001, 485.

⁴⁷² Teleki 1933-ban Párizsban részt vett az értelmiségi világtalálkozón, ahol olyan korabeli írók és gondolkodók is megfordultak, mint Aldous Huxley, Paul Valéry vagy Salvador de Madariga. Már e találkozón is felmerült, hogy a tömegdemokrácia kulturálisan sekélyesítő, negatív, esetenként romboló tendenciáival csak az oktatás és nevelés sokkal intenzívebb és átfogóbb kiépítésével lehet védekezni. Ablonczy: *Teleki Pál*, 325.

⁴⁷³ Ezt 1939. február 22-én elmondott kormánynyilatkozatában is kifejtette: „[...] a tudományos ismeretek sokasága, rendkívüli felgyülemelésükre és ennek kísérő jelenségeire, az analízisre és a statisztikára, amelyek az élettellelenségig szétboncolják az élet valóságát és vele annak szépségét is.” Teleki Pál: Kormánynyilatkozat. In: Ablonczy Balázs (szerk.): *Teleki Pál. Válogatott politikai írások és beszédek*. Budapest, Osiris, 2000, 346., illetve 351-354.

hivatásrendi, nacionalista társadalom alternatíváját állította szembe.⁴⁷⁴ A hivatásrendiség gondolata a marxista osztályharcon alapuló forradalmi átalakulás lehetőségének tagadását is implicálta: „A szabadság eszmeileg és gyakorlatilag való túlhajtása teljes individualizációhoz vezet, a gyökértelen egyedhez, a teljesen szabad, azaz minden kötelektől és kötelességtől megszabadult egyedhez. [...] Hogyan építsünk fel egy nem individualista gazdaságot új erkölcs nélkül, az én önként vállalt alárendelésével, a szabadság új, s nem a francia forradalom óta hangoztatott felfogása híján? Mert ugyan mi a nem jelszavá vált szabadság? Mi az a szabadság, amire az ember voltaképpen törekszik, amely számára a legigazibb érték? Az a szabadság, ami lehetővé teszi számára, hogy jól érezze magát, hogy elégedett legyen. De ez a jóérzés és elégedettség egyáltalán nem anyagi természetű valami. Ez az állapot a lelki egyensúly kérdése.”⁴⁷⁵ Jóllehet politikailag nem, ugyanakkor Teleki „lelki-műveltségi” indíttatását tekintve mindenképp demokrata, fontos azonban, hogy ehhez a szabadság korlátozásának gondolata is hozzátartozott, amennyiben az a pusztán individualizmust, vagy a szabadosságot jelentette. Telekinél ez azonban nem vezetett arisztokratikus vagy elitista elzárkózáshoz.⁴⁷⁶

Ezzel szemben az új társadalomszervezés hagyományalapú és a nacionalizmushoz kötődik. A hagyomány az állam, a nemzet, a közösség és az egyéni élet történetiségének felismerését, átérzését és értékelését jelenti, a nacionalizmus pedig – Teleki esszencialista értelmezésében – előbbiből következik, kifejeződése a nemzeti érzés. E gondolatait *Nemzeti szellem – nemzeti kultúra* (1928) című tanulmányában fejtette ki: „Magához a „neonacionalizmus” elnevezéshez nem akarok hosszas fejtegetéseket fűzni. A periodizálás ma kedvenc témája a történelem elméletének. De éppen az lendítette fel, hogy a rideg periodizálás az életvalósággal ellentétbe kerül. A nemzetnek, mint életegységnek, lelki és anyagi egyéni életkoncentrációnak életfeje a hagyomány. Mint a nemzetnek, a nemzeti együttérzésnek, a

⁴⁷⁴ Liberalizmusellenessége 1918-1919 után erősödött fel Ablonczy: *Teleki Pál*, 320.; Fodor: *Teleki Pál. Egy „bujdosó könyv”*, 404.

⁴⁷⁵ A szabadosság helyett „hivatás szerint csiszoltságot, finomságot vinni a formákba, tapintatot a tartalomba”. Fodor: *Teleki Pál. Egy „bujdosó könyv”*, 484-487.

⁴⁷⁶ A hivatásrendiség Telekinél tulajdonképpen a kötelességek és munka szerinti társadalmi rétegződés gondolatának elfogadására épült: „Amikor itt felelős helyen, első alkalommal használom azt a szót: társadalmi réteg, mindjárt szeretném leszögezni azt, hogy rétegben nem ismerek fentet és lentet. Ismerek különbséget az emberek között, de azok, akik az én tudományommal foglalkoznak, tudják, hogy a réteg közül a gránit van lent, viszont a felette elvegyülő fiatal rétegek adják meg földünknek azokat a formáit, amelyeken az élet folyik. A nélkül, hogy oktanul egyformásítani akarnék – mert hiszen a geográfus biológus is és tudja, hogy a nivellálás, az egyformásítás és az emberek egyenlőségének a hite tudománytalan és valótlan – az életnek mégis látom minden értékét.” Teleki: *Kormánynyilatkozat*, 344.; Máshol a következőképp fogalmaz: „Egyikünk munkája sem kevesebb, fontosabb, vagy rangosabb a másikénál. A társadalom sajnos rangokat lát ott, ahol kötelességek hivatott teljesítését és munkát kellene látnia és megbecsülnie.” Teleki nyitottságára jellemző, hogy *Erdély* című munkájának kiadása alkalmából 1940 nyarán a miniszterelnökségi fogadásra mindenkit meghívott, akinek része volt a könyv elkészítésében: így egyetemi tanárok, szedőmunkásokat, és közhivatalnokokat ékezhettek, társaloghattak együtt. Fodor: *Teleki Pál. Egy „bujdosó könyv”*, 407-408.

nacionalizmusnak is. Mivoltának lényege a folytonosság, nem a változatosság, életerejé állandó tradicionális jellegének fenntartásában áll a környezet változásaihoz való alkalmazkodás mellett is.

A nemzetek akkor használnak legtöbbet az emberiségnek – nem annyira a pillanatnyi béke, de feltétlenül a haladás szempontjából –, mikor eredeti énjüket adják oda, avval vesznek részt az emberiség törekvéseiben. Annál nagyobb életerőt fog a nemzet éppúgy, mint az egyén, kifejteni s annál nagyobb ez a köznek, amaz az emberiségnek rendelkezésére bocsátani, minél teljesebben éli meg sajátos típusát.

A nacionalizmus ennek a filogenetikus típusnak fenntartását jelenti. Minél erősebb a típus, annál jobban fog alkalmazkodni tudni a változó életviszonyokhoz. S minél erősebb a típus hordozója, annál jobban fogja tudni azokat befolyásolni, annál erősebb tényező lesz az ember s a földfelszín életében. A nacionalizmus tartalmi valóságában tehát nem szabad változásnak lennie. Csak a külső körülmények változnak, és evvel a nemzetnek és nacionalizmusának feladatai.

A nacionalizmus közvetlen célja nem a nemzet érvényesülése kifelé. Ez megjön tulajdonképpen céljának, a nemzeti éniség tartalmi kifejlesztésének kapcsán.”⁴⁷⁷ A sajátos magyarságtudat kifejlesztése során egyrészt a népi karakter kiformálását tartotta elsőrendűnek, másrészt a keresztény kollektívizmus erősítését.⁴⁷⁸ Ennek szellemében a miniszterelnök – részben a szociáldemokrata befolyás és a szakszervezetek visszaszorításának céljával – támogatta a hivatásrendi mozgalmak fejlődését, melyek az 1940-es évek elejére több százezer taggal rendelkeztek.⁴⁷⁹ A korporatív államterv elképzelése azonban csak 1940 végén merült fel – az Imrédy-féle elképzelésnél kevésbé radikális formában. Imrédyhez és Kovrighoz hasonlóan Telekinél is az olasz, osztrák és portugál minták hatottak. Imrédyétől eltérően Teleki korporatív államterve a magyar hagyományok továbbfejlesztésére épült, s csak fokozatosan kívánta kiterjeszteni a hivatásrendek befolyását. Másrészt Teleki a szentistváni állameszmével is összhangba hozta a korporatívizmust, mivel a „népcsoport gyakorlattal” szemben Magyarországon az alkotmányos területi autonómiákra építette volna a

⁴⁷⁷ Teleki Pál: Nemzeti szellem – nemzeti kultúra. In: Ablonczy (szerk.): *Teleki Pál. Válogatott politikai írások és beszédek*, 206-207.

⁴⁷⁸ Fodor: *Teleki Pál. Egy „bujdosó könyv”*, 486.

⁴⁷⁹ A KALOT 20 népfőiskolát tartott fenn, 500 000 taggal, a Magyar Gazdaszövetség hivatásrendi és szociális programot képviselt, a Hangya – amint láthattuk – főként a visszacsatolt területek reorganizálásában és reintegrálásában vállalt szerepet. Az EMSZO 1936-tól az Actio Catholica keretein belül fejtette ki szociális segélyező és munkaszervező tevékenységét. Megalakult az MDOH is (Magyar Dolgozók Országos Hivatásszervezete), melyet Kovrig Béla irányított s az ipari munkások körében hozott létre kamarákat. Ezzel szemben a szakszervezetek népszerűsége és támogatottsága csökkent, átlagosan 80 000-es létszámot regisztráltak az 1930-as évek végén, 1940-es évek elején. Pölöskei et al. (szerk.): *20. századi magyar történelem 1900-1994*, 216-217.

hivatásrendi szervezetet. Az új alkotmányterv azonban a főként baloldali és konzervatív kritikák, valamint a külpolitikai események prioritása miatt háttérbe szorult, így a háború folyamán nem is került sor bevezetésére.⁴⁸⁰

Teleki éppen a nemzeti érzület és egyéniség kiművelése és „tartalommal való feltöltése” kapcsán tartotta fontosnak a szociális kérdést.⁴⁸¹ A tudós-miniszterelnök a szociális reformokat a „nagy nemzeti organizáció” érdekében kívánta végrehajtani, s nem a társadalom tagjainak külön jólétéért. S noha Kovrig Bélával, Imrédy feltétlen támogatójával, nem ápolt túl jó kapcsolatot, e szempontból – amint azt Kovrig szociálpolitikai nézeteinek elemzése alapján bemutattuk – nézeteik többnyire összhangban álltak. Teleki kormányzati eszménye a „tudományos”, szakértői kormányzás volt, ahol minden területre szakértő specialisták kerülnek, hogy az ő döntéseik révén a törvények gyakorlati átültetésénél a lehető legkevesebb hiba keletkezzék.⁴⁸² Meglátásom szerint ez volt az egyik fő oka, hogy Kovrig 1939 februárja után a szociálpolitikai irányító grémium tagja maradhatott.

A Teleki-kormány kiemelkedő szociálpolitikai törvényhozásának eszmei háttérét tulajdonképpen 1939. februári kormánynyilatkozatában Teleki már világossá tette.⁴⁸³ A kormány szociálpolitikához köthető szándékai közé tartozott a kishaszonbérletek létrehozása is. A földreform terén Teleki is mérsékelt álláspontot képviselt, a nagybirtokszerkezet radikális megbontása nem szerepelt tervei között, ugyanakkor az önálló kisparaszti egzisztenciák megteremtését nélkülözhetetlennek tartotta.⁴⁸⁴ A kishaszonbérleti törvényjavaslat 1939 októberében zajló parlamenti vitájában a kormánypárttal szemben mindegyik párt a javaslat ellen foglalt állást, a baloldali ellenzék túl kevésnek, a felsőházi konzervatívok és a nagybirtokosok, Bethlen vezetésével, pedig túlzónak tartották.⁴⁸⁵ Az elhúzódó viták eredményeként a törvény csak 1940 áprilisában lépett érvénybe (1940: IV. tc.). Jóval kevesebb területet érintett, mint amennyi Eckhardt Tibor számításaiban szerepelt, aki legalább 3 millió kat. hold felosztását tartotta szükségesnek. A törvény alapvetően nem

⁴⁸⁰ Teleki Pál: A korporatív alkotmányreform terve. In: Ablonczy (szerk.): *Teleki Pál. Válogatott politikai írások és beszédek*, 443-464., illetve uő: Társadalmi program és alkotmányreform. In: Ablonczy (szerk.): *Teleki Pál. Válogatott politikai írások és beszédek*, 473-484.; Ablonczy: *Teleki Pál*, 486-487.

⁴⁸¹ Teleki felfogásának számos eleme egyezett Bethlen Istvánéval: származásuk és neveltetésük szinte azonos, mindketten konzervatív politikai filozófiát vallottak, nyugatpárti, főként angolbarát politikát folytattak, s szemben álltak a nemzetiszocialista törekvésekkel. Ugyanakkor Teleki szociális érzékenysége fejlettebb volt Bethlenénél, aki közismerten nem kedvelte a szociális problémákról szóló vitákat. Ablonczy: *Teleki Pál*, 325., 333-334.

⁴⁸² Ablonczy: *Teleki Pál*, 435-437.

⁴⁸³ Teleki: Kormánynyilatkozat, 365-366.

⁴⁸⁴ A földreform kapcsán Teleki tájanként szeretne volna felmérni a viszonyokat s ez alapján kialakítani a szükséges földparcellázási terveket. Teleki: Kormánynyilatkozat, 355-358.

⁴⁸⁵ *Képviselőházi Napló*. 1939. október. XX. kötet, Budapest, Athenaeum, 1940, 267-268.

változtatta meg a magyarországi földbirtokstruktúrát.⁴⁸⁶ Ehhez kapcsolódott két további törvény. Az 1940. évi VI. tc. kórházi ágyszámnövelést írt elő, melynek következtében – amint azt a közegészségügy és szociálpolitika kapcsán már vizsgáltuk – a kórházi ágyak száma jelentősen emelkedett az 1940-es évek elején. 1940 júniusában lépett életbe a XV. tc., mely a legkisebb gazdasági munkabéreket szabályozta: szűkítette a szabad alku rendszerét, s a munkavállaló pozícióit erősítette, azonban a munkabér továbbra is kontraktuális jellegű maradt.⁴⁸⁷

E kisebb szociálpolitikai kezdeményezések mellett sokkal átfogóbb programot jelentett az Országos Nép- és Családvédelmi Alap létrehozása, melynek a produktív szociálpolitika szolgáltatta az alapját.⁴⁸⁸ A korábbi fejezetekben részletesen vizsgáltuk, hogy az első világháborút követő magyarországi szociálpolitika a kötelező társadalombiztosítási rendszert leszámítva az 1930-as évek második feléig többnyire olyan szerteágazó, a rászorulókat kis részére kiterjedő, valamint lokális programokat hozott létre, mint például a settlement mozgalom, vagy az egri norma. Ugyanakkor 1938-ban az Imrédy-kormányral egy új paradigma tűnt fel a magyar szociálpolitikában, melyben a külföldi, elsősorban korporatív minták hatása, a területi revíziók miatt fellépő legitimizációs igény, a szélsőjobboldali mozgalmak elleni „szociális” politizálás, a gazdasági konjunktúra teremtette kedvezőbb feltételek, valamint egy új szakpolitikusi gárda hatalomra kerülése mind közrejátszott.⁴⁸⁹

A programoknak ugyanakkor létezett egy jól körülhatárolható eszmei és gyakorlati célkitűzése. Ha a settlement korai kezdeményezéseit, Imrédy és Keresztes-Fischer felvidéki politikáját, Kovrig szociális elgondolásait, a munkanélküliség felszámolására született korabeli szociálpolitikai megoldásokat, vagy az 1930-as évek közegészségügyi és népesedéspolitikai elképzeléseit vizsgáljuk, közös szervezőelv megléte mutatható ki. Mindegyik kezdeményezés ugyanis olyan kormányzati és társadalmi szociálpolitikai

⁴⁸⁶ A törvény rendelkezett róla, hogy évente 100 000 kat. holdat kell kiosztani haszonbérletek formájában, melynek legfőbb célja a juttatott parcellákon önálló házhelyek kialakításának előmozdítása. 10 év alatt összesen 1,5 millió kat. holdat kellett volna ilyen módon kiosztani. Ugyanakkor a nagybirtokstruktúra ezáltal nem sérülhetett, mivel elsősorban az 1 évnél hosszabb idő óta műveletlen mezőgazdasági területek tulajdonosait kötelezték a földek átengedésére. Másrészt a 300 kat. holdon felüli birtokoknál a mezőgazdasági művelésű területeknek csupán 30-90%-át lehetett átengedésre kötelezni. Ablonczy: *Teleki Pál*, 432-434.; Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 258.

⁴⁸⁷ Ablonczy: *Teleki Pál*, 434.

⁴⁸⁸ Ablonczy: *Teleki Pál*, 480.

⁴⁸⁹ Átfogó és koncentrált programok jelentek meg, a szociálpolitikai problémákat pedig egyre inkább professzionális úton kívánták megoldani. Ezt Bikkal is megfogalmazta az ONCSÁ-val kapcsolatban: „A liberális gazdasági rendszerből visszamaradt karitatív gondoskodás helyét elfoglalta a szociális védelem. A szegénygondozás, az inségenyhítő tevékenység helyét elfoglalta az új korszaknak új parancsszava, amely az elszigetelt akciók helyébe egy messzemenően tervszerű, organikusan összefüggő, egységes szociálpolitika megszervezését tette szükségessé. Ez pedig azt követelte, hogy a támogatásra szoruló néprétegek ne csak átmeneti segítségben részesüljenek, hanem állandó életlehetőség, tisztas megélhetés biztosításuk.” Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 83.

tevékenységet kívánt kifejteni – az állami beavatkozás és korporativizmus valamilyen fokú hozzáértésével –, mely a létminimum szintjén vagy az alatt élő magyar embereket önálló egzisztenciákká szeretne volna fejleszteni, akik képesek maguk és társadalmuk pozitív, azaz többletet termelő továbbfejlesztésére. Ez az egzisztenciateremtés – értékállóságának biztosítékául – ugyanakkor együtt kellett, hogy járjon egy konkrét erkölcsi és társadalmi neveléssel: a korszak domináns szociálpolitikai szemléletének megfelelően a keresztény szellemiséggel. E szociálpolitikai szempontrendszer összeségét a korban elterjedt kifejezéssel produktív szociálpolitikának nevezték, melyet a pozitív anyagi „produkción” túl a minőségi társadalom és kultúrfennmaradás zálogaként gondoltak el. Szisztematikus kidolgozására a Teleki-kormány „előestéjén”, az 1939. február 8-22. között a vármegyei és szociális előadók Pécsen megrendezett konferenciáján került sor.⁴⁹⁰

A produktív szociálpolitika pécsi konferencián való részletes kidolgozását azonban – a fenti előzményeken kívül – két konkrét kísérlet előzte meg. Az első kezdeményezést Komárom városában dolgozták ki, ez volt a Magyary Zoltán nevéhez köthető ún. *komáromi norma*, mely a szegénységélyezés mellett családi pótlékot, minimális munkabért és természetbeni segélyeket juttatott a rászorulóknak, elsősorban a többgyermekes családok és napszámosok számára. Magyary és munkatársai községi szintre lebontott szisztematikus szociális munkát dolgoztak ki. A helyi munka alapján öt éves tervet kellett készíteni, melynek végső célja a rászorulóknak önálló egzisztenciájának megteremtése, főként természetbeni hozzájárulások segítségével. Juttatást ugyanakkor csak az „érdemes” személyek kaphattak. Ennek megítélésében elsősorban erkölcsi tényezőket vettek figyelembe, s a helyi jegyző, szociális előadó adataira és közléseire támaszkodtak.⁴⁹¹ A munkaadókra a norma igen nagy terheket rótt, melyeket a munkaadók általában nem vállaltak, ezért a komáromi norma nem tudott országosan elterjedni.⁴⁹²

⁴⁹⁰ Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter 1938. október 1-től minden megyében közzététi és szociális előadók kinevezését rendelte el (195.000/1938. B.M. sz. rendelet), hogy felmérje adott vármegye és járás szociálpolitikai problémáit. A szociális előadókkal párhuzamosan Imrédy 1000 „szociális titkárt” nevezett ki a jegyzők mellé, elsősorban az értelmiségi munkanélküliség csökkentése érdekében. Ezt megelőzően a 86.500/1938. B.M. sz. rendelet pedig inségjárulékot vezetett be, melyet 1940-ben nép- és családvédelmi pótladónak fejlesztettek. Hámosi Péter: *Utak az Országos Nép- és Családvédelmi Alaphoz (Mi is az a modern szociálpolitika?)*. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 46.; Nagy: *A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon*, 96.

⁴⁹¹ Magyary Zoltán (szerk.): *A szociális vármegye*. Budapest, Magyar Közgazdaságtudományi Intézet, 1941, *passim*.

⁴⁹² Habár a komáromi normához hasonló rendszer az ország szinte minden részén felbukkant, a többletköltségek miatt azt a helyi munkaadók nem vállalták. A Gyáni Gábor által közölt adatok szerint a norma országos kiterjesztése 5 millió P-ös költségteher mellett, amely a munkaadókra hárult volna, 200 000 gyermek megfelelő, legalább a létminimumon mozgó ellátását biztosíthatta volna. Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 376.

A másik kezdeményezés Esztergár Lajos későbbi pécsi polgármester és Streicher Andor alispán nevéhez fűződik. Az általuk szervezett Szatmár Megyei Közjóléti Szövetkezet célja az volt, hogy a szegényparasztokat önálló egzisztencia megteremtéséhez segítse hozzá. Mivel az alacsony közteherviselés következtében a hatósági szegénységélyezés csak a segélyezettnek „újratermelésére” volt képes, ezért a *szatmári norma* a szegénységi ciklusból való kilépéshez kívánt segítséget nyújtani. Segélyek helyett ezért olyan egyszeri kölcsönt adott, mely lehetővé tette az egzisztencia megalapozását. E kölcsönök – az önálló egzisztencia-teremtésnek megfelelően – természetbeni juttatások voltak: mezőgazdasági felszerelések, gépek, állatok, építőanyag, vagy lakóház.⁴⁹³ A szatmári szociálpolitikai megoldás – a passzív szegénységélyezéssel szemben – a rászorulókat aktív részvételét feltételezte, mely egyrészt megnyitotta az utat a parasztság „alsó-középosztályosításához”, valamint hathatós társadalomnevelést tett lehetővé.⁴⁹⁴ Amint láthattuk, Kovrig is részletesen elemezte, hogy egy osztálytársadalmi átalakítás új életformájú és mentalitású magyarság kialakítására képes, mely különösen gazdaságilag lehet rentábilis. Ez tehát a szegénypolitika újfajta megközelítését jelentette, melyben a népesedéspolitika, a „faj” fogyásának feltartóztatása, a háborús felkészülés, a belső konfliktusok csökkentése, valamint a pauperizmus felszámolásának igénye is meghatározóvá váltak.

Sikerességének köszönhetően a szatmári norma előbb Baranya vármegyében terjedt el, majd pedig a hivatalos városi szociálpolitika fő alkotóelemeként Pécs is bevezette („szociális vármegye”). Ugyanakkor Teleki Béla zalai főispán is felkarolta a produktív szociálpolitika kezdeményezését.⁴⁹⁵ Az 1938 októberében kiküldött szociális tanácsadók jelentésének elkészültét követően 1939 elején alkalom nyílt az eddigi produktív szociálpolitikai kezdeményezések értékelésére. Ezzel párhuzamosan Teleki Pál Esztergár Lajost és Magyar Zoltánt bízta meg a produktív szociálpolitika országos kiterjesztésével.⁴⁹⁶ A magyar

⁴⁹³ A térítést pénzben, természetben vagy munkában is le lehetett róni, ugyanakkor aki nem volt képes a hitelt törleszteni, annak ingóságait vagy ingatlantulajdonát elárverezhették. Szaniszló József: Eredményes lehet-e a mai magyar szociálpolitika? *Társadalomtudomány*, 21. évf. (1941), 4. szám, 423-434.

⁴⁹⁴ A „proletariátus” soraiból létrehozni kívánt új társadalmi réteg gondolata már a 19. század végi németországi társadalmi reformpolitikának is részét képezte, mely Magyarországon is beépült a politikai gondolkodásba. Az 1940-es évekig ugyanakkor ennek sem az anyagi, sem pedig a politikai feltételei nem voltak adottak. Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 171.

⁴⁹⁵ Teleki Béla szerint a nemzetnek „erkölcsi kötelessége [...], hogy olyan berendezkedést teremtsen, amely a kicsiknek és gyengéknek is biztosítja az életlehetőségeket. A mai keresztény és szociális szemlélet következménye, hogy az élet napos oldalán álló erősek áldozatot hozzanak, és a gyengék megerősítése révén elérjük a magyar társadalom átépítését.” 1941-ben Brandt Sándorral együtt Teleki Béla lesz az ONCSA zalai végrehajtója. Megyeri Anna: Az ONCSA (Országos Nép- és Családvédelmi Alap) segítő munkája Nagykanizsán 1941-1945 között. *Zalai Múzeum*, 10. évf. (1997), 7. szám, 177.

⁴⁹⁶ Imrédy leváltása után került előtérbe Kovrig Béla mellett Esztergár Lajos, Teleki bizalmasa. Magyar Zoltán a komáromi módszer kidolgozójaként és kiváló közigazgatási szakemberként pedig Teleki szemében szintén alkalmas választásnak tűnt egy országos rendszer kidolgozásához.

decentralizáció hagyományaira épülő vármegyei szintű kidolgozás eleve előrevetítette a közigazgatás kiterjedtebb bevonását, mely viszont megfelelt Teleki „tudományos” szakértői politikai elgondolásának is. A miniszterelnök ugyanis fontosnak tartotta, hogy a szociális problémákat helyileg, professzionálisan kezeljék.⁴⁹⁷ Ugyanakkor az egyes szociális vármegyei munkákat országosan akarta koordinálni.

A produktív szociálpolitika tehát a szétagolt szegénységélyezés, az igen kis hatókörű settlement, és a kevés forrással rendelkező szociális munka helyett egy átfogó, jól megtervezett, kollektív és mozgalmi jellegű fellépést jelentett. A „produktív” fogalmilag tehát arra vonatkozott, hogy az *„improduktív, vissza nem térülő és a segélyezett nem segítő ínségnyhítés helyett”* visszatérítendő hitelt nyújt, valamint hozzásegít a visszatérő ínség állapotából való kilépéshez.⁴⁹⁸ A komáromi és szatmári normák sikerein túl ugyanis a vármegyei beszámolók igen gyakori és ciklikusan visszatérő problémákról számoltak be.⁴⁹⁹ Imre Ilma korabeli tanulmányában kifejti, hogy a produktív szociálpolitika e tekintetben a Magyar a Magyarért Mozgalom tapasztalatait is kiaknázza, mivel munkaközösségi alapon kívánta megszervezni a szociálpolitikát.⁵⁰⁰ Imre azt is megjegyzi, hogy a produktív szociálpolitika a liberális szociálpolitika hiányosságait kívánja pótolni: *„[...] az elmúlóban lévő liberális korszaknak társadalmi szociális munkája csak néhány kivételes esetben lépte át a jótékonyág határát azért, hogy szociálpolitikai irányú tevékenységet kezdeményezzen és a legégetőbb kérdések megoldását provokálja, különösen abban a világnézeti légkörben, amely az egyént istenítette és ugyanakkor kegyetlenül magára hagyta, amely az egyént kiemelte a természetes közösségekből, sőt gyakran szembeállította a családdal és a nemzettel, amely divatjamúlt múzeumi tárgyakként tekintette a kereszténységet és a nacionalizmust, abban a „társadalomtalan társadalomban” a jótékonyág sem lehetett más, mint atomizált erők, személyek vagy csoportok hangulatoktól vezérelt ad hoc alamizsnálkodása.”*⁵⁰¹ Esztergár

⁴⁹⁷ A szubszidiaritás-elve már Teleki 1939-es kormánynyilatkozatában is megjelent: „[...] mert nem azért decentralizálunk, hogy hat helyen írjanak aktákat egy helyett, hanem azért, hogy az intézkedő emberek közel legyenek a helyi viszonyokhoz.” Teleki: Kormánynyilatkozat, 367.

⁴⁹⁸ A produktív szociálpolitika ezen értelmezésében az önálló egzisztenciák „létrehozásánál” kiemelkedő szempont volt, hogy keresztény-nemzeti szellemiségű társadalmi egyedek jöjjenek létre. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 139-141.

⁴⁹⁹ A leggyakrabban visszatérő problémák között találjuk a lakosságsökkenést, az egyenlőtlen földbirtokmegoszlást, a zsidóság gazdasági felülreprezentáltságát, a kereseti-jövedelmi egyenlőtlenségeket, az alacsony munkabérek, a munkanélküliséget és a hiányos állami foglalkoztatáspolitikát. Hollós István: Magyar szociális problémák a statisztika tükrében. In: *A magyar szociálpolitika feladatai*. 1. kötet, Pécs, Kultúra, 1940, 34-128.

⁵⁰⁰ A „társadalmi erők közreműködése komoly segítséget jelent a közhatóság népjóléti munkája és általában a szociálpolitikai törekvések számára, ha ezeket az erőket szakképzett hivatásos szociális munkaerők szervezik, irányítják és képzik”. Imre Ilma: Társadalom- és szociálpolitika. *Társadalomtudomány*, 21. évf. (1941), 1. szám, 86.

⁵⁰¹ Imre: Társadalom- és szociálpolitika, 82.

Lajos pécsi polgármester ehhez kapcsolódóan szintén fő szociálpolitikai célkitűzésének tartotta, hogy az egyes rászoruló embereket „létükben erősítse meg”, segítsen megszervezni azokat a módokat és eszközöket, melyek révén „kispolgári” egzisztenciákká válhatnak. Ehhez állami szerepvállalás kell, mely kutatással, tudományos munkával egészül ki, s a már meglévő szervezeteket összefogja, valamint az átfogó munkát irányító önálló közigazgatási szervezet hoz létre.⁵⁰² Esztergár szerint a produktív szociálpolitika felöleli a telepítést, gazdálkodást, munkaközvetítést, értékesítést, hitelezést, közegészségügyi politikát, lakáspolitikát, gyermekvédelmet, családi pótlékot folyósítást, de akár a szabadidő felhasználását is.⁵⁰³ Igen lényeges, hogy a produktív szociálpolitika munkálataiba bekapcsolódó, s a settlement tapasztalatait értékelő Erődi-Harrach Béla professzor Esztergárhoz hasonló következtetésekre jutott.⁵⁰⁴ Átfogó jellegének meghatározásában tehát mind Esztergár, mind pedig Erődi-Harrach – bár különböző szociálpolitikai területekről érkeztek – a Kovrig-féle produktív szociálpolitika körülírásához igen hasonló megoldási javaslatot kínáltak. S jóllehet Esztergár igen alaposan elemzi a probléma elvi oldalát, megoldási javaslatai már alkalmazott jellegűek: a kivitelezés terén a közigazgatásra hárítja a szociális munka megszervezését.⁵⁰⁵

A konferencia résztvevői szerint ugyanakkor a társadalmi szolidaritás nélkül nem lehet lokálisan kivitelezni a tervet. Tulajdonképpen a „szociálpolitikai rendszerváltást” kilátásba helyező pécsi konferencia éppen ennek hiánya miatt bírálta a Magyar a Magyarért Mozgalom felvidéki segélyezését. E megállapítást helyesnek tarthatjuk, mivel 1939 nyarán részben ezért számolták fel a Mozgalmat, s illesztették be mind a felvidéki szociálpolitikát, mind pedig a felvidéki vármegyékben tevékenykedő szociális előadók tevékenységét a Belügyminisztérium megfelelő szakosztályába.⁵⁰⁶

⁵⁰² Esztergár Lajos: A szociális munka vázlata. In: uő (szerk.): *A magyar szociálpolitika feladatai*. 1. kötet, Pécs, Kultúra, 1940, 13-14.

⁵⁰³ Esztergár az átfogó tevékenység szükségessége kapcsán utalt az OFAKSZ kölcsönök alacsony kihasználtságára is. Esztergár: A szociális munka vázlata, 14-23.; uő: *A szociális munka útján*. Pécs, Kultúra, 1940, 16-40.

⁵⁰⁴ Erődi-Harrach szintén átfogó gazdaság- és társadalompolitikát tartott szükségesnek. A legfontosabb területeket is meghatározta: a mezőgazdasági fogyasztás és értékesítése, a teljes mezőgazdasági társadalombiztosítás, a gyermekmunka védelme, a kisiparosok és tanoncok szociális védelme, munkánélküli biztosítás és munkahelyteremtés, valamint a lakásviszonyok. A professzor szerint szövetkezeti alapú, hosszú lejáratú hitelekre van szükség, melyekből elsősorban kertes házakat kell létesíteni. Ugyanakkor Erődi-Harrach azt is hangsúlyozta, hogy mindezt már a hivatásrendi állam kiépítésével együtt kell megvalósítani, tehát például a mezőgazdasági munkahelyteremtést már egy Mezőgazdasági Kamara szervezhetné. Erődi-Harrach Béla: A társadalmi organizáció jelentősége a szociális munka szempontjából. In: Esztergár (szerk.): *A magyar szociálpolitika feladatai*. 1. kötet, 165-182.

⁵⁰⁵ Esztergár: *A szociális munka útján*, 35-40.

⁵⁰⁶ Hámosi: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940), 620-621.; Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 255-256.

A produktív szociálpolitika végrehajtásának előkészítésénél a fentiekén túl figyelembe kellett venni azt az adottságot is, hogy egy ilyen típusú átfogó szociálpolitikához hiányzott a megfelelő pénzügyi alap. Emiatt a pénzsegély és a birtokviszonyok átstrukturálása helyett, ami a korban a konzervatív nagybirtokos elit ellenállásába ütközött, előtérbe kerültek a természetbeni juttatási formák.⁵⁰⁷ Ugyanakkor Magyary Zoltán, a népi írók közül a vármegyei szociális munkába időközben bekapcsolódó Szabó Zoltán falukutató, Szaniszló József, valamint Esztergár Lajos is úgy vélték, hogy a produktív szociálpolitika és a vármegyei szociális munka csupán egy átfogóbb társadalompolitika és földreform első lépése. Hamar felismerték azonban, hogy az átfogó reformprogram a konzervatív-nagybirtokos elit elképzeléseivel nem egyeztethető össze, így 1940-1941 folyamán többen közülük felfüggesztették kormányzati szociálpolitikában vállalt tevékenységüket.⁵⁰⁸

4.2.5. Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap

Néhány hónappal kormányra lépése után Teleki kormányátalakítást hajtott végre. 1939 februárjában a NEP-et átszervezte a Magyar Élet Pártjává (MÉP), mely fuzionált a keresztény pártokkal. Az 1939. május 28-29-én tartott választásokon sikerült háttérbe szorítania a nagybirtokos csoportot.⁵⁰⁹ Ez azért volt fontos, mivel a konzervatív alkotmányvédő front és a Bethlen vezette csoportosulás útjában állt minden olyan jelentősebb reformnak, mely a hivatásrendiséget, a birtokstruktúra átszervezését, vagy a választójog bővítését célozta. Teleki pedig éppen ezeken a területeken kívánt módosításokat elérni. A választásokat követően az ONCSA megszervezése így pedig kevesebb akadályba ütközött.

E fejezetben ennek megfelelően az ONCSA szociálpolitikai tevékenységét elemezzük, melynek során a korábbi és saját kutatások alapján azt vizsgáljuk, hogy az ONCSA milyen szerepet töltött be a produktív szociálpolitika új jóléti koncepciójában. Emellett azt is elemezzük, hogy tanulmányunk fő szempontjának megfelelően a vizsgált periódusban az ONCSA mennyiben tekinthető a magyarországi szociálpolitika kontinuum elemének. Habár az Alap csak 1941. január 1-től kezdte meg működését, Teleki már 1939. februári kormánynyilatkozatában jelezte családpolitikai elképzelését: „*A földművelésügyi problémák*

⁵⁰⁷ Szaniszló József: A szociális munka intézeti előkészítése. In: Magyary Zoltán (szerk.): *A szociális vármegye*. Budapest, Magyar Közgazdaságtudományi Intézet, 1941, 34-36.

⁵⁰⁸ Szaniszló például a rendszer és az ONCSA kritikusává vált. Szikra: A szociálpolitika másik arca. Fajvédelem és produktív szociálpolitika az 1940-es évek Magyarországon, 47.

⁵⁰⁹ Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 277.

terén a földreformon kívül, amelyről már beszéltem, a földművelésügyi miniszter úr első helyre helyezi a falusi lakosságnak házhelyhez és családi otthonhoz való juttatását. [...] Itt elsősorban különös gondot kell fordítani a nagycsaládú gazdasági munkavállalókra és a törpebirtokosokra, és ezeket családi tűzhelyhez kell juttatni. A tervezet bekapcsolja ebbe a tevékenységbe a törvényhatóságokat, a községeket, a közérdekű egyesületeket. Remélem, hogy a társadalom is fel fogja ismerni ennek a kérdésnek a jelentőségét. Természetesen nem kell mondanom külön, hogy az egészségügyi követelményekre különös gondunk lesz. [...] Kiterjed a javaslat a házhelyjuttatásra is, mert a telepítési törvény rendelkezései nem mutatkoznak elegendőknek a szociális és népesedési kívánalmak kielégítésére. Végre közérdekű intézmények épületeinek létesítésére alkalmas telkeket is igyekezni fogunk beszerezni, a falu kulturális s gazdasági fejlesztése szempontjából. [...] De nagy fontossága van a gazdasági cselédlakásokról és munkáslakóházakról szóló törvénytervezetnek is. Sok törvényünk nem nyert végrehajtást, vagy legalább is kellő végrehajtást. [...] Ez jó öreg szokás. Köztük van az 1907: XLV. törvénycikk is [gazda és gazdasági cseléd közötti jogviszony szabályozásáról – CZ] és itt már igazán erős kézzel és komolyan kell a dologba belenyűlnünk. [...] Nem állítom, hogy éppen a magam portáján – mint a vallásalap minisztere – a legkielégítőbb viszonyokat találtam volna. [...] A tervezet biztosítani fogja, hogy a gazdasági munkavállalók olyan lakásokban élhessenek, ahol a társadalomnak testben-lélekben minél hasznosabb tagjait nevelkedhessék fel tisztaságban, rendben és valódi családi otthonban. Minden ötödik cselédlakást két szobával kívánjuk építeni. Ezekre a részletekre azonban az idő rövidsége miatt nem fogok kitérni.”⁵¹⁰ 1939 folyamán a vármegyei szociális mozgalom keretein belül viszont lehetőség nyílt a részletek kidolgozására. Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap létrehozása tehát a szociális vármegye produktív szociálpolitikai gyakorlatából fejlődött ki.

A vármegyei gyakorlat alapján Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter 1939. december 18-án hozott döntése alapján 1940. január 1-től kötelezte a törvényhatóságokat szociálpolitikai tervek megalkotására, melyek közigazgatásilag az ONCSA bevezetésének előkészületei közé sorolhatók.⁵¹¹ Az ONCSA törvényjavaslattal kapcsolatban azonban Teleki és Keresztes-Fischer között már 1939 novembere óta viták folytak, elsősorban a miniszteri tárcák közötti hatásköröket és a pénzügyi kérdések tisztázatlanságát illetően. A háborús gazdasági konjunktúra csökkentette a munkanélküliséget s növelte a mezőgazdasági termények árát. Emiatt az agrárrolló szűkült, s az irányított gazdasági berendezkedéssel

⁵¹⁰ Teleki: Kormánynyilatkozat, 369-370.

⁵¹¹ Somogyi Ferenc: *Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap létesítésének előzményei, szervezete és működése.* Budapest, Athenaeum, 1941, 3-6.

párosult gazdasági fellendülés pedig megteremtette egy nagyobb szociálpolitikai tevékenység közvetlen alapját, hiszen e konjunktúrát kötött rendszerben a kormányzat meghatározott irányban „kanalizálni” tudta.⁵¹²

Az ONCSA parlamenti vitájára 1940 júniusában került sor. Az interpellációk során a nyilasok és a szociáldemokraták ellene foglaltak állást, ugyanakkor minden más ellenéki erő, főképp pedig a kiskgazdák, a kormánypárti javaslattal együtt az Alap létrehozása mellett érveltek. Az így elfogadott 1940. évi XXIII. tc. 1941. január 1-től teljes hatállyal életbe léptette az Országos Nép- és Családvédelmi Alapot.⁵¹³ A törvény az ONCSÁ-t igen összetett feladatkörrel ruházta fel, mivel az indoklásban kifejtették – amit már a pécsi konferencia is megállapított –, hogy a korábbi komáromi és szatmári norma alapján kidolgozott produktív szociálpolitikánál szélesebb jóléti tevékenységre lesz majd szükség.⁵¹⁴ Tágabb keretei között az ONCSA feladatai közé tartozott a rászoruló néprétegek erkölcsi, társadalmi és gazdasági felemelkedésének elősegítése, az életszínvonal-javítás, a társadalmi egyenlőség előmozdítása, s a népszaporulat növelése. Éppen ezért az ONCSA elsősorban a mezőgazdaságban dolgozó sokgyermekes családok támogatására irányult. Ezt önálló házhoz juttatási program, a közjóléti szövetkezeteken keresztül nyújtott anyagi és természetbeni segítség, valamint kedvezőbb gazdasági körülmények közé való telepítési program egészítette ki. E tevékenységek ugyanakkor a szociálpolitikai és a gazdasági újraelosztási folyamatok összekapcsolását is implicáltak, s így összetett közigazgatási feladatként jelentkeztek, melyeket a közjóléti szövetkezeteken keresztül oldottak meg.⁵¹⁵

Az Alap költségvetését több forrásból finanszírozták. Az Alap irányítását a Belügyminisztérium, valamint a szintén ekkor létrehozott Országos Szociális Felügyelőség (OSZF) látta el. Helyi szintű infrastruktúráját és juttatásai folyósítását pedig a szintén ekkor létesített közjóléti szövetkezetek végezték.⁵¹⁶ A 7.000/1940. M.E. sz. rendelet az ONCSA

⁵¹² Az 1940-re megalkotott költségvetés ugyanis 277,7 millió P-ös hiányt mutatott, melynek következtében adóemeléseket tábláztak be az 1940-es esztendőre, s megkezdték az áttérést a kötött gazdálkodásra. Ablonczy: *Teleki Pál*, 438-439.; Nagy: *A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon*, 96.

⁵¹³ Ablonczy: *Teleki Pál*, 479.;

⁵¹⁴ „Az inségenyhítő tevékenység, amely az első években csak segélyzési akció volt, de amely a későbbi évek során etikai szempontból magasabb értékű szociális tevékenységgé alakult át azáltal, hogy a támogatásra szoruló egyének részére csakis munka ellenében biztosított segélyt.” 1940. évi XXIII. törvénycikk az Országos Nép- és Családvédelmi Alapról. In: *Magyar Törvénytár, 1940. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin Társulat, 1941, 174–177.

⁵¹⁵ Berey Katalin: *Szociálpolitikai kísérlet Magyarországon a 40-es évek elején. (Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap munkássága 1940-1944)*. Budapest, A Művelődési Minisztérium Marxizmus-Leninizmus Oktatási Főosztálya, 1981, 12-54.; A közjóléti szövetkezetekhez részletesen lásd alább.

⁵¹⁶ Legfőbb forrásai az 1940: XXIII. törvénnyel a korábbi inségjárulékból, melyet a 133.000/1939. B.M. sz. rendelet minden településen kötelezővé tett, továbbfejlesztett nép- és családvédelmi pótdadó, az állami illetékjövedelmek 27%-a, mely 1942-től minimum évi 46 millió P-öt tett ki, valamint különböző adományok és hagyományok voltak. A költségvetés évről-évre igen jelentős mértékben növekedett: 1940-ben 28 millió P,

szervezetét és működés módját rögzítette. A kölcsön törlesztése, a szatmári normához hasonlóan, pénzben, munkával, vagy természetben történhetett. A hitelezés célja az önsegély, az önfenntartási erő megszerzésének elősegítése, s végül soron a gazdasági önállóság megteremtése. Helyi szinten tevékenységét a megyékben az alispán, a városokban a polgármester a juttatásokat pedig a szociális felügyelők ellenőrizték. Az OSZF beosztottai a szociális tanácsadók, a vármegyéé pedig a közjóléti előadók voltak. További beosztottai közé tartoztak a szociális gondozók és a zöldkeresztes védőnők. Az ONCSA dolgozóinak akadémiai képzését (800/1942. B.M. sz. r., 4.150/1942. M.E. sz. r.) az Erődi-Harrach által vezetett, s a Szociálpolitikai Intézet munkatársai által is támogatott Szociális Akadémia (1933) végezte – olyan tanárokkal, mint Földes Béla, vagy Hilscher Rezső –, illetve egyes egyetemen szociális munkás képzései, például az 1940-es évek elején, a Kolozsvári Egyetemen Kovrig Béla irányításával működő tanfolyam. A közjóléti szövetkezetek száma dinamikusán nőtt: 1940-ben még csak 3, 1941-ben 78, 1942-ben pedig már 92 működött Magyarországon.⁵¹⁷

Amint már említettük, 1938-ban országos szociális adatfelmérést rendelt el a belügyminiszter, s ennek eredményei alapján már felállították a kísérleti közjóléti szövetkezeteket Szatmár, Komárom és Baranya vármegyékben, majd 1941-től országosan is. A szövetkezetek állami szubvencióval működtek, mivel a magyar mezőgazdasági népesség túlnyomó többségének nem voltak hitelfőlöslegei, melyeket hitelszövetkezetekben helyezhetett volna el.⁵¹⁸

A közjóléti szövetkezetek csak az ONCSA-tól vehettek igénybe hitelt (3.500/1941. M.E. sz. r., 700/1941. B.M. sz. r.), kivéve, ha az OSZF külön engedélyt ad más hitelforrás felhasználására. A hosszú törlesztési idő mellett – ingatlan esetében 30 év, ingóságnaál 10 év – a kölcsönök előnyei közé tartozott, hogy kamatmentesek voltak, s pénzben, munkavégzéssel

1941-ben 41 millió P, 1942-ben 46 millió P, 1944-ben pedig már 100 millió P-t tett ki. Steller Mária: Az ONCSA 100 milliója. *Nép- és Családvédelem*, 4. évf. (1944), 8. szám, 5.

⁵¹⁷ Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 84-86.; Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 22-26.

⁵¹⁸ A közjóléti szövetkezetek megalakítását és szervezeti szabályait a 3.500/1941. M.E. sz. rendelet írta elő. Tegzes László, a közjóléti szövetkezeti program egyik vezetője utalt rá, hogy a korábbi kölcsönök törlesztőrészeit a szegényparasztok nem tudták kifizetni, ugyanakkor az elszegényedett agrár-munkavállalók gazdasági talpraállítását a válság után az akkori közigazgatás pénzügyi és bürokratikus okokból nem vállalhata. Az új szövetkezeti rendszer a produktív szociálpolitikával összhangban azonban épp ezt akartja elérni. A közjóléti szövetkezet elnöke az adott törvényhatóság első embere volt, aki az üzletterv elkészítéséért felelt, melyet végül az OSZF és a BM hagyott jóvá. Működési szabályzatukhoz lásd Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 85.; Tegzes László: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában I. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 6. szám, 202-207.

és természetben is törleszteni lehetett őket.⁵¹⁹ Fontos kiemelni, hogy emiatt a szövetkezeti kölcsönöket könnyen hozzá tudták igazítani a mezőgazdaságból élő, főként szegényparasztok szociális és munkavégzési körülményeihez.

A nagyobb állami tőkesúly szerepe szükségesnek bizonyult, mivel számos igénylő még a 2 P értékű részvények jegyzését sem tudta finanszírozni, s így szövetkezeti támogatásra szorult. Az addigi stigmatizáló és represszív szegénypolitika többnyire negligálta a sokgyermekes családok alacsony életszínvonalát, valamint információkhoz való hozzájutásának és érdekérvényesítésének lehetőségeit. Az Alap bevezetésekor éppen ezért választották a szövetkezeti formát.⁵²⁰ S noha e szövetkezetekben is érvényesült az állami ellenőrzés, ugyanakkor a közjóléti szövetkezeteket semmiképp sem lehet „agrárkollektívizmuson” nyugvó gazdasági egyesüléseknek tekinteni, hiszen a fő cél éppen az önállóan gazdálkodó termelőszövetkezetek kialakítása volt, ahol a gazdák egymást oktatta segítik az össztermelés minőségi és mennyiségi növelésében.⁵²¹

E mezőgazdasági modernizációs program egészült ki az ONCSA házhelyszerzési és házhelyrendezési politikájával. Az Alap ugyanis bekapcsolódhatott a Földművelésügyi Minisztérium házhelyrendezési programjába s sokgyermekes családok részére házhelyeket vásárolhatott fel. A telepítés új kisgazdaságok létrehozását szolgálta.⁵²² Az ONCSA kölcsönökből nemcsak házhelyet, hanem élő és holt felszerelést, állatokat, vetőmagot, és közlegelőhelyet is meg lehetett vásárolni.⁵²³ Az e célokra igényelt kölcsönök alapján az ONCSA agrár-szociálpolitikájában három fő juttatási típust különböztethetünk meg: a kishaszonbérletet, a gépesített parasztgazdaságot, valamint a közjóléti szövetkezeti haszonbérletet.⁵²⁴

Mindhárom típus közös tulajdonsága volt, hogy a kockázati tényezők minden esetben a szövetkezetet, nem pedig a tagokat terhelték, viszont a juttatást megelőzően a szociális

⁵¹⁹ Fenti rendeletek értelmében végrehajtó feladatai közé tartozott: a kézpénzsegélyezés, a házépítés, a rekonstrukció, a telepítés, és a munkaadás. Gyermekeként kölcsöntörlesztési kedvezmény is járt: a negyedik gyermek után gyermekenként 10%, legfeljebb 70%-ig. Tegzes László: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában II. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 8. szám, 281.

⁵²⁰ Tegzes: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában II., 282.

⁵²¹ Ebbe természetesen beletartozott a szakmai oktatás, az új gépek elterjesztése, megismertetése, új technológiák népszerűsítése, valamint új növénykultúrák bevezetése. Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 27-28.

⁵²² Edvi Illés Béla: Gazdálkodás a kishaszonbérleti és telepesbirtokon. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1942), 9. szám, 10-11.; Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 29.

⁵²³ Elsősorban sokgyermekes családokat részesítették előnyben, „hogy a magyar föld erős, termékeny magyar családok létének alapjává váljon.” Kerék Mihály: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*. Budapest, Hungária Nyomda, 1942, 29-31.

⁵²⁴ A leggyakoribb forma a kishaszonbérlet, melyeknél évi haszonbér megfizetése mellett a szövetkezet egy meghatározott területet enged át az igénylőnek. A kölcsönök másik felhasználási módja már meglévő gazdaságok gépesítésének és belterjes művelésének elősegítése. A harmadik fő típus, mely az első egyfajta változataként is értelmezhető, a közjóléti szövetkezet irányításával működő csoportos haszonbérlet, ahol a szövetkezet irányítja a termelést.

előadók környezettanulmányokat készíthettek. E típusokban elsősorban a szakműveltség elterjesztésére, a modern kisgazdaságok kialakítására törekedtek. Másrészt igen lényeges, hogy nem jogszabály, hanem egyéni elbírálás, tehát tulajdonképpen rászorultsági elv alapján határozták meg a jogosultságot. Óhatatlanul rászorultsági támogatásról volt szó, mivel a szövetkezet biztosítani szerette volna a kölcsönök hatékony felhasználását, hiszen épp a korábbi anyagi szűkösséget és elégtelen kölcsönkihasználtságot szerették volna kiküszöbölni.⁵²⁵

A gépesítést, valamint a géphasználat közösségi megszervezését Kerék Mihály agrár-szociálpolitikus az egyetlen lehetőségnek tartotta annak eléréséhez, hogy Magyarországon a szűk birtokviszonyok ellenére sikeres és modern kisgazdálkodást lehessen folytatni. A belterjesítés az ország alig vagy gyengén termő vidékeinek nagyfokú kihasználását is magába foglalta, s ezáltal a „magyar családok belső terjeszkedését” segítette elő.⁵²⁶ A közjóléti szövetkezet tehát életképes gazdaságot, s tőkegyűjtési lehetőséget nyújtott a szegényparasztoknak, ugyanakkor várományosságuk – minden igénylő egyben szövetkezeti „részvényessé” is vált – a tagokat intenzívebb munkavégzésre sarkallta.

E gazdasági modernizációs egzisztenciateremtő programokhoz számos kulturális és szociális ellátó intézmény kapcsolódott. A napköziket, óvodákat, könyvtárakat, tanfolyamokat s a szövetkezeti házakban felállított rádiókat szintén az ONCSA finanszírozta.⁵²⁷ Ekképp az irányított gazdasági érdekkör társadalmi neveléssel és hatalmi felügyelettel párosult. A modernizáción felügyeleti funkciója szerint az új gazdatípus kioktatása szükségszerű a hatékonyabb és önálló egzisztenciát teremtő gazdálkodáshoz.⁵²⁸ Mindazonáltal az önálló egzisztenciához jutás számos társadalmi következménnyel járt. Az ONCSA kidolgozói így igen nagy hangsúlyt helyeztek a viselkedési minták és erkölcsi attitűdök kulturális intézményesítésére is. Ez a 19. század második felében kialakult paternalista logikához kapcsolódott, mely alapvetően a munkások „párhuzamos társadalomépítését” vizionálta.

⁵²⁵ A környezettanulmány során felmérték a gyermekszámot, a család vagyontalanságát, az apa keresőképességét, valamint általában a jegyző vagy a közjóléti előadó közléseire alapozva információt gyűjtöttek a család „megbízhatóságáról.” Ugyanakkor fontos tényezőt jelentettek e felmérések során az „asszony érdemei” is. Kerék: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*, 43.

⁵²⁶ „Ahol szakértelem, tervszerűség és megfelelő szervezet van, ott a kisüzem is nagyra képes mind a hozamban, mind a jövedelmezőségben. A gazdálkodó család tehát kisebb földön is jobb megélhetést tud magának biztosítani. Nem közömbös ez olyan országban, ahol a földnek már nagyon szűkében vagyunk.” Kerék: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*, 32-39.

⁵²⁷ Nagy: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon, 96.

⁵²⁸ „Ilyen módon a szövetkezet arra törekszik, hogy a csoport tagjai fokozatosan új emberekké alakuljanak át és lelkiileg mintegy felszabaduljanak, hogy amikor eljön az önállósodás időpontja, könnyebben beetalálják magukat az új életbe és egymás kölcsönös megsegítésére, más szóval a szövetkezeti együttműködésre kész egyedekké váljanak.” Ugyanakkor „ennek a rendszernek semmi köze a kollektív gazdálkodáshoz”. Kerék: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*, 43.

Emiatt a politikai elit kötelező társadalombiztosítás rendszerén keresztül kívánta legitimizálni saját hatalmát, s ezáltal elhárítani egy „ellenzéki társadalom” kialakulását. Az ONCSA kezdeményezésében a kertes családi házas agrármunkástelepek kialakítása alkalmasnak tűnt a szegényparasztság „polgárosítására”.⁵²⁹ Tulajdonképpen ez a „felügyeleti igény” mutatkozott meg részben már a settlement mozgalom esetében is, ahol elsősorban a kultúr-, életminta- és gondolkodásmód-minták átadására törekedtek, mely az esetek többségében szigorúan egyirányú volt, azaz a középosztálytól az alsóbb rétegek felé irányult.⁵³⁰

A felügyeleti funkció további fontosságát hangsúlyozta, hogy az ONCSA lokális politikája nem valósította meg a „társadalmi egyenlőséget”, mivel a nép- és családvédelmi bizottságok és közjóléti szövetkezetek vezetői a helyi középosztály tagjai közül kerültek ki, illetve az egész szervezet helyi szinten a törvényhatóság első emberének hatásköre alá volt rendelve. Felügyelet és paternalizmus ilyen formában igen hatékonyan összekapcsolódhatott.⁵³¹ Az ONCSA telepszerű építkezése ugyanis könnyebb ellenőrzést tett lehetővé. A falu szélén elhelyezkedő ONCSA házak szegregálták az ott élő lakosságot a falu „rendes” lakóitól. A társadalom többi tagjához viszonyított materiális, szellemi és kulturális hierarchizáltság így fennmaradt, mely jelentős mértékben hátráltatta e rétegek integrációját és „polgárosítását”. Ez utóbbi tendenciát erősítette, hogy az 98.000/1937. B.M. sz. rendelettel létrehozott, s főként nőkből álló, s koordinációs munkát végző nép- és családvédelmi munkaközösségekbe jórészt a helyi elit nőtagjai – a lelkész, tanító, jegyző felesége, lánya – kerültek be.⁵³² Szintén e hatalmi-felügyeleti gondolatkörhöz köthető a politikai diskurzus egy figyelemre méltó jelensége: a „szegény” és „szegénység” kifejezések eltűntek, s helyette az 1940-es évek elején megjelentek a „szociális” és „megélhetésükben veszélyeztetett” fogalmak, melyek az integráció alátámasztását szolgálták, ugyanakkor az ONCSA esetében szemantikailag nem bírtak új tartalommal. Ugyanakkor feljogosítottak arra, hogy a „társadalmilag értékes”, azaz teljesítményképes családokat sorolják a „veszélyeztetettek” közé, akiknek családpolitikájában kiemelt szerepet kaptak a „nemzet szempontjából fontos értékek”.⁵³³

⁵²⁹ Hámori: *Utak az Országos Nép- és Családvédelmi Alaphoz* (Mi is az a modern szociálpolitika?), 25-38.

⁵³⁰ A két világháború között a középosztálybeli identitás is jórészt világnézeti, élet- és gondolkodásmód kérdése volt, s ugyanakkor épp a középosztály egy igen fontos rétege mutatott nagyobb szociális érzékenységet az alsóbb rétegek életviszonyai iránt. Hámori: *Utak az Országos Nép- és Családvédelmi Alaphoz* (Mi is az a modern szociálpolitika?), 42-43.

⁵³¹ Ennek társadalomelméleti háttérét kitűnően elemi munkáiban Michel Foucault. Lásd például „Power and Strategies” és „The Eye of Power” című fejezeteket a következő műből: Colin Gordon (ed.): *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972-1977. Michel Foucault*. New York, Pantheon Books, 1980, 134-146., 146-166.

⁵³² Hámori: *Női szerepek és szociálpolitika Magyarországon 1920-1944*, 41.

⁵³³ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 142-143.

E nemzetpolitikai és hivatásrendi célokhoz pedig igen jól illeszkedett a szociális, kulturális és pedagógiai tevékenységeket egyesítő közjóléti szövetkezet. A tagok részéről elméletileg egy szövetkezethez való csatlakozás ugyanis önkorlátozást jelent, mivel a szövetkezeti munkát irányító közösségi akarat kifejlődése csak közös pozitív célokból és tapasztalatokból eredhet. Ebben az értelemben a korabeli szociálpolitikai diskurzusban a szövetkezet egy magasabb rendű társadalmi megnyilvánulást jelentett, melyet – az ONCSÁ-hoz kapcsolódó konkrét formájában – a közjóléti szövetkezet testesített meg.⁵³⁴ Ugyanakkor mivel az ONCSA teoretikusai is felismerték, hogy a nemzetállami hovatartozás erősebb, mint az egyes társadalmi szervezetekhez való kötődés, ezért e társadalmi szerveződést is az államnak alárendelten szervezték meg.

A polgári értékekre nevelés és a hivatásrendiség összekapcsolása véleményem szerint azért volt lényeges a produktív szociálpolitika tekintetében, mivel a szociális állam megvalósítása így a modern nemzetállamiság fejlődésével is egybekapcsolódhatott.⁵³⁵ Tegzes László, a közjóléti szövetkezetekkel kapcsolatban maga is a szociális állam és szociális jogok kiterjesztésének gondolatához jut el: *„Éppen így mindaddig, míg ennek a számánál és biológiai erejénél fogva jelentős rétegnek fizikai és szellemi képességei megfelelő anyagi eszközök birtokában kibontakozni nem tudnak, nem lehet várni a nemzet történelmi hivatásának maradéktalan betöltését. Sőt ha ennek a néprétegnek az állami élet vitelében való teljes értékű részvételét nem biztosítjuk például aktív és passzív választójog gyakorlásához szükséges anyagi függetlenséget és műveltséget, a korszerű értelemben vett nemzetállam teljessége is vitatható.”*⁵³⁶ Az ONCSA szakembereinek többsége így a produktív szociálpolitika gondolatától óhatatlanul a földreform és a demokratikus politikai átalakulás elfogadásáig jutott el.⁵³⁷ Az ONCSA kiépítése tehát számos szakember gondolkodásában azt a pontot képviselte, amikortól a modern jóléti állam kiépítése és a társadalmi struktúrák átalakítása evidenciává vált. Mihelics Vid már ekkor megfogalmazta azt a véleményét,

⁵³⁴ „[...] a fizikai törvényekhez hasonlóan a társadalmi egyensúly is akkor válik legbiztosabbá, ha jogok és kötelességek és ezzel arányban álló javak, mint súlypontok a társadalomban élők között szélesebb arányban és egyenletesebben oszlanak el. [...] a szövetkezet az a forma, ahol ezek az előnyök találkoznak, ahol a nagy tökében rejlő dinamizmus s ugyanakkor nagy területre elosztott tulajdonviszony szintétikusan találkoznak, s ahol az emberek és javak nagy tömegének hasznos erő kifejtésében történő találkozási az újabb javaknak nem egyoldalú felhalmozódását, hanem egészséges szétosztását eredményezni.” Tegzes: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában II., 283-284.

⁵³⁵ Erre utal Ihrig Károly közgazdasági szakértő is az önálló szegényparaszti egzisztenciák „polgárosításával” kapcsolatban. Ihrig Károly: *Szövetkezetek a közgazdaságban*. Budapest, Ihrig Károly Kiadása, 1937, 493-497.

⁵³⁶ Tegzes László: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában III. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 9. szám, 330.; Ugyanezt fogalmazta meg az ONCSA másik mezőgazdasági szakpolitikusa, Kerék Mihály is. Kerék: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*, 5-10.

⁵³⁷ Pik Katalin a szociális munka más területein is hasonló változást mutat be. Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 264-265.

miszerint az ONCSA a modern szociális állam kiépítésének egyik alappillére, s az 1940-es években kiépítendő, teljesebb szociálpolitika kezdete.⁵³⁸ Egy radikálisabb, s főként demokratikusabb szellemű jóléti reform azonban az 1940-es évek elején a konzervatív elit és a hagyományos közigazgatás ellenállása miatt nem válhatott valóra.

Ugyanakkor 1940 és 1945 között a családvédelem és házépítések terén az Alap fontos jóléti programokat indított el. A családvédelem a Zöldkeresztben belül már a közegészségügyi ellátás részét képezte, a családi pótlék 1938-as bevezetését követően pedig szélesítette a szociálpolitikai juttatások körét. Az ONCSA rendszerén belül azonban kiterjedtebb formát öltött. Az anya munkavégzésének elősegítése érdekében a közjóléti szervezetek működési hálózatába ugyanis bekapcsolták a bölcsődéket, óvodákat és napközi otthonokat is. Ez ugyanakkor nem „szeparált” gyermekgondozást jelentett, hanem a munkavégzéssel egybekötött gyermekgondozást.⁵³⁹ A „hatósági és társadalmi gyermekvédelmi tevékenység egybekapcsolása” ekképp azt jelentette, hogy egy már meglévő egészségügyi mozgalmat, a Zöldkereszt vidéken kiépülő tevékenységét is integrálták az ONCSA családvédelmi munkájába, így egységes családvédelmi rendszert alakítottak ki.⁵⁴⁰ 1943-ban a Magyarország területén dolgozó 1200 védőnőből már 800 olyan védőnőt regisztráltak, akik az ONCSA szolgálatában álltak, s eredetileg Zöldkeresztes védőnők, szociális munkások, vagy a Slachta Margit vezette Szociális Testvérek Társasága tagjai voltak.⁵⁴¹

Az ONCSA családvédelmi munkáját az 1941-ben elvégzett családstatisztikai felmérés alapján alakították ki. Ennek adatai alapján 402 308 sokgyermekes családot regisztráltak, melyek összesen 1 964 596 gyermeket tartottak el. E statisztikák elemzése alapján Ferge Zsuzsa és Szikra Dorottya szerint 332 694 család, s 1 625 022 gyermek (83%) tarthatott igényt az ONCSA segélyeire.⁵⁴² E csoporton belül megközelítőleg 117 000 család nem

⁵³⁸ Mihelics Vid: Magyar nép- és családvédelem. *Magyar Szemle*, 14. évf. (1940), 3. szám, 193-199.

⁵³⁹ Ebben az értelemben az ONCSA kezdeményezése szemben állt a korabeli szociáldemokrata javaslatokkal, mely már 3 éves kor után el akarta választani a gyermeket az anyától, hogy ezáltal lehetővé tegye a nők minél korábbi munkavállalását. Ugyanakkor az ONCSA családpolitikájának épp az volt a lényege, hogy az intézményes gyermekgondozást nem kívánta elválasztani a munkahelytől s az anya jelenlététől. Johan: *Az egészségügyi és szociális gyermekvédelmünk bírálata*, 14-15.

⁵⁴⁰ Ez nem jelentett szervezeti integrációt, mivel külön-külön mindkét szervezet a Belügyminisztérium alá tartozott. Johan: *Az egészségügyi és szociális gyermekvédelmünk bírálata*, 15.; Johan: *Gyógyul a magyar falu*, 7-10.

⁵⁴¹ 1943-ban azokon a területeken, ahol nem működött az ONCSA, ott az OESZ irányításával a fennmaradtó 400 védőnő látta el a családvédelmi tevékenységet. Ugyanakkor a falvakban Johan Béla és Hendel Ottó adatai alapján a terhes nők 42%-a, a csecsemőknek pedig 73%-a részesült havi többszörös zöldkeresztes vizsgálatban. Johan: *Az egészségügyi és szociális gyermekvédelmünk bírálata*, 7., 15.; Hendel Ottó: A balatonkenesei értekezlet. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 10. szám, 58-60.

⁵⁴² Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 143-144.; Szikra: A szociálpolitika másik arca. Fajlvédelem és produktív szociálpolitika az 1940-es évek Magyarországon, 50. Mindketten Berey Katalin adatait használták. Berey: *Szociálpolitikai kísérlet Magyarországon a 40-es évek elején. (Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap munkássága 1940-1944)*, 25-27.

rendelkezett saját háztulajdonnal. A 332 000 segélyezett családon belül tehát ők tekinthetők az ONCSA fő célcsoportjának.⁵⁴³

Kérdéses ugyanakkor, hogy gyermekvédelmi szempontból mikor vált segélyezetté egy család. E helyütt Johan Béla korabeli meghatározására támaszkodhatunk. Johan ugyanis az ONCSA gyermekvédelmi gyakorlatával kapcsolatban bevezette a „nélkülöző gyermek” fogalmát. Ide tartoztak: az erkölcsi okokból elhagyottá nyilvánított, a teljesen árva és rokontalan, valamint a házasságon kívül született gyermekek. Johan arra is felhívta a figyelmet, hogy e tekintetben az ONCSA környezettanulmányai megállapították, mekkora segítségre van szükség ahhoz, hogy úgy legyenek képesek garantálni az állami menhelyek alapszolgáltatásait, hogy a gyermeket nem választják el családjától.⁵⁴⁴

Mindazonáltal e keresztény szellemiségű családpolitika restriktív vonásokat is tartalmazott. A támogatásokat ugyanis a rászorultsági elven túl az összmagyarság szempontjából „értékesnek ítélt” családok kaphatták meg.⁵⁴⁵ Ez viszont nem azt jelentette, hogy a „nem érdemesek” automatikusan nem részesültek támogatásokban. A kérdéssel foglalkozó szakirodalomban egyedül Hátori Péter említi meg ezt a szempontot.⁵⁴⁶ Ugyanakkor ennek tisztázása igen lényeges, hiszen e nélkül az ONCSA szociálpolitikájáról óhatatlanul az a kép alakulhat ki, hogy igen szigorúan átideologizált családtámogatást valósított meg. Természetesen az ONCSA szociális munkásai ügyeltek arra, hogy a keresztény-nemzeti erkölcs és szellemiséget összekössék szociálpolitikai munkájukkal, így gyakorta jelentek meg a hagyományos polgári értékek hangsúlyozása mellett olyan jelzős szerkezetek, mint például a „faji öntudat”, a „más fajtákkal való kemény küzdelem”, vagy a „kötelességteljesítés a hazával és Istennel szemben”. Véleményünk szerint azonban a korszak publicisztikájában már-már közhelynek számító kifejezések ONCSA diskurzusban való felbukkanása alapján az ONCSA gyakorlati szociálpolitikai tevékenységét még nem minősíthetjük „átideologizált társadalompolitikaként”.⁵⁴⁷ A szociális gondozószolgálat 1943 elejéig több mint 100 000

⁵⁴³ Berey: *Szociálpolitikai kísérlet Magyarországon a 40-es évek elején. (Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap munkássága 1940-1944)*, 27-28.

⁵⁴⁴ Johan szerint a gyermek kiemelése destruktív hatást gyakorol fejlődésére: kizárólag erkölcsi okok adhatnak alapot arra, hogy egy gyermeket rokonaitól vagy nevelőszüleitől külön gondozzanak. Johan: *Az egészségügyi és szociális gyermekvédelmünk bírálata*, 9-12.

⁵⁴⁵ Somogyi Ferenc szerint az „érdemes sokgyermekes család [...] a népesség szaporodásának előmozdítója [...] a keresztény és nemzeti szociálpolitika céljainak megfelelően.” Somogyi: *Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap létesítésének előzményei, szervezete és működése*, 6.

⁵⁴⁶ Sem Ferge Zsuzsa, sem Szikra Dorottya nem említi ezt az apró, ám annál lényegesebb részletet. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 144.; Szikra: *A szociálpolitika másik arca. Fajvédelem és produktív szociálpolitika az 1940-es évek Magyarországon*, 50.; Hátori: *Utak az Országos Nép- és Családvédelmi Alaphoz (Mi is az a modern szociálpolitika?)*, 52.

⁵⁴⁷ A szociálpolitikai diskurzus és gyakorlat hasonló összefüggésére világít rá Pik Katalin is. Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 261-262.

rászoruló családra való kiterjesztése – azaz körülbelül 400 000 családtagra, az összes saját házzal nem rendelkező nélkülöző család több mint 80%-ára – igen lényeges előrelépésnek tekinthető a korábbi korlátozott gyermekvédelmi szociálpolitikai kezdeményezésekhez képest.⁵⁴⁸

A házhelyjuttatás tekintetében ezzel szemben már sokkal „szigorúbb” politika érvényesült, ugyanis szinte csaknem kizárólag magyar sokgyermekes családok részesültek az ONCSA telepítési szolgáltatásából. Erre utal, hogy a kölcsönigénylést megelőzően igen sokan névmagyarosítást kérmeztek.⁵⁴⁹ Ugyanakkor a sokgyermekes családok megsegítése minden esetben a népességtartó képesség növelése érdekében történt: a házhelyjuttatás alapfeltételül szabták, hogy a családban 4 vagy több 18 éven aluli gyermek legyen.⁵⁵⁰ Mindazonáltal az ONCSA házépítő programjának volt egy közvetlen előzménye is: a Földművelésügyi Minisztérium 1939. március 7-én elfogadott egy tervezetet, mely azt az 1918-as házépítési rendeletet kívánta felújítani, ami 400-600 négyszögöles telkekhez kívánta hozzájuttatni a rászorulókat.⁵⁵¹ Az ONCSA házépítési programjának kidolgozásánál ezt is figyelembe vették, ugyanakkor – közvetett módon az 1940. októberi nagy bányászsztrájk hatására – az alsó telekhatárt 120 négyszögöltre módosították.⁵⁵²

Az ONCSA házaknak 48 és 75 m² közötti három típusát alkották meg, melyeket általában elláttak villanyvilágítással, viszont lényegesen kevesebbet közművesítettek közülük. Ez abból következett, hogy az OSZF Műszaki Osztálya elsősorban a gümőkórt okozó egészségügyi ártalmakat akarta kiszűrni. Ugyanakkor Tóth Kálmán építési osztályvezető irányításával olyan háztervek készültek, melyek a magyar nép ízlését tükrözték, s a magyar táj építészeti hagyományaihoz is alkalmazkodtak.⁵⁵³ Az 1940-es tavaszi árvíz levonulása után a falusi parasztházak és városszéli munkásházi telepek mellett árvizes házak is épültek az ONCSA keretéből. 1940 és 1942 között az árvíz- és belvízkárok következtében közel 30 000 ház dőlt össze, s 60 000 ház rongálódott meg. Ezek rekonstrukciójára 1941-ben az ONCSA 41 milliós

⁵⁴⁸ 1943 végén már 85% körüli arányt kapunk a 117 000 háznélküli és a közel 100 000 juttatott család hányadosa alapján. Ez természetesen a családvédelmi szolgáltatásokra vonatkozik s nem a felépült házak arányára. Az adatokhoz lásd Hollós István: Magyarország sokgyermekes családjai. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 12. szám, 450.; Tegzes László 1942-ben 295 000 családtag juttatásait regisztrálta. Tegzes: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában III., 333.

⁵⁴⁹ Gádorosi Miklós: A szociális gondozás fogalma. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 7. szám, 244.

⁵⁵⁰ Kovrig: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*. 1. kötet, 186-188.

⁵⁵¹ Hámori: Kísérlet a magyar falu lakásügyének rendezésére a két világháború közti Magyarországon, 67-68.

⁵⁵² A bányászsztrájkot szervező nyilasok népszerűségének és térnyerésének további korlátozása érdekében a Teleki-kormány kedvezőbbé tette a szegényparaszti juttatások körét. Ablonczy: *Teleki Pál*, 478.

⁵⁵³ Az eredetileg elkészült 7 típusú tervből alakult ki a három végleges változat: az első 48 m²-es ház 2400, illetve 2900 P-be került, a második terv alapján 64 m²-es ház épült 3600 P-ért, a harmadik s egyben legnagyobb ház 75 m²-es lakóház elkészítése volt a legdrágább, 5000 P.; Csaba Rezső: Az ONCSA házépítő munkájáról. *Nép- és Családvédelem*, 1. évf. (1941), 4. szám, 143-147.; Kerék: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*, 1-16.

költségvetésének felét, 20 millió P-t fordítottak, melynek során az önköltségből házakat újjáépíteni nem tudók számára maximálisan 3000 (1941), majd pedig 4000 (1942) P-s kölcsönöket nyújtottak. Az árvízi és belvízi újjáépítés eredményeképp az ONCSA 1942 végéig 30 000 javítást hajtott végre, s segítségével 20 000 ház épült újjá, tehát az eredeti kár 60-70%-a.⁵⁵⁴ Az ONCSA a Belügyminisztérium irányítása mellett 1945-ig közel 1 milliárd P-t fektetett be. Ezzel párhuzamosan az OFAKSZ építkezései 1944-ig visszaszorultak, s a Falusi Kislakásépítő tevékenysége 1942 után kölcsönbehajtásokra korlátozódott – az előtervezett házakat az OFAKSZ megvette és mérsékelt bér mellett kiadta. Ugyanakkor 1942-től az ONCSA a fizetéseképtelen adósokat is kisegítette, ha az adós saját hibáján kívüli okok miatt nem tudta törleszteni a részletet.⁵⁵⁵

Az építkezéseket a közjóléti szövetkezetek szervezték helyi iparosok és családok közreműködésével. Évente átlagosan 3000 ház épült fel, 1945 elejéig körülbelül 17000 ONCSA-ház készült el.⁵⁵⁶ Ha ezt összevetjük azzal az adattal, hogy a szociális lakásépítés során hitelekkel kiegészült magánépítkezésekből és tanácslakás-építésből, amint ezt az erről szóló fejezetben elemeztük, 1920 és 1941 között kevéssel több, mint 35 000 lakás létesült, akkor az ONCSA építkezések során elkészült 17000 ház igen jelentős eredménynek tekinthető a korszakban. Fontosságát tovább növelte, hogy 1941 és 1945 között a teljes magyar, tehát a nem szociális célú lakásépítéseket is beleértve, a lakásprodukció 1/3-át adta, s az elkészült házak 2/3-a a korábbi lakáspolitikát által elhanyagolt magyarországi falvakban épült fel.⁵⁵⁷ Ugyanakkor a korszak végére az ONCSA keretében a 117 000 rászoruló családnak csak 10-15%-a részesült az önálló egzisztencia alapját jelentő saját tulajdonú ingatlannal, miközben, az éves költségvetés 100 millió P-re növekedett.

A három háztípust egybevéve egy ház előállítási költsége átlagosan 4000 P körül alakult, így 17000 ház esetén 68 millió P-t kapunk, melyet tehát egyedül az 1944-es költségvetés bőven képest volt fedezni. Ennek ellenére a rendelkezésre álló forrásokhoz képest a házépítés mérsékelt ütemben zajlott, mely három okra vezethető vissza. Az ONCSA házépítést

⁵⁵⁴ A kölcsönöket a törvényhatóságokon keresztül folyósították, kamatmentesen 1-20 évre, minden negyedik gyermek után 10%-kedvezménnyel, tehát a ONCSA házépítési kölcsönökhöz hasonlóan. Kerék: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*, 23-26.

⁵⁵⁵ Hámori: Kísérlet a magyar falu lakásügyének rendezésére a két világháború közti Magyarországon, 67-68.

⁵⁵⁶ Az ezzel kapcsolatos szakirodalomban Ablonczy Balázs, Gyáni Gábor 12 000 körüli házszámot ad meg a trianoni országterületre, míg Hámori Péter a visszacsatolt részekben épített házakkal együtt 17 000-re teszi az ONCSA házak számát 1944 végéig. Ablonczy: *Teleki Pál*, 480.; Gyáni: *Lakásépítés és szociális lakáspolitikát Magyarországon 1920-1944*, 141.; Hámori: *A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben*, 179.

⁵⁵⁷ Gyáni: *Lakásépítés és szociális lakáspolitikát Magyarországon 1920-1944*, 141.

kiegészítő egyéb juttatásai nagy összegeket igényeltek.⁵⁵⁸ Másodsorban a piac meglehetősen kedvezőtlenül viszonyult az ONCSA kivitelezéseihez, ugyanis az ONCSA akciók a normál piaci árnál olcsóbban juttattak alapanyagokat és árukat, így számos értékesítési-közigazgatási érdekeltiség megpróbálta lassítani a végrehajtást. Ezt súlyosbította, hogy 1943 elejétől a hiánygazdálkodás következtében nehezebbé vált az anyagbeszerzés is.⁵⁵⁹ Harmadrészt igen nagy forrásokat kötött le az árvíz- és belvízkárosult házak rekonstrukciója, még akkor is, ha figyelembe vesszük, hogy az árvízi és belvízi újjáépítések nagy részénél kisebb költsönberuházásokról volt szó. Ezen túlmenően további nehézséget okozott, hogy a korábbi szegénységélyezés során kialakult szokások miatt kétséges volt a kölcsönök precíz törlesztése, mivel azokat az igénylők nagy része segélynek tekintette, nem pedig hitelnek.⁵⁶⁰

Az ONCSA abban a tekintetben is sikeres szociálpolitikai programnak tekinthető, hogy a magas házépítési és rekonstrukciós arányokon túl a telepí gyermekek továbbtanulási rátái is nőttek.⁵⁶¹ Ugyanakkor 1943-ra több változás is szükségesnek tűnt a különböző okokból lelassult juttatási rendszer ellensúlyozására. Tegzes László javaslatai, Magyarország háborús szerepvállalásával összhangban, a következő területekre vonatkoztak: a társadalmi önkéntesség bővítése, Szövetkezeti Központ létrehozása a hatékonyabb koordináció és racionalizálás érdekében, a szociálpolitikai ágak irányításának egyesítése egy minisztérium alatt, valamint a szociálpolitikai tevékenységek egységesítése.⁵⁶²

A „revolúciós” Imrédy-féle megoldással szemben a Teleki és Keresztes-Fischer-féle „evolúciós” szociálpolitikai modell sokkal jobban illeszkedett ehhez a társadalompolitikai célhoz. Tulajdonképpen a vármegyei szociális szolgálat megindulása is e tendenciába illeszkedett, 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

⁵⁵⁸ Egyéb juttatásai közé sorolhatóak: háziiparfejlesztés (1942-ig 138 000 főt foglalkoztatott évi 3 millió P-ből), haszonállatjuttatás, házassodási kölcsön (1.100/1941. B.M. sz. rendelet), vetőmag, facsemeték, szaktanácsadás. Kerék: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*, 44-63.

⁵⁵⁹ Tegzes László: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában IV., *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 10. szám, 374.

⁵⁶⁰ Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 264-265.

⁵⁶¹ Hámosi: *Utak az Országos Nép- és Családvédelmi Alaphoz (Mi is az a modern szociálpolitika?)*, 53.

⁵⁶² A közjóléti szövetkezetek térnyerése a közigazgatási irányítású szociálpolitikával szemben arra is lehetőséget adott, hogy egy-egy vármegyében sorrendet állítsanak fel arra nézve, hogy mely települések szorulnak rá leginkább juttatásokra, s ez alapján a forrásokat a legrászorultabb településekre irányítsák. A szubszidiaritással párhuzamosan ugyanakkor a szociálpolitikai részterületek közös irányítás alá vonásában Tegzes már egy folyamatban lévő intézkedési tendenciához kapcsolódott, ugyanis a 7.000/1941. M.E. sz. rendelet az OSZF Igazgató Bizottságának már szervezetszerű összefogást tett lehetővé, valamint az 528.809/1942. B.M. sz. rendelet a helyi szociálpolitikai feladatok nagyobb társadalmi támogatásának elérése érdekében a helyi hatóságok és elit számára a munkaközösségek létrehozását kötelezően előírta. Tegzes: *A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában III.*, 334-335.; *uő: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában IV.*, 375-377.

koordinált társadalomfejlesztést, melyet a közjóléti szövetkezetek széles szabályozó tevékenysége képviselt. Tanulmányunk szempontjából igen lényeges, hogy ebben az értelemben a produktív szociálpolitika és előzményei a bismarcki mintájú „*path*hoz” illeszkedtek, s ezáltal maga a „*path*” kapott új jelentőséget. Az ONCSA ebben a tekintetben egyfajta katalizátor szerepet töltött be. Habár a vizsgált periódusban elkészült 17000 ház mérsékelt eredménynek tekinthető, az ONCSA az agrár-társadalombiztosítás mellett egy alternatív szociálpolitikai megoldást jelentett: önálló és rentábilis kisparaszti gazdaságok és egzisztenciák létrehozásával számos szegénységből eredő szociális probléma felszámolása megvalósítható 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 kontinuitási tényezőt képezett.

4.2.6 Modernizáció, hadigazdálkodás és szociálpolitika a visszacsatolt Észak-Erdélyben

A ONCSA tevékenységének kiépítésével párhuzamosan Észak-Erdély visszatérte is szociálpolitikai kihívások elé állította a Teleki-kormányt. E fejezetben az 1940-es évek első felének erdélyi szociálpolitika előzményeit és főbb tendenciáit, valamint a hadigazdálkodás közben bekövetkezett intenzifikálódását vizsgáljuk. Ennek az a magyarázata, hogy e folyamatok is befolyásolták a magyarországi jóléti rendszer átalakulását. A két világháború közötti román kormányok ugyan engedélyezték a korábbi társadalmi szervezetek működését, támogatást viszont csak abban az esetben adtak, ha e szervezetek politikamentes tevékenységet folytattak.⁵⁶³ Szociálpolitikai értelemben két csoportosulás vált meghatározóvá az 1920-as, 1930-as években: a mérsékeltabb reformprogrammal rendelkező Országos Magyar Párt, valamint a különböző erdélyi magyar szövetkezetek, melyek inkább gazdasági-szociális változásokat sürgettek. Ez utóbbi kezdeményezésekhez kapcsolódott 1937-ben a Vásárhelyi Találkozó, mely magyarságépítő programját a gazdasági, szociális és kulturális

⁵⁶³ Hámosi Péter: Magyar társadalomszervezési kísérletek Észak-Erdélyben (1938-1944). *Korall*, 5. évf. (2004), 18. szám, 65-67.

reformtevékenység összekapcsolásával tartotta elérhetőnek.⁵⁶⁴ 1938 előtt tehát Erdélyben is megindult egy új társadalomszervezési modell létrehozását célzó szociálpolitikai szerveződés.

A szociálpolitikai reformok kérdésében az 1938-as romániai belpolitikai válság kiélezett helyzetet teremtett. A román pártok és szervezetek között kialakult szinte polgárháborús állapot következtében az uralkodó 1938 februárjában feloszlatta a politikai pártokat, s az ortodox pátriárkát, Miron Christeát bízta meg kormányalakítással. A Nemzeti Koncentráció Kormánya 1938 augusztusában katonai közigazgatást vezetett be, s az országban ideiglenes bizottságokat hozott létre. Erdélyben a régi vármegyerendszer teljes felszámolását tűzték ki célul, s helyette 10 közigazgatási kerületet szerveztek, valamint betiltották az OMP-t és az Erdélyi Római Katolikus Státust. Az olasz korporatív mintára megszervezett Nemzeti Újjászűlés Frontjába akart olvasztani minden szervezetet, mely a nemzetiségi szövetkezetekre is kiterjedt.⁵⁶⁵ A magyar politikusok egy része belépett a Frontba, mivel ez maradt az egyetlen politikai fórum. Az 1939. február 29-én megalakult Magyar Népközösség kizárólag közművelődési, gazdasági és szociális tevékenységet fejthetett ki. Mindazonáltal a kulturális és jogvédelmi feladatok mellett kezdettől fogva egészségügyi feladatokat is ellátott.⁵⁶⁶

A belpolitikai fejleményekkel párhuzamosan a román külpolitika 1940 elejére elszigetelődött, s 1940 májusától megkezdődhetett a revízió hivatalos előkészítése.⁵⁶⁷ Magyarország második revíziós sikere (1940. augusztus. 30.) elsősorban a kormányzó és Teleki tekintélyét növelte meg, ugyanakkor további német követelésekhez vezetett. A németek egy újabb zsidótörvény előkészítését kérték, valamint azt, hogy a Volksbund a magyarországi németiség kizárólagos szervezete lehessen. Ezzel a tökévéssel szemben Teleki Pál azonban régi bizalmasát, Alföldi Alajost, valamint az 1940 elején háttérbe szorított, ám a szervezés terén sok tapasztalattal rendelkező Kovrig Bélát és a Társadalompolitikai Osztály munkatársait bízta meg egy új szervezet létrehozásával.⁵⁶⁸ 1940 novemberében ennek

⁵⁶⁴ A Találkozó részben Dimitrie Gusti szociológiai iskolájának 1930-as években végzett falukutató munkájának eredményeire épült. A magyar falukutató mozgalomhoz hasonlóan Romániában is megindult a szociológiai ihletésű falukutató, mely a magyar középosztály emigrációja és részleges felszámolása után elsősorban a „népi jelleg” jegyében végezte munkáját. Hámori: Magyar társadalomszervezési kísérletek Észak-Erdélyben (1938-1944), 68.

⁵⁶⁵ Hámori: Magyar társadalomszervezési kísérletek Észak-Erdélyben (1938-1944), 69-72.

⁵⁶⁶ A rászorulóknak betegségi alapot hoztak létre, melyből ingyenes orvosi és gyógyszerészeti ellátást nyújtottak. E szociálpolitikai tevékenység azonban főképp a nagyobb városokra koncentrálódott. Csizmadia Andor: Kolozsvár társadalma. *Nép- és Családvédelem*, 2. évf. (1942), 1. szám, 1-9.

⁵⁶⁷ Sipos: *Imrédy Béla*, 57-61.; Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 289.

⁵⁶⁸ A IV. Tájékoztatópolitikai Osztály a külföldi propaganda-feladatokat látta el, míg az V. Társadalompolitikai Osztály, amint azt a Felvidék szociálpolitikája kapcsán már elemztük, a belföldi propagandáért felelt. 1940 elején e két szervezet átkerült a kultusztárcához. Ugyanakkor Kovrig menesztése után az V. Osztály „Magyar

megfelelően a nemzeti propaganda-feladatok végrehajtására megalakult a Nemzetpolitikai Osztály. Erre nemcsak az erdélyi bevonulással kapcsolatban volt szükség, hanem azért is, mivel Imrédy 1940 októberében megalakította a Magyar Megújulás Pártját, s ezzel aktívabb ellenzéki szerepre készült. Ugyanakkor 1940 októberében Magyarország hozzájárult, hogy területén német csapatok vonultak át Romániába, s ezáltal a magyarországi német jelenlét is óhatatlanul fölerősödött.

Észak-Erdély visszatérése számos politikai, társadalmi és gazdasági következménnyel járt. 1940. november 14-én 51 erdélyi képviselő kormánypárti csoportot alkotott, december 14-én pedig megalakult a kormánypárti-konzervatív Erdélyi Párt.⁵⁶⁹ A Magyar Népközösség ugyanakkor már 1940 szeptemberében Erdélyi Magyar Szövetséggé alakult, azonban Kolozsvárt kivéve e magyar hivatásrendi szervezet az év folyamán megszűnt, s szerepét az anyaországi szervezetek, illetve az újonnan megalakított Erdélyi Szociális Szervezet vette át.⁵⁷⁰ A gyors reintegráció azonban csak a politikai szférára volt jellemző, mivel a visszatért területek többségét agrárvidék, illetve ipari nyersanyagterület alkotta. 1920 után ezeken a területeken nem folyt nagyobb volumenű ipari beruházás.

A magyar állam részéről Észak-Erdély felzárkóztatása erőteljes modernizációt igényelt, ami egybeesett a hadigazdálkodásra való teljes átállással.⁵⁷¹ Magyarországon 1939-ben 24%-os volt az ipari növekedés, 1939 és 1943 között pedig 38%-kal emelkedett az ipari termelés volumene, mely többszöröse volt az 1920 és 1938 közötti növekedési ütemnek. Hasonló tempóban nőtt az ország exportjának outputja: 362 400 t-ról (1938) 1 026 000 t-ra (1942) emelkedett a kivitel mértéke, aminek ekkor már 94%-a csak Németország felé kibocsátott termék volt. Ezt azonban eladósodás és infláció kísérte.⁵⁷²

Szolgálat” néven tovább végezte munkáját, s széles informális hálózatot épített ki. Ablonczy: *Teleki Pál*, 481-483.

⁵⁶⁹ Az Erdélyi Párt elnökévé Ember Gézát, főtitkárává pedig Gróf Teleki Bélát választották. A háború folyamán a konzervatív, kormánypárti EP 1943-tól Észak-Erdély megtartása érdekében követelte a magyar parlamentben a háborúból való kiugrást és a románokkal kötött békét. Az Erdélyi Párt megalakulásával Teleki átszervezte kormányát s ezzel megerősítette pozícióját. A Földművelésügyi Minisztérium élén Teleki Mihálytól Bánffy Dániel vette át a miniszterséget. Laky Dezsőt közellátási, Reményi-Schneller Lajost pedig a gazdasági csúcsminisztérium mellett pénzügyminiszterré nevezték ki. Ablonczy: *Teleki Pál*, 485.

⁵⁷⁰ Kolozsváron Kovrig Béla egyetemi rektor támogatásával megmaradt a Népközösség Tízese Szervezete – a várost tizedekre osztották –, mely a szociális rászorultság és a visszaélések feltárását, valamint a szolidaritás és kulturális öntudaterősítést kapta feladatául. Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 184.

⁵⁷¹ Észak-Erdély területén 1000 főre 26,1 ipari személyzet jutott, míg az anyaország területén ez a mutató 77,2 volt. További ipari adatokhoz lásd Szalay Zoltán: Az 1941. évi népszámlálással kapcsolatban végrehajtott iparstatisztika első eredményei. *Magyar Statisztikai Szemle*, 20. évf. (1943), 5-6. szám, 268-284.

⁵⁷² A német adósság 1938-ban még csak 140 millió marka volt, 1942-ben már 1035 millió RM, mely 1943-ra 1500 millió RM-ra emelkedett. Pengőn számítva 1944-ben már 4765 milliós volt a német adósságtömeg. A gyors hadiipari beruházások és az „erőltetett ütemű” modernizáció következtében a nemzeti vagyon négyszeresére növekedett. Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 299-305.

Ezek a folyamatok az állami beavatkozás további növekedését eredményezték. Ugyanakkor a magyar iparszerkezet egyoldalúvá vált, mivel a hadigazdálkodás a nehézipar, a már meglévő kőolaj-feldolgozóipari, a vegyipari és az elektrotechnikai ágazatok fejlődését segítette elő leginkább. A hagyományos „szolgáltatói ipar” termelése ugyanakkor visszaesett, mivel a háború megindulása után a polgári fogyasztás csökkent, illetve a szolgáltatóipartól forrás-átcsoportosításokat hajtottak végre. Ezzel párhuzamosan 1942-től bevezették a Jurcsek-rendszert, ami rendeletileg meghatározott beszolgáltatásokat, valamint jegyrendszert írt elő. Észak-Erdély relatív elmaradottsága ellenére e gyorsított modernizációs paradigma következtében 1941 és 1944 között sikerült reintegrálni a területet, viszont valódi szerves gazdasági kapcsolat nem jött létre a több mint 20 éves szeparáció miatt.⁵⁷³

E gazdasági modernizációs és reintegrációs programot a Felvidékhez hasonlóan Észak-Erdélyben a relatív elmaradottságán túl a kivonuló román csapatok kemény rekvirálásai, illetve a gépi és az ipari ingóságok leszerelése és elszállítása is megnehezítette. A Minisztertanács a probléma mielőbbi megoldása érdekében katonai közigazgatás felügyelete alatt 1940. szeptember 4-én létrehozta az Erdélyi Szociális Szervezetet – szociálpolitikai és közegészségügyi feladatokkal bízva meg – és 10 millió P-s azonnali hitelt szavazott meg.⁵⁷⁴ A nemzetközi háborús környezet, a hadigazdálkodás, a gyorsított ütemű felzárkóztatási program igénye és az azonnali megoldást kívánó helyi szükségletek miatt a kormány egy felülről történő társadalomszervezés révén volt képes Észak-Erdély szociálpolitikai felzárkóztatására.

Tulajdonképpen az Erdélyi Szociális Szervezet a Magyar a Magyarért Mozgalomhoz hasonló kezdeményezésként jött létre. Az egykori Romániában a csehszlováknál fejletlenebb szociálpolitika és közegészségügyi hálózat működött.⁵⁷⁵ A Magyar a Magyarért Mozgalom Belügyminisztériumba történt beolvasztása után ugyanakkor számos egykor ott dolgozó szociális munkás jött Észak-Erdélybe, hogy megszerzett tapasztalatával hozzájárulhasson e visszacsatolt rész integrálásához. A társadalmi gyűjtés azonban sikertelenebbnek bizonyult, mint a Felvidéken: 1942-ig 600 millió P gyűlt össze. Ennek jelentős részét azonban nem jóléti, hanem infrastrukturális fejlesztésekre fordították.

⁵⁷³ A beszolgáltatási kényszer rendeletileg írta elő a termelési követelményeket, valamint az állami igények teljesítési kötelezettségét. 1942-től az adók is megemelkedtek, s a PM fokozta a bankjegykibocsátást, valamint az állami hitelfelvételt. Főként ennek köszönhető az 1942-ben felgyorsuló infláció. A magánhitelezésnél ugyanakkor megszorításokat vezettek be, s egy részét állami kontroll alá vonták. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 320-322.; Lengyel: *Az irányított gazdaság kialakulásának néhány tényezője Magyarországon*, 295-302.

⁵⁷⁴ *Minisztertanácsi jegyzőkönyvek*. 1940. szeptember 4. MOL K-27/200. Az Erdélyi Szociális Szervezet a katonai közigazgatás 1940. december 31-i megszűnése után is folytatta működését.

⁵⁷⁵ Hámori Péter: *Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940)*, 622.

A Szociális Szervezet 1940 szeptemberében kezdődő munkájával párhuzamosan a Teleki-kormány 1941-ig kiépítette a Zöldkereszt egészségvédelmi köreit, az anyaországi társadalmi szervezetek pedig filiákat hozhattak létre. A helyi elit rosszallását kiváltva számos, már létező helyi szövetkezetet felfüggesztettek, s a Hangya vagy az Országos Központi Hitelszövetkezet alá rendelte.⁵⁷⁶ Ez magyarázhatja a kormányzati propaganda erős jelenlétét: 1941. január 1-től, a polgári közigazgatás megindulásával a szakszervezetek többségét az Alföldy és Kovrig irányította Nemzeti Munkaközpont szervezte újjá nemzeti és immár korporatív alapon.

A propaganda kiterjesztésével párhuzamosan az ONCSA is megkezdte működését Észak-Erdélyben. Habár a produktív szociálpolitika teljes rendszere csak 1941 őszére épült ki, a nép- és családvédelmi bizottságok már 1940 szeptemberétől megalakulhattak.⁵⁷⁷ Az ONCSA megjelenésével azonban az Erdélyi Szociális Szervezet, akárcsak a felvidéki Magyar a Magyarért Mozgalom, háttérbe szorult. 1940 végére az Erdélyi Szociális Szervezetet és a szociális előadók munkáját koordináló Belügyminisztérium Szociális Szervezetét is az Alapbe integrálták.⁵⁷⁸ Ennek ellenére az Erdélyi Szociális Szervezet a nép- és családvédelmi bizottságok kiépítésénél hathatósan közreműködött, sikeresen mozgósította a helyi középosztály egy részét, és főképp az alsópapságot.

A produktív szociálpolitika jelentős forrásokat összpontosított a népi és háziiparok, elsősorban a lenipar fejlesztésére, melynek következtében lényegesen növekedett a munkavállalás, s ahol sikerült koherenciát teremteni a közigazgatás és a szociálpolitika működése között, ott a pauperizációt is képesek voltak csökkenteni.⁵⁷⁹ Hámori Péter még élő kortársakkal készített számos későbbi interjúja alapján arra a következtetésre jutott, hogy a produktív szociálpolitika eredeti célkitűzése, a „polgárosítás” kevésbé tekinthető sikeresnek, ugyanakkor az interjúalanyok többsége a román érához viszonyított életszínvonal-emelkedésről számolt be. Ha „tömeges polgárosodás” nem is játszódott le, a társadalmi mobilitás mindenképp pozitív irányban módosult, ugyanis a segélyezett családokban egyre többen szereztek szakmát.⁵⁸⁰

⁵⁷⁶ A KALOT, a Gyermekvédő Liga, a Hangya, és az Actio Catholica is résztvettek ezekben az akciókban, viszont az anyaországi szövetkezetek és szervezetek, valamint a csonkaországi tisztviselők kontraszelektív támogatása kivívta a helyi elit és középosztály antipátiáját. Hámori: Magyar társadalomszervezési kísérletek Észak-Erdélyben (1938-1944), 78-79.;

⁵⁷⁷ Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 181.

⁵⁷⁸ Az ONCSA átvette az ESZSZ 1,5 millió P-s vagyonát is. Ablonczy: *Teleki Pál*, 479.

⁵⁷⁹ Az erdélyi háziipar fellendülése jórészt a Magyar Honvédség és magyar egészségügy megnövekedett megrendeléseinek, valamint az igen nagy felvevőképeségű német piacnak volt köszönhető. Hámori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 182.

⁵⁸⁰ Az ONCSA Észak-Erdélyben tehát előmozdította az oktatásügyet. Hámori: Magyar társadalomszervezési kísérletek Észak-Erdélyben (1938-1944), 87-88.

Az ONCSA erdélyi működését azonban negatív jelenségek is kísérték. Jóllehet az 1941-1944 közötti periódusban az Alap segélyezett családjainak 25-27%-a az erdélyi vármegyékből került ki, számos területi egyenlőtlenség keletkezett.⁵⁸¹ Az ONCSA a vegyes lakosságú községekben időben később és kisebb forrásbázissal kezdeményezte a produktív szociálpolitikát. A Székelyföldre az országos átlagnál jóval kevesebb forrás jutott.⁵⁸² Hátori Péter szerint e részleges sikertelenségnek több oka volt. A helyi elit, a román papság és a középosztály egy részének elzárkózása, a korrupció és a korábban Imrédy-kormányának megbízásából dolgozó egykori Magyar a Magyarért szociális munkások alacsony hatásfokú munkája mind hozzájárult a produktív szociálpolitika erdélyi nehézségeihez. Ezt súlyosbította, hogy a sokrétű kezdeményezés ellenére a román népesség integrációja sikertelen maradt.⁵⁸³

Ha értékelni szeretnénk az ONCSA és a magyar szociálpolitika erdélyi tevékenységét, akkor összességében sikeresnek nevezhetjük azt. Igen sok alapszolgáltatás jelent meg a visszacsatolás után: a kötelező társadalombiztosítás nyújtotta közegészségügyi és biztosítási szociális szolgáltatások jó része nem létezett, vagy jelentősen alacsonyabb szinten folyósították a román államban.⁵⁸⁴ Az ONCSA kölcsönök és háborús konjunktúra következtében fellendült háziipari tevékenység számos munkaalkalmat teremtett, s ehhez kapcsolódóan számos szakma elsajátítását segítette elő, növelve ezzel a társadalmi mobilitást. E valóban lényeges fejlődéstől eltekintve azonban a produktív szociálpolitika egyes aspektusaiban az országos átlagnál gyengébb teljesítményt mutatott: az erdélyi román népesség szociális integrációja sikertelen maradt, számos területen pedig csak részleges szolgáltatásokat tudott nyújtani az Alap. Mindezt tovább nehezítette, hogy a határmódosítás és a román hadsereg rekvirálásait követően 1942-ig súlyos áruhiány és közellátási problémák jelentkeztek. Ugyanakkor igen fontos kiemelni, hogy az erdélyi szociálpolitikai reintegráció és a hadigazdaság közben lezajlott expanziója hozzájárult a jóléti rendszer további kiterjedéséhez és átalakulásához.

⁵⁸¹ Hátori: Magyar társadalomszervezési kísérletek Észak-Erdélyben (1938-1944), 86.

⁵⁸² Ezek 90%-ban természetbeni juttatásokra szorítkoztak. Egyes helyeken az Alap kizárólag a családfelelőssége esetén nyújtott családtámogatást. Hátori: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben, 183.

⁵⁸³ Az ONCSA 1945 utáni erdélyi utóéletének fontos része, hogy a kölcsönrel felépített házak a román állam tulajdonába kerültek, a törlesztés megszűnt, s a lakók bérlővé váltak, elvesztve korábbi törlesztésként befizetett vagyonukat. Az ONCSA házakat ugyanakkor ezt követően nem lehetett elidegeníteni, tehát a telepnek s ezzel együtt a társadalmi szegregáció is állandósult. Hátori: Magyar társadalomszervezési kísérletek Észak-Erdélyben (1938-1944), 88.

⁵⁸⁴ Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 277-282.

4.2.7. Antiszemizmus és szociálpolitika az 1940-es évek első felében

Noha a zsidókérdés és a szociálpolitika tárgyalása nem tartozik szorosan tanulmányunk vizsgálati területéhez, ugyanakkor mivel a jóléti állam háború alatti átmenetének értékelése során fontos szempontot jelent, ezért e fejezetben röviden vizsgálunk kell e kérdést. Megítélését az ezzel foglalkozó szakirodalomban általában erősen befolyásolják az 1938 és 1942 között elfogadott zsidótörvények.⁵⁸⁵ A szociálpolitikával kapcsolatban tehát érdekesebb eredeti jelentéseiből és kontextusából kiindulni.

A „faj” fogalma a korabeli értelmezésekben legalább két, jól elkülöníthető jelentéssel bírt. Az egyik biológiailag értelmezte azt, s ebből népesedéspolitikai célokat vont le. Kétségtelen, hogy a produktív szociálpolitika diskurzusában ez az érvelés is fellelhető.⁵⁸⁶ A szociálpolitikával kapcsolatban ettől eltérő módon Joó Tibor a nemzeti öntudatra helyezte a hangsúlyt. Joó szerint a nemzeti öntudat a fajok keveredéséből származó „nép fiktív vérszövetsége”, s egyben a szellem kulturális alkotása. Tehát nem a faj az elsődleges, mely egyébként területileg keveredve hozta létre a népet, hanem a már létező nemzet által nacionalizált „faji-népi” tudat.⁵⁸⁷ E második típusú érvelést fogadta el az orvostársadalom szakmai véleménye, mely már a háború kitörése előtt fellépett a biológiailag értelmezett faji szempontú szociálpolitika ellen.⁵⁸⁸

Ugyanakkor a háború megkezdésétől fogva a magyar szociálpolitika egyik célkitűzése a nemzetileg tudatos, egészséges emberek kinevelése lett. E ponton a faji-nemzeti vonás és a keresztény magyar tradíciók összekapcsolódtak. Így a szociálpolitika pedig már nem csupán önmagában vett cél az ország lakosai életének jobbá tételére, valamint a munkavégzés kockázatainak kiküszöbölésére, hanem eszköz is egy egységes világnézettel felruházott,

⁵⁸⁵ Ferge Zsuzsa, Szikra Dorottya és Ungváry Krisztián megállapításaihoz lásd e fejezet későbbi jegyzeteit.

⁵⁸⁶ Szabó Zoltán ezzel kapcsolatban jegyzi meg: „Mindenekelőtt meg kell erősíteni azt a természetes emberi ösztönt, amely párválasztáskor a szerelem titkos belső intésére máris eugéniai, fajvédelmi szemmel keresi az épet, a szépet, a jót, az egészségeset, a harmonikusot, a hozzáillő magyar lelket és testet, vagyis az »ideált«.” Szabó Zoltán e koncepció alapján fogalmazta meg a génikus népkutatás programját is. Szabó Zoltán: A fajbiológia alapvonásai. In: Keresztes-Fischer – Mártonffy (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*, 521-528.

⁵⁸⁷ „Aki tehát nem képes elképzelni, hogy más nép tagja is lehetne, azzá tudna válni, az az igazi hazafi.” Joó Tibor gondolkodásában a faj tehát „természetrajzi egység”, s szellemtörténeti koncepciójából kiindulva ekképp a a nép szellemi alkata – nem pedig faji vonások – alakítja a népi kultúrát és a nyelvet. Joó Tibor: A nemzetiség. In: Keresztes-Fischer – Mártonffy (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*, 529-550.

⁵⁸⁸ Jó János szerint a „»biopolitika« a biológiának és a napi politikának összeegyeztetésére törekedik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy a mateialista szociális gondolkodást az orvostudomány útján kívánja államosítani.” Jó János a Budapesti Orvosi Kamara tagjaként a hivatalos kamarai véleménynek többször is hangot adott az 1930-as évek végén. Jó János: Az irányított embergazdálkodás. *Budapesti Orvosi Újság*, 35. évf. (1937), 19. szám, 443-444.

testben és lélekben erős magyar nemzet megteremtésére. Ennek működésére eklatáns példát szolgáltatott az OTI és a MABI által szervezett üdültetés.⁵⁸⁹

Az antiszemita szemlélet azonban a korszak a szociálpolitikájában is óhatatlanul exponálódott. Balás Károly *A szociálpolitika főkérdései* című 1929-ben írott munkájában 14 pontban foglalta össze a konzervatív szociálpolitika lényegét, melybe a következő is beletartozik: (9. pont) „[...] *garanciák szükségesek a társadalom utilitarista csoportjainak és rétegeinek közérdekellenes visszaéléseivel szemben. A politika szempontjából a faj és nemzet nagyobb jelentőségű lévén a társadalomban az egyesnél, a nemzet és faj efficiens munkájának eredményét a nemzet számára kell biztosítanunk. Ezért egyes, a nemzettel homogén rétegek parazitizmusánál nemzeti és szociálpolitikai tekintetben sokkal veszedelmesebb – s azért nagyobb jelentőségű probléma is – a heterogén társadalmi rétegek parazitizmusa [...]*”.⁵⁹⁰ Az 1940-es évek zsidóellenességét megelőzően a szociálpolitikával kapcsolatban főképp vallási-kulturális értelemben vett antiszemitizmus érvényesült. Ezzel kapcsolatban Imrédy Béla egyik gyakran hivatkozott szellemi forrása éppen Prohászka Ottokár izraelita vallást támadó esszéje: „*Mi az antiszemitizmust nem faji, vallási, hanem szociális, üzleti reakciónak fogjuk fel. Az antiszemitizmus a keresztény erkölcsstan és a keresztény társadalmi rend reakciója, s mint ilyen a legjogosultabb mozgalom [...]* amiért azután antiszemitának mondanak minket: az első, hogy meg akarjuk akadályozni a keresztény társadalom letörését, a második, hogy meg akarjuk akadályozni Magyarország elzsidósítását, a harmadik, hogy rá akarjuk segíteni a jóakarátú s nemzeti érzésű zsidóságot a nemzeti, keresztény társadalommal való összeforrásra. [...] *Ez nem antiszemitizmus, ez hungarizmus.*”⁵⁹¹ Szociálpolitikai értelemben ez a fajta hungarista felfogás érvényesült Imrédy Béla „csodás forradalomról” alkotott elképzelésében is, ahol a magyarországi modernizáció a zsidók fokozatos visszaszorításával

⁵⁸⁹ Az üdültetések megszervezésével a gyermekek szociálpolitikai nevelése a leventehagyományoknak megfelelően hazafias szellemben zajlott, tehát az egészségügyi oktatást jellemten, etika és történelem egészítette ki. Mind az OTI, mind pedig a MABI üdülőtáboraiiban – a két biztosítóintézet főként Balaton-környéki ingatlanokat vásárolt erre a célra – folyamatosan növekedett az üdültetett gyermekek száma. Hindy Zoltán: *A társadalombiztosítás bővülése. Jó egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 7. szám, 163.; Keleti József: *Fiatalbiztosítottak egészségvédelme*, 34-35.

⁵⁹⁰ Ezt egészítette ki a faji értelemben vett népesedéspolitika: (14. pont, *h* alpont) „[...] Az efficiens fajfenntartás és védelem is öntudatos gondoskodás tárgyát kell hogy alkossa minden, a maga nagy érdekeit megismerő társadalomra, nemzetre, illetőleg államra nézve. Ez a szempont szorosan összefügg a nőkérdéssel is, hogy ti. a modern nő is eredményesen képviselje fiziológiai és társadalmi hivatását. A nő társadalmi evolúciójának nem szabad tehát olyan irányt vennie, mely megakadályozza mindennél fontosabb fiziológiai és közérdekű erkölcsi feladatainak teljesítését: az efficiens faj és családfenntartást.” Balás Károly: *A szociálpolitika fő kérdései*. Budapest, Pallas Kiadó, 1929, 204-205., 207-208.

⁵⁹¹ Idézi Sipos: *Imrédy Béla*, 24.

együtt jelent meg.⁵⁹² Imrédy modernizációs programja ugyanis eleve a vagyondézmára és a jövedelmi viszonyok újraelosztására épült.

1938-ban zsidóellenes szociálpolitikai lépések sora kezdődött el. Az 1940-es évek fajpolitikájával szemben ugyanakkor az Imrédy-kormány modernizációs logikájának implicit tartalma alapján irreleváns, hogy a tulajdon és haszonérdekeltség jó része zsidó származású magyar állampolgárok kezében volt-e vagy sem. Az újraelosztást célzó intézkedések ugyanis nyilvánvalóan sértették a zsidó üzleti érdekeltségeket is. E gazdaságpolitikai döntés ugyanakkor egybeesett a keresztény-nemzeti politikai diskurzus antiszemita vonásával. A győri programmal kapcsolatban Ungváry Krisztián is megjegyzi, hogy *„hatásában a győri program tehát elsősorban a zsidó tőkét érintette, bár ez a magyar tőkeeloszlási viszonyok miatt nem is lehetett volna másképp”*.⁵⁹³ Ez utóbbi érvelést erősíti, hogy egyrészt Imrédy antiszemitizmusa csak 1939 februárja után radikalizálódott s Teleki sem faji alapú antiszemita volt.⁵⁹⁴

Az antiszemitizmus és szociálpolitika kapcsolatának másik vetülete, hogy az Imrédy-féle program nem csupán a magyarországi zsidók vagyont érintette, hanem például a magyarországi külföldi befektetőkét, vagy egyes nem zsidó tulajdonú, ám jelentős részesedéssel bíró vállalatokat is. Az 1939 januárjában elkobzott 1 millió hold földtulajdon esetében a zsidó származásúak földbirtokai „csupán” a harmadik helyen szerepeltek.⁵⁹⁵ Ez természetesen arányaiban nem csökkenti a zsidóbirtokok részesedését (650 000 hold). S bár a korábbi kutatások igazolták, hogy ebből mindössze 150 000 hold került kishaszonbérleti földosztásra,⁵⁹⁶ meglátásom szerint ez még nem igazolja, hogy a magyar szociálpolitika 1940-es évek elején bekövetkezett anyagi expanziója jórészt a zsidó vagyon elkobzásának

⁵⁹² Ungváry: Szociálpolitika, modernitás és antiszemitizmus Imrédy Béla politikájában. *Rubicon*, 20. évf. (2009), 1-2. szám, 78-83.

⁵⁹³ A győri program vagyondézmája több mint 50%-ban zsidókat érintett. Ungváry: „Árjásítás” és „modernizáció”. Adalékok Imrédy Béla miniszterelnöki működéséhez és a zsidótörvények geneziséhez, 13-15.

⁵⁹⁴ „Nálunk hatszorta nagyobb a zsidóság arányszáma, mint általában a nyugat-európai országokban, de mi ezt a keleti zsidóságot, amely ide hozzánk folytonosan, szünet nélkül és sokszor nagy tömegekben vándorolt be, nyugati módszer szerint kezeltük, így bántunk vele. Átszötte a nemzet élő testét idegen anyaggal, nagyrészt friss, idegen anyaggal s itt nem is annyira a vérre, mint a lelkeségre célzok. Ez a helyzet, a keleti zsidóságnak ez a folytonos beözönlése és még egy másik körülmény, az a körülmény, hogy ez az elkeveredés a társadalomnak csak bizonyos csoportjaiban – nevezzük osztálynak vagy nevezzük rétegnek, ahogy tetszik – folyt le, ezt a processzust még veszedelmesebbé teszi. Ez veszedelmet rejt magában a nemzet jellegének, jellemvonásai épentartásának szempontjából. Mindenki tudja, hogy én ezt a nézetet nem most vallom először, nem is akkor vallottam először, amikor Európában kezdtek erre felfigyelni. Vallottam régen, már nagyon régen önmagamban és nyilvánosan vallottam mindjárt a háború után és kértem akkor azt is, hogy a zsidóság maga vessen gátat a folytonos keleti beözönlésnek. Ez nem történt meg és ma a nemzeti akarat oly erősen nyilatkozik meg, hogy ezt a javaslatot aligha lehet mérsékelni.” Teleki: Kormánynyilatkozat, 354-355.

⁵⁹⁵ Elsősorban parlagföldeket és külföldi állampolgárok földbirtokait vették igénybe. Sipos: *Imrédy Béla*, 49.

⁵⁹⁶ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 132-133.

tulajdonítható. A fenti adatokból ugyanis az következik, hogy az elkobzott földvagyon $\frac{3}{4}$ -ét a kormány nem szociálpolitikai célokra fordította.

E tanulmány korábbi elemzései épp azt támasztják alá, hogy ez az expanzió sokkal inkább más kormányzati programoknak és gazdasági folyamatoknak köszönhető. A produktív szociálpolitika anyagi alapjait többnyire a győri program teremtette konjunktúra, a nemzetközi gazdasági körülményekben, elsősorban az exportpiaci viszonyokban bekövetkezett pozitív változás, a felvidéki és az erdélyi társadalmi adakozás, valamint különböző pótdórendszerek biztosították. A fajüldözés és szociálpolitika kapcsolatát illetően tehát nem lehet úgy érvelni, hogy a zsidóvagyon kiaknázása a magyar szociális állam anyagi megalapozásához döntő módon járult hozzá.⁵⁹⁷ Kétségtelen, hogy 1943-tól a zsidó vagyon elkobzása szisztematikusan s nagyobb volumenben kezdődött meg, melyet a Kállay- és a Sztójay-kormány részben szociálpolitikai célokra használt fel.⁵⁹⁸ Ugyanakkor véleményem szerint számos szempontot figyelmen kívül hagy az az értékelés, amely a győri programot és az Imrédy- és Teleki-kormányok szociálpolitikáját a későbbi, nyíltan zsidóellenes fajpolitika szemszögéből historizálja s „antiszemita kizsákmányoló politikának” értelmezi.⁵⁹⁹

Az „örségváltás” végrehajtása után 1942 végén már több mint 220 000 zsidó munkanélkülit regisztráltak.⁶⁰⁰ Ezzel párhuzamosan a „keresztény munkanélküliség” viszont – amint a munkanélküliségről szóló fejezetben már elemeztük – az 1940-es évek elejére gyakorlatilag megszűnt. Ungváry Krisztián az 1939 és 1943 közötti kormányzati vállalatpolitikáról alkotott véleménye szerint a gazdasági „örségváltás” során a zsidó érdekeltségek óhatatlanul háttérbe szorultak.⁶⁰¹ Ez viszont már nem tartozik szorosan a jóléti kérdések vizsgálatához. A magyarországi zsidópolitika ebben a tekintetben is egy szélesebb „tengelyhatalmi akcióban” vett részt, azaz egyfajta „imperativusznak” is meg kellett felelnie.

⁵⁹⁷ Az ONCSA 1940-re előirányzott összes költségét (28 millió P) például a társadalombiztosítási táppénzkiadások mintegy háromszoros mértékben múlták felül. Tomka Béla: *Trendek, típusok, teljesítmények: jóléti államok a 20. században*. Századok Füzetek 4. Budapest, Magyar Történeti Társulat, 2009, 37.

⁵⁹⁸ Szikra: A szociálpolitika másik arca. Fajvédelem és produktív szociálpolitika az 1940-es évek Magyarországon, 60-71.

⁵⁹⁹ Habár Ferge Zsuzsa és Szikra Dorottya pontos elemzéseket adnak, helyenként az antiszemitizmus és gazdasági átalakítás ok-okozati viszonyait felcserélik. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 132-133.; Szikra: Új ablak a magyar szociális ellátások történetére. Fajüldözések és szociálpolitika a legújabb kutatások alapján, 110-115.; uő: A szociálpolitika másik arca. Fajvédelem és produktív szociálpolitika az 1940-es évek Magyarországon, 39-79.

⁶⁰⁰ A hivatalos statisztikák szerint 1940. december 31-én 50 772 zsidó munkavállaló vált munkanélkülivé, 1942. december 31-én pedig már 221 869 főt regisztráltak. Ezzel együtt megtörtént az egyes gazdasági ágakban is az „örségváltás”, melyet egyes zsidó üzletemberek úgy próbáltak kiküszöbölni, hogy korabeli elnevezéssel „diszgjókat”, azaz keresztény strómanokat állítottak vállalataik élére. Ungváry: „Árjásítás” és „modernizáció”. Adalékok Imrédy Béla miniszterelnöki működéséhez és a zsidótörvények geneziséhez, 19-20.

⁶⁰¹ Tehát e tekintetben Ungváry árnyaltabb történeti képet alkot, mint Szikra. Ungváry: „Árjásítás” és „modernizáció”. Adalékok Imrédy Béla miniszterelnöki működéséhez és a zsidótörvények geneziséhez, 21-34.

Ennek megfelelően terjesztik ki a zsidótörvényeket 1941 márciusától Észak-Erdélyre.⁶⁰² E rövid fejezetben nem a kormányzati zsidópolitikát kívántuk elemezni. Viszont a jóléti állam fejlődésével kapcsolatban fontosnak tartottuk leszögezni, hogy az antiszemitizmus és a szociálpolitika kapcsolatával foglalkozó munkák egy részénél ahistorikus tendencia húzódik meg. Ugyanakkor lényeges szempont az is, hogy a korszak szociálpolitikájában jelentős, ám közelről sem a legfontosabb tényező az „antiszemita kizsákmányoló politika”.

* * *

Az Imrédy- és Teleki-kormány szociálpolitikáját elemző részben megkíséreltük feltérképezni és elemezni azokat a történeti aspektusokat, melyek meghatározták és formálták a produktív szociálpolitika kialakulását és fejlődését. Arra a következtetésre jutottunk, hogy 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 társadalompolitikai 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 szegényparasztságra koncentráló népesedéspolitika 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. Másrészt a korabeli faji-nemzeti elgondolásoknak megfelelően a szegényparasztság „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 találkoztunk. Imrédy Béla egy radikális, korporativista tervbe kívánta integrálni a szociálpolitikát (*radikális modell*), sajátos technokrata szemlélet alapján szabályozva azt, akár a korábbi gazdasági-

⁶⁰² Ablonczy: Teleki Pál, 488-489.

társadalmi struktúrák gyors lebontása révén. Ebben a törekvésében 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 meghatározóak a jóléti programok egészét tekintve.

A közegészségügy, népesedéspolitika, és családvédelem második világháborút megelőző összefüggései a vizsgált periódusban tulajdonképpen a produktív szociálpolitika elképzeléseihez kapcsolhatóak, mivel ezek a politikák és politikai diskurzusok a munkaképes, önálló, erkölcsiben 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. Tanulmányuk fő vizsgálati szempontjai alapján 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 társadalompolitikai 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 lakáspolitikai 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 gyöngyei – 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 elérendő céljainak tekintettek.

5. A magyarországi szociálpolitika a második világháború idején (1941-1944)

Néhány nappal Teleki Pál öngyilkosságát követően Magyarország 1941. április 11-én az önálló Horvátország kikiáltása után megtámadta Jugoszláviát, majd pedig június 26-át követően Németország oldalán hadba lépett a Szovjetunió ellen. A hadviselésnek, majd pedig annak a ténynek, hogy az ország háborús fronttá változott 1944-1945-ben, igen súlyos szociálpolitikai kihatásai voltak, ugyanakkor a háború teremtette konjunktúra, illetve tovább növekvő állami reguláció és intervenció elviekben a modern állami jóléti politika fejlesztését is magával vonta. Tanulmányunk e részében ennek megfelelően a háborús kormányok szociálpolitikájával foglalkozunk, s a bevezetés szemponjaival összhangban elemezzük a kontinuitás és az átmenet kérdéseit. Külön figyelmet szentelünk a kötelező társadalombiztosítási rendszer bővülésének, valamint a különböző jóléti reformok fejlődésének és a háborút követő időszakra megtervezett jóléti programoknak, különös tekintettel az angol Beveridge-terv recepciójára.

A háborús konjunktúra gyors gazdasági fejlődést eredményezett, ugyanakkor 1943-tól már ellátási nehézségek jelentkeztek. Ennek ellenére a társadalombiztosítás és a közegészségügy területén folyamatosság tapasztalható a háború előtti periódussal. A kötelező társadalombiztosítás esetében a háborús kormányok legitimizációja és a már megkezdett programok folytatása, utóbbi esetében pedig többnyire közvetlenül a háborús egészségügyi intézkedések meghozatala érdekében fejlesztették a szociálpolitikai szolgáltatásokat. Tehát igen erősen érvényesült a korábbi programok kontinuitásának paradigmája.

Az anyagi és ellátási nehézségek Magyarország tartósabb háborús szerepvállalásával felerősödtek, így Bárdossy László miniszterelnök már 1941 júliusától szigorított a jóléti kiadások növelésének ütemén. Ezzel párhuzamosan 1941 szeptemberétől Jurcsek Béla belügyi államtitkár vezetésével megkezdtek az átállást a konkrét hadigazdálkodásra, a legfontosabb élelmiszerekre pedig jegyrendszert vezettek be. A zsidó férfiaknak és harci feladatokra alkalmatlan személyeknek munkaszolgálatra kellett bevonulniuk. Mindazonáltal a Bárdossy-kormány alapelvnek tekintette, hogy bár nem emelik, de legalább az inflációhoz igazítják a szociálpolitikai juttatások szintjét. Ennek megfelelően a béremelésekkel együtt a táppénz, a baleseti és öregségi járadékok is az inflációval emelkedtek 1944-ig.⁶⁰³ Ezzel

⁶⁰³ A munkavállalóknak különböző rendeletekkel munkabérpótlékot nyújtottak, hogy a fizetések inflációval szembeni vásárlóértékét meg tudják őrizni (7.290/1940., 9.150/1940. M.E. sz. r.; 2.980/1941. M.E. sz. r.,

párhuzamosan az 1940. évi XV. törvény a mezőgazdaságban is bevezette a minimálbér rendszerét.⁶⁰⁴ Ez a szociálpolitikai paradigma a Kállay-kormány (1942. március 17. – 1944. március 22.) hivatali ideje alatt is folytatódott. A korábbi rendszerhez képest jelentős elmozdulás Sztójay Döme miniszterelnöksége alatt (1944. március 22. – 1944. augusztus 29.) következett be a nyugdíjkorhatár leszállításával. Magyarország kiugrási kísérlete után (1944. október 16.) a Szálasi-kormány hozott néhány intézkedést, ezek azonban időben és térben igen marginálisnak bizonyultak. A front hazánkba értével minden magyarországi szociálpolitikai kezdeményezés szünetelt, s legfeljebb átmeneti segélyeket és minimális járadékokat fizettek ki. Az önálló szociálpolitika csak 1945 első hónapjaiban indult meg újra.

5.1. A kötelező társadalombiztosítás alakulása 1945-ig

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

Tomka Béla kutatásai igazolták, hogy a magyar jóléti állam a két világháború közötti periódusban európai összehasonlításban összességében konvergált Nyugat-Európa jóléti fejlődési tendenciáihoz.⁶⁰⁵ Ennek legfőbb oka, hogy a bismarcki rendszerben a foglalkoztatáson alapuló biztosítás bővítésével egy olyan fejlődési logika érvényesült, mely a

3.620/1941., 4.000/1941., 8.500/1941., 9.070/1941., 9.080/1941. M.E. sz. r.; 6.500/1942. M.E. sz. r.). Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 21-22.

⁶⁰⁴ Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 23-24.

⁶⁰⁵ Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 41-42., 61-62., 81-82.; 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, WZB-Jahrbuch, 2004, 110-117.

hasonló rendszerrel rendelkező országokban is jóléti expanziót eredményezett.⁶⁰⁶ 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.⁶⁰⁷

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.⁶⁰⁸ 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.⁶⁰⁹

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 e mellé társadalmi segélyprogramokat hozott létre, majd az 1924-ben bevezetett baleset- és munkanélküli biztosítás tovább szélesítette a társadalombiztosítási rendszert.⁶¹⁰ Az igen dinamikus lengyel fejlődés következő lépcsőfokát az 1927-ben bevezetett nyugdíjbiztosítás jelentette, mely teljessé tette a munkavállalók társadalombiztosítását. Ezt követően 1933-ban egységesítették a biztosítási járulékokat, s a biztosítást kiterjesztették a nem alkalmazott munkavállalókra is.⁶¹¹ 1933 és 1939 között, a gazdasági világválságot követő években nem történt lényeges változás, az addig elért szintek fenntartására törekedtek. 1939 és 1945 között

⁶⁰⁶ Kovrig: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*. 1. kötet, 123-129.

⁶⁰⁷ 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: *Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell*, 122.

⁶⁰⁸ A fejlett nyugdíjbiztosítás további előnye volt, hogy 1929-től nem kötötték hozzájárulásokhoz. Dixon, John – Macarov, David (ed.): *Social Welfare in Socialist Countries*. London – New York, Routledge, 1992, 79.; Tomka: *Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell*, 123.

⁶⁰⁹ 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: *A munka védelme a dunai államokban*, 277-281.

⁶¹⁰ A szegénységélyezést a magyar rendszerhez hasonlóan a lengyel is a helyi közösségek és hatóságok kezelésében hagyta. Dixon – Macarov (ed.): *Social Welfare in Socialist Countries*, 156-157.

⁶¹¹ Dixon – Macarov (ed.): *Social Welfare in Socialist Countries*, 157.; Tomka: *Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell*, 123.

a háborús viszonyok között a jóléti politika szinte teljes egészében szünetelt, s csupán „jóléti önkéntesek” láttak el szolgálatot.⁶¹²

A térségben tehát a kötelező társadalombiztosítási rendszer expanzója 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 társadalombiztosítási szolgáltatások bővítése. Ennek megfelelően e fejezetben vizsgálni fogjuk 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 (3-4. táblázat).

⁶¹² 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 (ed.): *Social Welfare in Socialist Countries*, 158.

3. táblázat: A magyar társadalombiztosítás lefedettségének alakulása (1930-1943)

Kategóriák	1930		1940		1942-43	
	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

*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.

Az 1930. évi népszámlálás. I. rész. Demográfiai adatok községek és külterületi lakotthelyek szerint. In: *Magyar Statisztikai Közlemények*, 71. kötet, Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1932, 3.; Az 1930. évi népszámlálás. II. rész. Foglalkozási adatok községek és külterületi lakotthelyek szerint, továbbá az ipari és kereskedelmi nagyvállalatok. In: *Magyar Statisztikai Közlemények*, 86. kötet, Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1934, 10., 50-53., 60-63., 68-77., 89.; *Az 1941. évi népszámlálás*. 1. kötet. Foglalkozási adatok községek szerint. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal Könyvtár és Dokumentációs Szolgálat, Magyar Országos Levéltár, 1975, 15.; *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942*. Budapest, Országos Társadalombiztosító Intézet, 1943, 3-4., 44., 50., 58.; *Magyar Statisztikai Évkönyv*. Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1931, 35-36.; *Magyar Statisztikai Évkönyv*. Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1940, 54.; *Magyar Statisztikai Évkönyv*. Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1941, 53-56.; Bikkal Dénes: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*. Budapest, Danubia Könyvkiadó, 1943, 36-37., 50-52., 57.; MOL P 1240/4. OTI Elnökségi Iratok 1940-1941.; PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e. Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről. (1945).

4. 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, 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, Transaction Books, 1982, 75-76.; Prónai Borbála: A kötelező társadalombiztosítás szolgáltatásai a két világháború közötti Magyarországon. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 57.; Szikra Dorottya: Modernizáció és társadalombiztosítás a 20. század elején. In: Augusztinovic Mária (szerk.): *Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000, 18-19.; Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003, 10-12. táblázat.; A saját számításaink a gazdaságilag aktívak és a biztosítottak 4. táblázatban közölt adatain alapulnak.

A mind a nyugat-európai trendhez viszonyítva, mind pedig a magyar társadalombiztosítás fejlődésén belül a táblázatok adatai egy növekvő tendenciát mutatnak. A betegségbiztosításban 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-ben 1 298 602 fő, 1943-ban pedig már közel 2 000 000 fő volt biztosítva. Mindenekelőtt föltűnik – mind a betegségbi, 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. Másrészt 1940 és 1943 között több kiterjesztést hajtottak 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.⁶¹³ 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.⁶¹⁴ 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 biztosított arány annak ellenére, hogy Magyarország – a felvidéki területeket nem számítva – alapvetően fejletlenebb társadalombiztosítással rendelkező területeket kapcsolt vissza az anyaországhoz.⁶¹⁵ 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.⁶¹⁶

Az 4. 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.⁶¹⁷ Mindezek

⁶¹³ Amint már a tanulmány korábbi fejezeteiben elemeztük, az 1930-as éveket szanalási problémák jellemezték. Csúpan 1939-re sikerült a deficit rendezése. *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942*, 29-34.

⁶¹⁴ Kádár Mihály: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban. *Országos Orvoskamrai Közöny*, 8. évf. 1944. április 15., 169.

⁶¹⁵ Joggal jelentette ki Keresztes-Fischer Ferenc a társadalombiztosításról *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942* című munka előszavában: „50 évvel ezelőtt még idekenkedéssel nézett törekvések mostoha sorsában osztozott és lekicsinyléssel találkozott, megérte azt, hogy a nemzet egyeteme által figyelemmel kísért közfeladattá emelkedett.” *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942*, 4.

⁶¹⁶ Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 57-58.

⁶¹⁷ A forrásbázisok részletes adataihoz lásd a 4. és 5. táblázat forrásainál megjelölt könyvészeti és levéltári adatokat.

alapján kijelenthető, hogy a lefedettségi 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.⁶¹⁸ 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 4. 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.⁶¹⁹

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.⁶²⁰

E lassú bővítés első fázisa az 5.960/1941. M.E. sz. rendelet, mellyel egyes társadalombiztosítási juttatásokat növeltek.⁶²¹ Utóbbihoz kapcsolódott a 7.200/1942. M.E. sz.

⁶¹⁸ 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 7.850/1937. M.E. sz. rendelet országos szinten rendezte a vármegyei, városi és községi tisztviselők és egyéb alkalmazottak, valamint hozzátartozóik öregségi, rokkantsági, özvegyeségi 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: 1892-1942*, 47.

⁶¹⁹ Néhány szakma esetében létesültek önálló és vállalati nyugdíjpénztárak, ezek azonban a magyar társadalomnak csak igen szűk rétegeit érintették, körülbelül 20 000 - 25 000 főt. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 52-54.

⁶²⁰ 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: 1892-1942*, 1943, 29.

⁶²¹ Így tehát már nemcsak az egyházközségek és egyházi intézmények által foglalkoztatott munkavállalók, hanem testületi tagjaik is teljes biztosítást nyertek. Hozzájuk hasonlóan ugyanez a rendelet a magántitkárokat a

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 betegsëgbiztosítási szolgáltatásaihoz képest.⁶²² E nagyobb szolgáltatásbeli bővítésekhez kapcsolódóan további rendeletek kisebb kiterjesztéseket hajtottak végre 1941-1942-ben.⁶²³ A 6. táblázatban összefoglaltuk, hogy 1940 és 1944 között mely foglalkozási csoportok kerültek a kötelező társadalombiztosítás rendszerébe.

5. 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 bányá- 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: 1892-1942.* Budapest, Országos Társadalombiztosító Intézet, 1943, 29., 53-54.; Bikkal Dénes: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon.* Budapest, Danubia Könyvkiadó, 1943, 9-10.

MABI biztosítottjainak körébe sorolta, ugyanakkor minden eddigi társadalombiztosítási jogosultságot a tényleges szolgálati járandóság alapján határozott meg. A rendelet ugyanakkor megemelte az anyagi 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: 1892-1942*, 29.

⁶²² Kovrig: *A munka védelme a dunai államokban*, 277-285.

⁶²³ Az 5.960/1941. M.E. sz. rendelet a nyugdíjak járadéktörzsét 120 P-re emelte, s a fokozódó pótléjáradék 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 7.200/1942. M.E. sz. rendelet annyiban fejlesztette ezt tovább, hogy a nyugdíjbiztosítási járulékok utólag, részletekben is fizethetőkkel váltak.

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.⁶²⁴ 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 jövőbeli állami támogatás teszi lehetővé.⁶²⁵ Amint azonban azt a korábbi fejezetekben láthattuk, a magyar szociálpolitika anyagi viszonyai azonos színvonal garantálása mellett nem tettek lehetővé ilyen mértékű bővítést.⁶²⁶ 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.⁶²⁷ 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.⁶²⁸ 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.⁶²⁹

⁶²⁴ Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 151.; Ormos: *Magyarország a két világháború között 1914-1945*, 334-335.

⁶²⁵ Hindy Zoltán: Az öregségi-rokkantsági ellátás javulása. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 10. szám, 273-274.

⁶²⁶ 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, melyből 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.

⁶²⁷ Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 151.

⁶²⁸ A biztosítással a katonai szolgálatosok családtagjai is jogosulttá váltak az OTI szolgáltatásaira. Prónai: *A kötelező társadalombiztosítás szolgáltatásai a két világháború közötti Magyarországon*, 59.

⁶²⁹ 7.800/1938. M.E. sz. r., 7.400/1939. M.E. sz. r., 5.777/1941. M.E. sz. r., 940/1942. M.E. sz. r., 1.900/1942. sz. r., 6.800/1942. M.E. sz. r. A tartási hozzájárulás 1941-től vált kötelezővé: 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

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 értelmezésében 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, s például a hadbavonultak családi pótlékának juttatását a családtagok termelésbe való minél nagyobb arányú bevonásával kötötték össze.⁶³⁰

Ugyanakkor e bővítéseknek természetesen nagy költségkihatásai voltak, melyeket a belügyi és a honvédelmi tárca fedezett.⁶³¹ A szolgáltatások szintje 1943 első felében, 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 gyógyszertárat 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 gyógyszertárak létesítésével próbálta – kevés sikerrel – ellensúlyozni.⁶³²

P összegben hadisegélyt is igényelhetett. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 87-90.

⁶³⁰ 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 László: *Háború és szociálpolitika. Nép- és Családvédelem*, 2. évf. (1942), 4. szám, 126-129.

⁶³¹ Új rendelkezések a társadalombiztosításban. *Jó Egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 1. szám. A költségvetési kiegyenlítésről és a gyógyászati segédanyagok ellátásának romlásáról.

⁶³² A kötszerekhez és gyógyászati textíliákhoz szükséges gyapotot Angliából, a szemüveg- és optikai lencsét 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. *Jó Egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 1. szám. A költségvetési kiegyenlítésről és a gyógyászati segédanyagok ellátásának romlásáról.; *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942.*, 110-111.

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.⁶³³ 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.⁶³⁴ Ugyanakkor a köztisztviselők családi pótléka jóval magasabb volt, mint a többi munkavállalóé: a korábbi havi 12 P helyett 1941-től a köztisztviselői családoknál gyermekenként havi 48 P járt, szintén progresszív alapon.⁶³⁵

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.⁶³⁶ 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

⁶³³ Slovenskóban 1941. szeptember 24-én vezették be a családi pótlékot 14 éves korig, a betegségi biztosítás jogosultjai számára. 1942-ben 260 000 gyermek után fizettek pótlékot. Cseh-Morvaországban 1941. november 21-től folyósították rászorultsági elven működő közsegély formájában. Horvátországban a szlovák rendszerhez hasonlóan biztosítási alapon vezették be 1942. április 25-től. Bulgáriában 1942-től létezik gyermeknevelési pótlék. Azonban még a kelet-közép-európai országokkal valamelyest párhuzamba vonható Spanyolországban és Portugáliában is csak 1938 végén kezdték meg a családi pótlékok folyósítását. Tóth Béla: *Családi segély. Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 10. szám, 380-381.; uő: *Szociális biztosítási tervek. Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 12. szám, 457.

⁶³⁴ A 7.310/1942. 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: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 26.

⁶³⁵ 8.500/1941. és 6.500/1942. 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 gyermekszülést követő hónapban a járadékosok a havi összeg ötszörösét kapták. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 27-28.

⁶³⁶ Tóth: *Szociális biztosítási tervek*, 457.

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 elértéktelenítette, tehát a biztosítók vagyonát a háború egy másik szempontból is károsította. A 6. táblázatban az 1943 végi állapot alapján rekonstruáltuk a magyarországi társadalombiztosítók tartalékalapjainak és befektetéseinek anyagi viszonyait.

6. 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
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: 1892-1942.* Budapest, Országos Társadalombiztosító Intézet, 1943, 156-162.; Bikkal Dénes: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon.* Budapest, Danubia Könyvkiadó, 1943, 43-44.; Hindy Zoltán: A járuléktökek elhelyezése a Magánalkalmazottak Biztosító Intézeténél. *Munkaiügyi Szemle*, 13. évf. (1939), 11. szám, 497-500.; Lengyel Ervin: Az OTI szervezete és működése. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat.* Budapest, Belügyminisztérium, 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.⁶³⁷ 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.⁶³⁸ Ennek következtében a bélyegrendszert és a felosztó-kirovó elvű járulékolást, mint általános finanszírozási alapsémát, elvetették.⁶³⁹ 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. Másrészt 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 tönkretethették e tőkevagyonot.

5. 2. Közegészségügy és szociálpolitika a második világháború idején

Már az 1941-es Johan-féle jelentés kapcsán is láthattuk, hogy a belügyi tárca államtitkára úgy képzelte el a jövőbeli állami egészségügy kiépítését, hogy abban a társadalombiztosítás feladatai és az egészségügyi politika városban és vidéken egyaránt szerves egységet alkothassanak. Ezt szakmai megfontolások alapján azzal indokolta, hogy a szűk anyagi, infrastrukturális és személyi keretek miatt – a hatékonyság és az ellátás minőségének jelentős romlása nélkül – ezt másképp Magyarországon nem lehet végrehajtani. Ennek megfelelően

⁶³⁷ Nagy: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon, 91-92.

⁶³⁸ Horvát István: A társadalombiztosító intézetek tartalékalapjai tőkéinek beruházása. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 6. szám, 313-324.

⁶³⁹ 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 „fakultatívvá válhat”, 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: 1892-1942*, 46.

Magyarország egészségügyi rendszerének komoly átalakításokra és beruházásokra volt szüksége ahhoz, hogy a megkívánt színvonalat elérhessék, illetve, hogy az országosan mutakozó egyenlőtlenségeket és területi széttagoltságot meg lehessen szüntetni. Johan koncepciója, amint látni fogjuk, 1942-től fogva nemzetstratégiai céljá vált. A Belügyminisztériumon belül ekkor úgy képzelték el, hogy az állami közegészségügyi szolgálat fejlesztéséhez s a körzeti orvosi rendszer kiépítéséhez a társadalombiztosítási rendszer szolgál majd mintául. Véleményem szerint tehát egy szellemiségben mindenképp konzervatív, de gyakorlati megközelítésében már a korábbi paternalista szemlélettől eltérő, széles körűbb, demokratikus elemeket is tartalmazó egészségügyi és szociálpolitika lehetőségei körvonalazódtak. Az mindenesetre már 1942-ben bizonyossá vált, hogy az egészségvédelmet és nemzetstratégiát a korány szorosan összekapcsolta. Szociálpolitikai szempontból ez azt jelentette, hogy több forrást invesztáltak a prevencióba. Ebben a fejezetben ennek megfelelően azt vizsgáljuk, hogy egyrészt a második világháború idején mi valósulhatott meg Johan terveiből, s hogyan alakult a közegészségügyi politika Magyarországon. Ezen belül a szociálpolitikával összefüggésben a következő területeket vizsgáljuk: orvosi helyzet rendezése, egészségügyi prevenció és betegbiztosítás, pronatalizmus és családvédelem, valamint a kórház- és körzeti orvosi rendszer kiépítésének lehetősége.

A jóléti szolgáltatások kiterjesztése mellett – amint azt a két világháború közötti közegészségügyi politikával foglalkozó fejezetünkben már elemeztük – a magyar társadalombiztosítás színvonalának emelése érdekében Johan Béla elsősorban az orvosok státuszát tartotta kulcsfontosságúnak. A háborús évek orvospolitikája a hadiállapot miatt fokozottabb munkát és feladatokat rótt a magyar orvosokra, ugyanakkor az orvosok anyagi helyzetének és életkörülményeinek javítására is törekedett. Ennek alapvetően két elemét különböztethetjük meg: az orvosoknak nyújtott anyagi és természetbeni juttatások növelése, ezzel összefüggésben jogaik bővítése, valamint társadalmi felvilágosítás kifejtése.⁶⁴⁰

Előbbire vonatkozóan a kormány több rendelettel próbálta a szűk háborús költségvetéshez képest az orvosi státuszok anyagi helyzetét javítani. Az 1943. évi 220/302. VII. sz. pénzügyi körrendelet 1944. január 1-től eltörölte az OTI és a MABI szerződéses orvosainak jövedelemadóját, melyet 1943-ra visszamenőlegesen is módosított. A körrendeletben

⁶⁴⁰ Metz Ferenc: Az orvos, a tisztviselő, meg a biztosított. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 8. szám, 191-192.

biztosított mentességet 1944 márciusában az összes biztosító orvosra kiterjesztették.⁶⁴¹ Az orvosi díjak valorizálása 1944-ben következett be, amikor a pótdíjak összegét átlagosan háromszorosára emelték. A valorizáció tehát az inflációval párhuzamosan növelte az orvosi díjakat, egyúttal azonban megszüntette az orvosi kategóriák közötti különbséget is.⁶⁴²

A díjazási diszkriminációnak korábban a körorvosokra nézve az anyagiakon túl káros hatásai voltak, hiszen alacsonyabb fizetségeik társadalmi előítéleteket hívtak életre. Ezzel kapcsolatban az orvosok anyagi helyzetét tovább javította a 237.000/1944. és 238.910/1944. B.M. sz. rendeletek. Előbbiben arról intézkedtek, hogy ha a biztosított nem intézeti orvost vesz igénybe, akkor annak az orvosnak az Orvosi Kamara 75%-os térítési díjat fizet. Utóbbi rendelet esetében a biztosítók orvosainak nem társadalombiztosítási megbízás alapján való igénybevétele esetén a szokásos díjak 75%-át térítette meg az Orvosi Kamara, a költségeket pedig a biztosító és a megbízó intézet rendezte.⁶⁴³ Az egységes díjazás során tehát nemcsak az orvosok fizetését valorizálták, hanem a díjazási diszkriminációt is felszámolták.

A háborús viszonyok következtében a népbetegségek leküzdése, az egészségvédelem és a rokkantság megelőzése kiemelt fontosságú szociálpolitikai feladattá vált.⁶⁴⁴ A tüdőbeteg gondozó intézetek száma 1938 és 1944 között 77-ről 134-re, míg a nemibeteg-gondozóké 11-ről 73-ra nőtt.⁶⁴⁵ Az 1933-ban Keresztes-Fischer és Johan által felállított 10 éves egészségvédelmi terv keretében 1938-ig kevéssel több, mint 400 körzet épült ki, viszont 1944-ig a körzetek száma elérte a 800-at.⁶⁴⁶ Jóllehet ekkor a városokban átlagosan 6000 ember jutott egy-egy körzetre, a falvakban az egészségvédelmi körzetek kiépítése messze

⁶⁴¹ Ezzel párhuzamosan az orvosi díjazást is növelték. Eredetileg az 54.313/1925. N.M. sz. r. szabályozta a pénztári orvosok, az 55.580/1927. sz. N.M. r. pedig a magánorvosok pótdíjait, melyet sürgős orvosi elsősegélynyújtás esetén kellett fizetni. Az 1927-től 1941-ig bekövetkezett tudományos-technikai fejlődés – például a röntgenkészülékek szolgálatba állítása – kisebb díjak sokaságát hívta életre, így az eredeti rendeleteket modernizálni, a díjakat pedig valorizálni kellett. Már 1942 folyamán 100%-os pótdíjat állapítottak meg (54.313/1925. N.M. sz. r. alapján, mely az ez utóbbi rendeletben megszabott rendelési, látogatási és műtéti díjakat egészítette ki. *Országos Orvoscamarai Közlöny*, 8. évf. 1944. március 5., 120-122.

⁶⁴² A 236.600/1944. B.M. sz. rendelet az 1925-ös 15 P-s, illetve az 1927-es 21,6 P-s pótdíjakat egységesen 63,36 P-re emelte. Ezzel párhuzamosan a 80.346/1944. FM. sz. rendelet a vidéki orvosok pótdíjait – főként OMBI orvosok díjszabásáról volt szó – az 1942-ben megállapított 100%-os emeléshez képest újabb 100%-kal emelte. A komolyabb, például röntgenvizsgálatok esetén előbbi rendelet az 1925-ös pénztári 36,96 P-t és az 1927-es magánorvosi 45,44 P-t egységesen 131,84 P-re emelte. *Országos Orvoscamarai Közlöny*, 8. évf. 1944. március 5., 123.

⁶⁴³ Az 1900. évi XVI. tc. kötelezte a körorvosokat, hogy ha mezőgazdasági önkéntes baleseti biztosított ellátását nem vállalná el más orvos, akkor ezt nekik kell ellátniuk. *Országos Orvoscamarai Közlöny*, 1944. május 6.

⁶⁴⁴ Keleti József: Egészségvédő és gyógyító alap. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 2. szám, 29.

⁶⁴⁵ Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 374.

⁶⁴⁶ A 10 éves terv végső célja az volt, hogy átlagosan 6000 ember jusson 1-1 körzetre. Ezt 1944-ig a városokban sikerült teljesíteni. Johan Béla: Mit várhatunk a mai magyar közegészségügyi munkától. In: Hóman Bálint (szerk.): *Mai magyarságunk életrajza. Nemzetismeret*. Székesfehérvár, Csitáry G. Jenő Könyvnyomdája, 1939, 92.

elmaradt a városok átlagától.⁶⁴⁷ 1938-ban a falvakban 215 körzetről tudunk, melyeknek száma 1944-ig csupán 270-re emelkedett. Ebből következik, hogy 1944-ben a 800 körzetből még mindig legalább több mint 500 a városokra jutott.

Magyarország második világháborús részvétele az egészségügyi prevenciót és betegellátást is érintette. 1936-ban jelent meg az Egészségvédő és Gyógyítóeljárési Rendtartás, melyet az Egészségvédelmi Szövetség dolgozott ki. Ez tulajdonképpen már 1928 óta létezett, hiszen az 1928. évi XL. tc. 86. §-a rendelkezett egészségvédő és gyógyító alap létrehozásáról, melyet a várományfedezeti rendszerbe folyó nyugdíjjárulékokból levont összegrészből finanszírozták volna. Ekkor azonban a kis járulékalap miatt számottevő összeg az egészségvédő alapba nem folyhatott be, tehát tőkegyűjtésről sem lehetett szó.

Az Egészségvédő Alap összegei csak az 1940-es évekre érték el azt a szintet, amelyből már fedezni lehetett további egészségügyi prevenciós feladatokat.⁶⁴⁸ Mivel az Alap fő célja a rokkantság és a népbetegségek elleni küzdelem volt, ezért általában a biztosítási jogosultság megszűnését követő további szükséges kórházi kezeléseket finanszírozták, ha ezzel a tartós vagy ideiglenes rokkantságot elkerülhetőnek vélték. A betegségi biztosításban a kötelező biztosítási szolgáltatásokon túl az alap több kedvezményt is biztosított. A betegségi biztosítás a következő szolgáltatásokat nyújtotta: ingyenes vizsgálat és kezeltetés – tüdőszanatóriumban vagy kórházban legfeljebb 1 évig a biztosított számára –, hozzátartozóknak legfeljebb 1 havi kezelés, keresőképtelenné vált biztosítottaknak 1 évig táppénz, hozzátartozóknak ugyanennyi időre fél táppénz, valamint ingyenes gyógyszerellátás. Ezen felül az Egészségvédő és Gyógyító Alap a következő szolgáltatásokat adta: 1) betegségi biztosítás meghosszabbítása, ha a jogosultsági idő lejártá után a biztosított ezt nem tudja fedezni, 2) tüdőszűrő-állomások és védőnői szolgálat költségeinek fedezése, 3) egy éven felüli tüdőszanatóriumi kezelés finanszírozása, 4) prevenciós üdültetés elsősorban kezdeti stádiumban lévő gümőkóros betegek részére.⁶⁴⁹ Az Alap fontosságát csak csekély mértékben csökkentette, hogy a 7.200/1942. B.M. sz. rendelet – a biztosítottak és családtagjának egyaránt – ingyenessé tette a gyógykezelést a biztosítás teljes időtartama alatt, mivel az ebben a rendeletben meghatározott kiterjesztést az Alap nélkül nem lehetett volna finanszírozni.⁶⁵⁰

⁶⁴⁷ Ugyanakkor a háború alatt az OKI és Zöldkereszt folytatta munkáját. Vidéken az 500 orvost és 900 védőnőt foglalkoztató Zöldkereszt 1944-ben több mint 2 millió embert ellátásáról gondoskodott. Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 73-74.

⁶⁴⁸ Az Alap tőkéjének növelésére az összes nyugdíjjárulék 6%-át használták fel. Bogdán Alajos: *Mi lesz azután? Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 9. szám, 256.

⁶⁴⁹ Keleti József: *Egészségvédő és gyógyító alap*, 30.

⁶⁵⁰ Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 149.

Az Alap szolgáltatásait és finanszírozási módját elemezve több következtetést is levonhatunk. Racionális döntésnek bizonyult, hogy a nyugdíjak tartalékalapjának kamatozó forrásaiból egy bizonyos részt a betegségi ágazat szolgáltatásaink bővítésére csoportosítottak át, mivel a nyugdíjalapok esetében jóval nagyobb tőkékről volt szó. S noha az OTI-nál a betegbiztosítottakra vonatkozó pótszolgáltatások a vidéki biztosítottakra is kiterjedtek, ez vidéken főleg a prevencióra korlátozódott, tehát a betegségi biztosítást nem pótolhatta. E tekintetben viszont az Alap jelentős szerepet töltött be, ugyanis olyan idős vidéki gazdasági biztosítottakra, például gazdatisztekre, is kiterjedt, akik ugyan 1938 óta rendelkeztek nyugdíjbiztosítással, viszont betegségi biztosítással nem. Így legfeljebb az Országos Betegápolási Alap igen alacsony szintű szolgáltatásait vehették igénybe. Az Egészségvédő Alap szolgáltatásai révén azonban már 1942-ben megvalósult egyfajta igen korlátozott kötelező – legalább is a biztosított számára feltétel nélkül igénybe vehető – mezőgazdasági társadalombiztosítás.

Tulajdonképpen ezt az egészségvédelmi munkát egészítette ki 1942-ben a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete pronatalista családvédelmi programja. A MABI szerződést kötött az Országos Egészségvédelmi Szövetséggel, valamint Budapest Székesfőváros Szociálpolitikai Osztályával. Ennek értelmében új anya- és csecsemővédelmi szolgáltatásait ezután országos és fővárosi betegellátó szervein keresztül biztosította. Tehát már a Johan-féle elképzelés részleges megvalósítására tettek kísérletet, amennyiben az egészségvédelmi és biztosítási szervek működését közösen látták el.⁶⁵¹ Habár jelentős előrelépésnek tűnt, a MABI akciója igen korlátozott maradt, hiszen csak a biztosított magántisztviselő tagokra és azok családtagjaira terjedt ki. Emiatt ez a kezdeményezés a vidéki, elsősorban tanyákon és falvakban élő lakosság egészségügyi prevencióját nem érintette, jóllehet a zsúfolt vagy elhanyagolt városnegyedeken kívül éppen ezeken a területeken pusztítottak a legelterjedtebb népbetegségek.

A háborús pronatalista szociálpolitika másik megnyilvánulása volt a házassági kölcsön intézménye (1.100/1941. B.M. sz. r., 1941. évi XV. tc.). A kölcsön feltételei közé tartozott, hogy a házaspár együttes jövedelme nem haladhatta meg a havi 300 P-t, s már a házasságkötés előtt igényelni kellett. Az egyszeri kamatmentes kölcsönösszeg legfeljebb 1000 P-ig terjedhetett, s törlesztéséből gyermekenként 10% kedvezmény járt. 1942-ben házassági kölcsönökre 4 millió P-t fizettek ki, s körülbelül 6000-7000 házaspár részesült, átlagosan 600-

⁶⁵¹ A főként prevenciók szolgáltatások körébe tartozott a 4. hónaptól igényelhető ingyenes terhességi egészségvédelmi szolgálat – védőnő, szülészeti tanácsok, stb. –, a díjtalan szülészeti vándorfelszerelés, a tejpótló akciók és a térítésmentes csecsemőkelengye. Keleti József: A biztosítottak egészségvédelme. *Jó Egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 3. szám, 68-69.

700 P kölcsönösszegben.⁶⁵² E családtámogatási forma az 541.000/1944. B.M. sz. rendelettel módosult. Házassági kölcsönt azok a házaspárok is kaphattak, akik még nem töltötték be 32. életévüket, s együttes keresetük nem haladta meg a havi 500 P-t. A kölcsönt továbbra is az illetékes törvényhatóság folyósította az igényléstől számított 1 hónapon belül, legfeljebb 2000 P végösszegig.

A házassági kölcsönt – a német és olasz családvédelmi rendszerhez hasonlóan – kezdettől fogva a magyar családtámogatás fő programján, az ONCSÁ-n keresztül folyósították, mely erősítette népesedéspolitikai célokkal való kapcsolatát. A produktív szociálpolitikába integrált népesedéspolitikai érvelés szerint az „általános közjólét” a magyarság erőteljes szaporodásán nyugszik, mely *„a nemzet helyét és hatalmi súlyát megszabó feltétel [...] Kölcsönt csak olyan házaspárok kaphatnak, akik tisztiorvosi bizonyítvánnyal igazolják, hogy házasságkötésük sem egymás, sem születendő gyermekeik egészsége szempontjából nem esik kifogás alá.”*⁶⁵³ Az ONCSA így a „családi tűzhely” és a sokgyermekes családi egzisztencia kialakításához nyújtott hitelei mellett házassági kölcsönt is folyósított az „igazolt házaspároknak”, mellyel a „házasságkötéstől a 4. gyermekig tartó úton” kívánt segíteni a gyermeknevelésben.⁶⁵⁴ Az intézkedések meghozatalában nyilván szerepet játszott Magyarország háborús szerepvállalása. Ugyanakkor az Imrédy-kormány által 1938-ban megkezdett, s a területi visszacsatolások és kisebb valorizációk után 1942-ben újra fellépő népesedéspolitika egyik szociálpolitikai formájának is tekinthetjük, melynek az országos politikában kezdetben Imrédy, majd Keresztes-Fischer, valamint Johan voltak fő képviselői.

Erdély kapcsán már utaltunk rá, hogy Magyarország vidéki, főképp tanyasi és falusi körzeteiben, mint például a Dél-Alföld, vagy Székelyföld a nagyvárosi és fővárosi szinthez képest a betegellátás fejletlenebb maradt. Johan a társadalombiztosítás kiterjesztésének szükségességét épp a körzeti orvosi rendszer kiépítésének kérdéseivel hozta összefüggésbe. Bár már 1941-től, tehát a Johan-féle belügyi összefoglaló előtt, életbeléptek egyes betegellátást javító intézkedések, s az egy orvosra jutó munkaórák száma is emelkedett, ez

⁶⁵² A kamatmentes törlesztési haladék a rendelet értelmében gyermekáldás nélkül is kérhető volt. Ugyanakkor gyermekek születése után 1 évig szünetelt a törlesztés, valamint gyermekenként kumulatív módon 10% kedvezmény járt, ami azt jelentette, hogy 1 gyermek esetén még csak 10%-át engedték el a törlesztésnek, 2 gyermek esetén viszont már összesen 30%-át, a negyedik gyermek megszületésekor azonban már az egész összeget. A kifizetéseket minden esetben az adott törvényhatóság első embere engedélyezte, s azt is meghatározták, hogy „a kölcsönt a férj kezéhez kell folyósítani”, viszont a törlesztés egyetemleges házastársi felelősség maradt, tehát valamelyest diszkriminálta a házasságban élő nőket. A keresztény-konzervatív szociálpolitikai gyakorlatnak megfelelően zsidók nem kaphattak házassági kölcsönt. Kerék: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*, 58-61.

⁶⁵³ Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 28.

⁶⁵⁴ Bikkal: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*, 28-29.; Karvázy János: *A házassági kölcsön. Nép- és Családvédelem*, 2. évf. (1942), 2. szám, 41-44.

nem hozott számottevő javulást.⁶⁵⁵ Mivel azonban a munkaórák és orvosok számának növekedése csupán a rendelőintézetekre korlátozódott, ezért ez a vidéki betegellátást szinte alig érintette. Ez további érvet szolgáltatott a körzeti orvosi rendszer kiépítéséhez.

Magyarország háborúba való belépéséig 12 új körzetet szerveztek 18 körzeti orvosi állással, viszont ezek nagy része Budapesten vagy környékén jött létre, így ez a vidéki betegellátást megint csak nem érintette. Johan adatai szerint 1942-ben az orvosi ellátás 1939-hez képest nem javult, a visszacsatolt területekkel együtt országos átlagban 100 000 főre 120 orvos jutott.⁶⁵⁶ Ugyanakkor a már meglévő körzetekben arányosítást hajtottak végre, ami azt jelentette, hogy ahol túl kevés biztosított jutott egy orvosra, ott bővítették, ahol pedig túl sok, ott szűkítették a körzethatárt. A területi eloszlás egyenlőtlensége azonban 1942 végéig nem módosult lényegesen.⁶⁵⁷ Ezen az állapoton csak kis mértékben változtatott az egészségügyi infrastruktúra bővülése.⁶⁵⁸ 1942 végéig tehát csupán az intézeti betegellátás területén történt csekély javulás, a vidék orvosi ellátása pedig változatlanul rendkívül alacsony színvonalú maradt.

A háborús évek egészségügyi politikáját és a magyarországi egészségügy állapotát ugyanakkor egy másik nézőpontból is megközelíthetjük. A magyar parlament egészségügyi bizottsága 1943 végén beszámolót készített az egészségügy állapotáról, melyben külön hangsúlyt fektetett a visszacsatolt területek egészségügyi integrálásának kérdésére. E dokumentum és néhány hozzá kapcsolódó irat alapján megállapítható, hogy 1943 végére – 1944 elejére mi valósult meg Johan Béla egészségügyi elképzeléseiből.⁶⁵⁹

A bizottsági jelentés a honvédelmi szempontok előtérbe helyezésével kiemelte a prevenció terén tett előrelépéseket.⁶⁶⁰ Ezen túlmenően azonban 1943 végéig nem említett lényeges

⁶⁵⁵ Önmagában a munkaórák számának nagyobb emelkedése azt jelentette volna, hogy egy orvos több időt fordít betegeire. Az adott időszakban viszont a betegforgalom csupán 11%-kal nőtt, míg a társadalombiztosító orvosok száma 38%-kal, munkaóráik mennyisége pedig 82%-kal. A betegforgalom körülbelül évi 1,1 millió főt tett ki. 1942-ben tehát naponta 1 betegre átlagosan 15-20 perc jutott. Keleti József: Javul a betegellátás. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 1. szám, 3-4.

⁶⁵⁶ Johan Béla: Mi várható a szervezett közegészségügyi munkától? 41.

⁶⁵⁷ 100 000 lakosra ekkor Budapesten átlag 5000 orvos jutott, a trianoni Magyarország területén 120, Erdélyben 40, míg Kárpátalján csupán 20. Keresztes-Fischer: Közegészségügyi politikánk irányelvei, 19.

⁶⁵⁸ A fizioterápiás kezelések, röntgenállomások, tüdőgondozók és nemibeteg-gondozók építése lassan haladt, s főképp a már jó infrastruktúrával rendelkező helyekre összpontosult. Fő céljuk szintén a munkaóraszám emelkedésével sem enyhülő zsúfoltság megszüntetése volt. Az alapvető hiányokat – kevés orvos, kisszámú rendelő és intézeti tömegrendelések – azonban ez sem szüntette meg. Hindy Zoltán: Mit akarunk? *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 1. szám, 2.

⁶⁵⁹ Ez a bizottsági anyag az 1944-es évre tervezett költségvetési vitaanyagok között található, összeállítása pedig 1943 decemberében történt. Erre abból lehet következtetni, hogy több utalás történik a szövegben Imrédy Béla és Kállay Gyula miniszterelnök parlamenti „nyilvános kibékülésére”, mely 1943. december 16-án zajlott le. Meskó Zoltán parlamenti felszólalása. *Országos Orvoskamrai Közöny*, 8. évf. 1944. január 15.; Parlamenti közegészségügyi tájékoztató. *Országos Orvoskamrai Közöny*, 8. évf. 1944. június 15. SOL 338. f. Az Országgyűlés Felsőházának Anyagai. Az 1944-es költségvetési vita.

⁶⁶⁰ SOL 338. f. Az Országgyűlés Felsőházának Anyagai. Az 1944-es költségvetési vita.

egészségügyi fejlesztéseket. Amint azt már bemutattuk, ez alól csupán a kórházi rekonstrukciós program képezett kivételt: a jelentős hadikiadásokkal rendelkező Magyarországnak a visszacsatolt és trianoni területein is számos kórházat sikerült rekonstruálnia. Ugyanakkor az országos orvoshiányból kifolyólag a kórházi orvosok száma is meglehetősen alacsony volt.⁶⁶¹

A kórházak esetében a legnagyobb problémát kétségtelenül a finanszírozás jelentette.⁶⁶² Mivel Magyarország hadba lépése újabb katonai kiadásokkal járt, ezért az egészségügyi intézmények feltökésítésének tervét Keresztes-Fischer Ferenc és Johan Béla elvetette. 1943 elejétől a széles körű közegészségügyi reformprogram az anyagi nehézségek és fokozódó hadikiadások következtében nem folytatódhatott, s 1943-ra a visszacsatolt területeken indított szociális gyűjtőakciók is kimerültek.⁶⁶³ Ebben a pénzügyi helyzetben egyetlen lehetőséget tudtak csak elképzelni: bizonyos számú kórház államosítását.⁶⁶⁴ A költségvetési iratok alapján azt is megállapíthatjuk, hogy csupán a korábbi adósságok törlesztése sikerült, így fejlesztésekre, bővítésekre nem került sor 1943 folyamán.⁶⁶⁵ Ez alól kivétel képeznek a társadalombiztosító intézetek rendelői és kórházai, melyek pénzügyileg és igazgatásilag is elkülönültek az állami és közkórházaktól. Habár a társadalombiztosítók kórházainak pénzügyi gazdálkodása is csupán az inflációhoz igazított szolgáltatásokat tudta szavatolni, az univerzális társadalombiztosítás hiánya miatt a vidéki lakosság többsége csak díjak ellenében férhetett hozzá a társadalombiztosító intézetek kórházi szolgáltatásaihoz.⁶⁶⁶ Ugyanakkor fontos fejlemény, hogy a kórházak nehéz anyagi körülményei is további érvet szolgáltatott a nagyobb állami szerepvállalás, illetve az egységesítés megvalósítása számára. Johan Béla korábbi 1941-es belügyi jelentéséhez hasonlóan 1942-ben ezt újból megfogalmazta: a fertőző betegségek közegészségügyi kezelését a jövőben csak centralizált rendszer segítségével lehet hatékonyan megszervezni.⁶⁶⁷

⁶⁶¹ A magyar kórházakban 1942-ben átlagosan 40 betegre 1 orvos jutott. Johan Béla: Mi várható a szervezett közegészségügyi munkától? 42.

⁶⁶² Többségük gazdálkodása, főképp a visszacsatolt területeken, még mindig deficiteseknek bizonyult. *Országos Orvostudományi Közlöny*, 8. évf. 1944. június 15.

⁶⁶³ Botos: *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből 1848-1938. Szemere Bertalantól Keresztes-Fischer Ferencig*, 47.; Johan: Mi várható a szervezett közegészségügyi munkától? 43.

⁶⁶⁴ Korábban ugyanis szinte az összes kórházat vagy a törvényhatósági jogú város, vagy a megye tartotta fenn. Ezek viszont képtelenek voltak megoldani finanszírozási gondjaikat, így a modern felszerelések többségét – röntgen, új orvosi eszközök – szinte alig vagy egyáltalán nem tudták beszerezni. Az állam a kvóták s a költségek részleges vagy teljes átvállalásával viszont kiegyensúlyozhatta ezt a deficitet. SOL 338. f. Az Országgyűlés Felsőházának Anyagai. Az 1944-es költségvetési vita.

⁶⁶⁵ Mivel 1943 végétől, 1944 elejétől a háborús front közeledtével minden forrást a honvédelemre összpontosítottak, ezért az 1944. évi kórházfejlesztésekre nem került sor. SOL 338. f. Az Országgyűlés Felsőházának Anyagai. Az 1944-es költségvetési vita.

⁶⁶⁶ *Országos Orvostudományi Közlöny*, 8. évf. 1944. június 15.

⁶⁶⁷ Johan Béla: Mi várható a szervezett közegészségügyi munkától? 44.

A bizottsági jelentés a betegellátás kérdéseivel is foglalkozott. Az orvosok hiányát elsősorban aránytalan országos eloszlásuknak tulajdonította, melynek fő oka a budapesti orvosi praxisok országos átlaghoz viszonyított magas száma.⁶⁶⁸ Az vidéki orvosi utánpótlás költséges, hosszadalmas és bonyolult struktúrája, valamint az orvosi praxis kedvezőtlen vidéki feltételei nem segítették elő a vidéki orvosi állások gyors betöltését. A közel fél évvel később született orvosi kamarai beadvány kritikái is ezeket a problémákat ismételték meg.⁶⁶⁹ Az egészségügyi rendszer 1942 és 1945 közötti nehézségei alól csupán az iparegészségügy jelentett kivételt.⁶⁷⁰ A nagyipari vállalatok jó részénél ekkorra kiépültek a gyermekvédelmi intézmények.

Összefoglalóan elmondható, hogy a háborút viselő Magyarország kötött egészségügyi költségvetéssel rendelkezett. 1938 után a visszacsatolt területek egészségügyi intézményeinek anyagi konszolidációja nagy összegeket igényelt. Ezek a kiadások 1941-ig az egészségügy forrásainak jelentős részét lekötötték, így a szükségessé váló vidéki fejlesztés számára csak kisebb összegek juthattak, melyeket elsősorban az egészségügyi prevenció és a pronatalista családpolitika előmozdítására fordítottak. Egyfajta mezőgazdasági társadalombiztosításként így kaphattak például a betegségi biztosításnak megfelelő szolgáltatást az 1938-ban nyugdíjbiztosítást nyert idős gazdatisztek, valamint családtámogató kedvezményeket a gyermeket vállaló házaspárok.

1942-1943 folyamán az egyre növekvő háborús kiadások miatt nagyobb volumenű egészségügyi kiadásokra nem kerülhetett sor, így a körzeti orvosi rendszer kiépítése sem valósult meg. A vidéki népesség egészségügyi ellátottsága ennek következtében tehát alig javult. Adott anyagi feltételek mellett a bővítést az is befolyásolta, hogy a konzervatív szociálpolitikai koncepciónak megfelelően a kiterjesztéseknél a már elért lehető legmagasabb színvonalat kívánták biztosítani. Így nem fogadtak el olyan nivellálási javaslatokat, melyek a kevés forrás még kedvezőtlenebb elosztása mellett az általános színvonal eséséhez vezetett volna. Következésképp az 1945 előtti szociálpolitikus és társadalombiztosító-orvosok nagy része nem támogatta a gyors, s szakmailag nem megfelelően előkészített egészségügyi bővítést. Mindennek vitájára azonban 1944-ben már nem kerülhetett sor, mivel a háborús front hazánk területét is elérte.

⁶⁶⁸ SOL 338. f. Az Országgyűlés Felsőházának Anyagai. *Az 1944-es költségvetési vita.*

⁶⁶⁹ Az orvosi rendelőket az orvos és a község tartotta fenn, ezért a kamarai orvosok feliratban fordultak a belügyminiszterhez, melyben azt kérték, hogy az orvosi rendelő bérleti díja fele részben a biztosítót terhelje. Ezt egy kérelem is kiegészítette, miszerint az orvost ugyanolyan lakásjogok illessék meg, mint a köztisztviselőt. Bakács György és Vitéz Csik László orvosok aláírásával, *Országos Orvoskamarai Közlöny*, 8. évf. 1944. június 15.

⁶⁷⁰ Meskó Zoltán részletesen beszámol a magyarországi nagyipari létesítmények modern egészségügyi állapotáról. Meskó Zoltán felszólalása a parlamentben. *Országos Orvoskamarai Közlöny*, 8. évf. 1944. január 15.

5.3. Elképzelések és tervek a jóléti állam jövőjéről Magyarországon

A második világháború nem csupán a kötelező társadalombiztosítás és a közegészségügy terén hozott bővülést, hanem a szociálpolitika háború utáni feladatait is kijelölte. Ennek következtében az 1945 utáni jóléti fejlődés értelmezhetőbbé válik, ha a második világháború során elkészült terveket és ezek kiépüléséért hozott erőfeszítéseket is vizsgáljuk. Ezek jó része ugyanis a magyar jóléti állam jövőjét az univerzális kiterjesztés és demokratizálás irányában vélte megvalósíthatónak, ami közvetlenül 1945 után meg is indult. Kérdéses ugyanis, hogy az 1945 utáni fejlődésbe hogyan illeszkedtek be e többségében a háború alatt született szociálpolitikai koncepciók. Ugyanakkor ezen elgondolások előzményei már a két világháború közötti periódusban is rendelkezésre álltak, az univerzális társadalombiztosítás kiépítését szorgalmazó szakmai és politikai állásfoglalások például számos helyen megfogalmazást nyertek.⁶⁷¹ Éppen ezért tanulmányunk fő szempontjaival összefüggésben a háború folyamán formálódó szociálpolitikai tervek a kontinuitás és átmenet vizsgálatának további jól körülírható elemeit alkotják, s így elemzésük nélkülözhetetlen részét képezik.

5.3.1. A társadalombiztosítás jövője I: az állami biztosítás és alternatívái

A magyar jóléti állam 1938 és 1956 közötti történetének igen lényeges kérdése a korszakhatárok, rendszerváltások elhelyezése és vizsgálata. E fejezetben ennek megfelelően azt elemezzük, hogy a háború befejezése előtti években megfogalmazott szakmai kritikák és javaslatok milyen jóléti koncepciókat jelenített meg. További fontos szempont, hogy ezek miként teremtetett alternatívákat a háború utáni magyar jóléti fejlődés számára. A társadalombiztosítás bővítésével kapcsolatban ugyanis a szociálpolitikusok többsége felismerte, hogy ha szélesebb társadalmi rétegekre is ki kívánják terjeszteni a kötelező biztosítást, akkor a korábbi intézeti struktúrán is változtatni kell. Ennek fő oka abban rejlett,

⁶⁷¹ A „szociális jogok” és univerzalitás megfogalmazását már Hilscher Rezsőnél is megtalálhatjuk: „Az igazi értelemben vett szociális biztosításnál a nemzet egész társadalma átveszi a társadalom egyes tagjaiért való felelősséget, a szolidaritás legegységesebb formájában és az egyénnek a társadalommal szemben teljesített kötelesség viszonzásaképpen kiépíti a kötelességteljesítés másik irányát, amelynek a társadalom részéről az egyénnel szemben kell megnyilatkoznia. Itt nem a munkaviszony a lényeges, hanem a társadalmi tagság, s a jogok is, a kötelességek is ebből a társadalmi tagságból folynak.” Hilscher: *Bevezetés a szociálpolitikába*, 103-104.

hogy az addig kiépített biztosítások egy meglehetősen széttagolt intézményhálózaton keresztül valósultak meg, melynek igen magas volt a fenntartási költsége. A keresztbiztosítások, illetve többszörös biztosítások révén pedig szinte áttekinthetetlen biztosítási jogosultságok jöttek létre.⁶⁷² Jóllehet az átszervezés szükségszerűsége a legtöbb szociálpolitikus előtt nyilvánvalónak tűnt, annak módja, mértéke és szellemisége azonban már meglehetősen vitatott volt. Ugyanakkor ennek a kérdésnek az elemzése azért is figyelmet érdemel, mivel a háború során az egyes országok egymás közötti kölcsönzései felgyorsultak és aktívabbá váltak – ez szociálpolitikai értelemben a jóléti modellek transzferét jelentette.⁶⁷³ Ezért lényeges nyomon követni, hogy a magyar szociálpolitika milyen külföldi koncepciókból merített, azaz milyen transzferek befolyásolták az egyes magyarországi jóléti koncepciók kialakulását.

A társadalombiztosítás kapcsán az egyik kulcskérdés tehát az volt, hogy a háború előtt számos alkalommal követelt racionalizálást figyelembe vételével megkísérelték-e az intézetek és biztosítási formák egységesítését és egyszerűsítését, s ha igen, azok milyen szempontok alapján csoportosíthatók.⁶⁷⁴ Az pedig, hogy az igazságosság és egyenlőség elvét milyen értékkel ruházták fel, egy átalakítás előtt álló jóléti rendszer esetében igen fontos, hiszen végső soron az anyagiak mellett ez határozta meg, hogy hogyan dolgozzák ki a tényleges változtatásokat.

Ha a jóléti modellek szempontjából értékeljük a háborús évek szociálpolitikai alternatíváit, akkor három nézetrendszert különíthetünk el. A korszakban domináns konzervatív szemléletű reformok mellett a kereszténydemokrata és szociáldemokrata orvosok és szakpolitikusok dolgoztak ki az átszervezésre vonatkozó javaslatokat. E három nézetrendszer szociálpolitikai koncepcióinak vizsgálatát az indokolja, hogy 1945 előtt szinte kizárólag ezek voltak azok az irányzatok, melyek a magyarországi jóléti rendszert alakították.

A konzervatív szemlélet prominens képviselője, Hindy Zoltán jövőre vonatkozó elképzeléseiben lényeges elem a társadalombiztosítás *államosításának* és az *intézetek*

⁶⁷² Ha például valakinek az OTI-nál volt betegbiztosítása, de nyugdíjat egy vállalati nyugdíjpénztártól kapott, s ezt a nyugdíjjogosultságát át akarta vinni az OTI-hoz, akkor ennek lebonyolítása bürokratikus akadályba ütközött, s magas adminisztrációs költséggel járt.

⁶⁷³ A gazdasági világválságot követően a legtöbb nyugat-európai országban, de a diktatorikus berendezkedésű Németországban és Szovjetunióban is a nagyobb állami expanzió következtében megteremtődtek annak lehetőségei, hogy széleskörű jóléti reformokat dolgozzanak ki. Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 103-146.

⁶⁷⁴ A recepciótörténet és az agrárbiztosítás vizsgálata 1945 után is fontos szempont marad, viszont mivel a politikai rendszer alapszerkezetének megváltozása radikálisnak bizonyult, ezért célszerűnek találtuk, hogy 1945 utáni alakulásukat későbbi fejezetekben tárgyaljuk.

egyesítésének elutasítása.⁶⁷⁵ Hindy a biztosítási rendszer töredezettségében látta a jövőbeli fejlődés lehetséges akadályát. Bár értelmezésében a szociálpolitika állami feladatként tételeződött, ugyanakkor az önkormányzati rendszer és decentralizáltság fenntartása mellett érvelt. Ennek fő okát annak tulajdoníthatjuk, hogy Hindy a magyar társadalombiztosítási rendszert elsősorban az orvosi kar szemszögéből szemlélte, valamint – a korabeli konzervatív szociálpolitikai alapelvnek megfelelően – szolgáltatások színvonalának fenntartásából indult ki. Az önkormányzati rendszer felszámolása szerinte „lélektani visszahatást keltene”, mivel azt sem a demokratizmus elveivel, sem a decentralizáció régi magyar tradíciójával nem lehetne összeegyeztetni.⁶⁷⁶

Ugyanakkor nem zárkozott el az intézeti szolgáltatások *egységesítésétől*.⁶⁷⁷ Mindazonáltal a biztosítottak és orvosok érdekeinek védelmében Hindy szerint mindenképp meg kell majd tartani a „rétegződést”, azaz az egyes foglalkozási és presztízskategóriák szerinti biztosítási megoszlást. Az egységesítés tehát legfeljebb valamilyen legfelsőbb szinten történő keret kidolgozásával történhet. Ennek következtében a széttagoltságot sem kell majd felszámolni, ugyanakkor hátrányait meg kell szüntetni. Másként fogalmazva: Hindy szerint a magyar történelmi fejlődésbe szervesen illeszkedő önkormányzati elemeket semmiképp sem szabad megszüntetni. Ehelyett az önkormányzatokat „organikussá és harmonikussá” kell formálni, mely bármely későbbi kiterjesztés értelmes előfeltétele. A „racionalizálást” Hindy ennek megfelelően alulról felfelé képzelte el: *„A társadalombiztosítás új rendszere fejetetejére állított gazdasági helyzetben lépett életbe; tehát olyan időben, amikor a legkörülményesebb is csak azt mondhatja, hogy tenni kell valamit, majd meglátjuk, hová vezet. Ha ez így történt útkétféleképpen a köves részig át tud vergődni, az elindító máris igazolva van. Azt pedig senkinek sem tagadhatja, hogy ennyire már vagyunk. Amint az embereknek, úgy az intézményeknek is megvannak a gyermekbetegségei. Mindegyik a hatósugarai szerint okoz rázkódást. Az embernél ő maga és a szűk környezete érzi, az intézménynél akkora tömeg, amekkoránál szolgáltatára van rendelve. Itt aztán a sírás és a lárma is nagyobb. De csak a méretében és*

⁶⁷⁵ Hindy Zoltán (1880–1951): jogász, újságíró, politikus. A budapesti egyetemen 1905-ben szerzett ügyvédi oklevelet. Már egyetemista korában dolgozott a katolikus sajtónak, az Alkotmánynak, az Új Lapnak és a Nemzeti Újságnak. Az első világháború idején munkapárti képviselő. 1928-ban az OTI jogügyi igazgatójának nevezték ki. 1932-ben az OTI vezérigazgató helyettese, 1935-től a MABI vezérigazgatója. Számos katolikus társadalmi egyesületben töltött be vezető tisztséget. Hindy Zoltán: A társadalombiztosítás jövője. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 3. szám, 57-58; uő: A MABI „országosítása”. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 3. szám, 53-54.

⁶⁷⁶ Decentralista nézeteit eszmeileg tehát egyfelől demokratikus érvekkel, másrészt, ahogy látni fogjuk, a magyar történelmi hagyományra való hivatkozással védi. Hindy: A társadalombiztosítás jövője, 57-58.

⁶⁷⁷ Nagyon lényeges, hogy ezekben a diskurzusokban az egységesítés fogalmát pontosan el kell különíteni az egyesítés fogalmától, mivel előbbi a szolgáltatások vagy jogok egységesítését, míg utóbbi intézmények összevonását jelenti. Hindy: A társadalombiztosítás jövője, 57-58.

nem az igazságában. A tömeg elégedetlenkedik, ami nem baj, mert ez jelzi, hogy zökkenő van: viszont akinek az ügy a gondja és a zökkenő megszüntetése a feladata, figyel és tapasztalatokat szűr le. Ezekből kell a rosszat megjavítani és a helyes jövőt építeni.”⁶⁷⁸ A „tapasztalatok helyes megszűrése” alapján Hindy elvetette az államosítás gondolatát, mely egyrészt túl radikális megoldásnak tűnt számára, másrészt az államosítás az önkormányzati érdekeltségekkel is szembekerülne.⁶⁷⁹ A háború alatti jóléti reformokról szóló diskurzusban tehát a korszakban továbbra is domináns konzervatív szociálpolitika szempontjait érvényesítette: egy államilag irányított, ugyanakkor a szubszidiaritáson nyugvó önkormányzati rendszer változatlan megtartása mellett érvelt.

Természetesen Hindy sem negligálhatta a szétagoltságból eredő problémákat. Erre adott válaszában azonban a szubszidiaritásra épülő, kiszélesített rendszert tartotta helyesnek.⁶⁸⁰ Tehát bármilyen változtatás legfeljebb odáig terjedhet, hogy az egyes társadalombiztosítási feladatokat ellátó szervek munkáját állami szintjén összehangolják – a vezető szociálpolitikusok közös prioritásokat fogalmaznak meg –, melyeket alsóbb szinteken az egyes biztosítóintézetek maguk töltenek ki. Hindy szerint a széles demokratizálás következtében ugyanis olyan nivellálódás következne be, mely – megfelelő anyagi források hiányában s radikális társadalmi újraelosztás nélkül – alacsonyabb színvonalon rögzítené az új, közös társadalombiztosítás szintjét. A konzervatív szemléletben ugyanis az állampolgárok életnívóját és erkölcsi színvonalának fenntartását veszélyeztető értékcsökkentő nivellálás elfogadhatatlan volt. Másrészt egy radikálisabb újraelosztás a társadalmi struktúra és az ehhez kapcsolódó szolgáltatások megbomlásával járna.⁶⁸¹

Hindyvel érvelésével egybehangzóan Keresztes-Fischer Ferenc is az egységesítést támogatta. Az intézmények közös vezetése ugyanis egyrészt az adminisztráció egységesítésével járna, s ezáltal a költségvetési keret is le lehetne csökkenteni. Másrészt az intézmények működése így jóval áttekinthetőbbé válna. Ugyanakkor a belügyminiszter is

⁶⁷⁸ Hindy Zoltán: A társadalombiztosítás jövője, 57.

⁶⁷⁹ Szemléletében ez az önkormányzatiság magyar hagyományaival való szembenállást jelentette. Hindy: A társadalombiztosítás jövője, 58.

⁶⁸⁰ „Egészségesebb társadalombiztosítást csak egységes elvből kiindulva lehet csinálni. Nem az egyformaságot jelenti, hanem felső fokon egyesítéssel az olyan keretek megállapítását, amelyeket alsóbb fokon a különbségek szerint töltenek ki. Az egyes rétegeknek más-más igénye lehet, de a helyes kiindulás ugyanaz marad. E megoldás elvi jelentősége mellett az a célszerűségi szempont is szól, hogy az egyforma feladatok ellátását könnyebben lehet egymáshoz simítani. Senkit sem akarok azzal áztatni, hogy ez jelentős megtakarításban jelentkezne, hanem zűrzavarokat szüntetne meg. Ha a feladatok közül kiragadjuk az orvosi szolgálatot, a legszemléltetőbben láthatjuk az „ahány ház, annyi szokás” ma célszerűtlen és sokszor az ügyet veszélyeztető káros rendszerét.” Hindy: A társadalombiztosítás jövője, 58.

⁶⁸¹ Hindy: A társadalombiztosítás jövője, 58.

elutasította az államosítást és a társadalombiztosítók egyesítését.⁶⁸² Ezt a nézőpontot jól reprezentálja Hindy Zoltán a MABI szolgáltatásainak az ország összes tisztviselőjére való kiterjesztésével kapcsolatos javaslata.⁶⁸³ Az egységesítés elvi kidolgozásánál Hindy a már megismert elgondolásai szerint járt el: az új tisztviselői biztosítást rétegződés szerint kell megszervezni. Magától értetődően a szolgáltatásoknak egyenlőknek kell lenniük, ugyanakkor a tisztviselő részéről „az jogos követelés, hogy ott szolgálják ki, ahol az egyívásúakkal kerül össze.” Ez tehát a magyar társadalom sajátos szemléletét tükrözi, ahol már megjelenik a társadalmi szolidaritás politikailag intézményesült formája, ugyanakkor a mentalitásbeli, kulturális és társadalmi elkülönüléseket is megtartja.⁶⁸⁴

A tisztviselői biztosítás szétagoltságának megszüntetését Hindy szerint úgy lehet végrehajtani, hogy az OTBA és a MABI egyesül a MABI szolgáltatási színvonalának megtartásával. S bár az így létrejövő TIBI (Tisztviselő Biztosító Intézet) ellentmondott volna Hindy alapkoncepciójának, mivel két önkormányzatból egyet hozott volna létre, viszont egyben kompromisszumot is jelentett volna, mivel a magasabb színvonalat terjesztette volna ki országosan.⁶⁸⁵

A háborús kereszténydemokrata reformterveket a keresztényi szolidaritás gondolata kapcsolja leginkább a konzervatív felfogáshoz. A kereszténydemokrata javaslatok azonban gazdasági megközelítésükben s a jogok egységesítése és kiterjesztése tekintetében már „haladóbbak” a konzervatív szociálpolitikánál. Igen lényeges különbség viszont, hogy a kereszténydemokrata politika a biztosítottak járulékait és járadékait igazságosabb formában kívánta elosztani. Álláspontjuk szerint a biztosított teherviselő képessége és javadalmazása arányában vegyen részt a kármegosztásban, viszont mindenki ugyanakkora, esetleg a korábbinál magasabb szolgáltatásban részesüljön.⁶⁸⁶ Ehhez kapcsolódott az ún. munkavaluta

⁶⁸² Keresztes-Fischer: Közegészségügyi politikánk irányelvei, 18.

⁶⁸³ Az egész országra kiterjedő magántisztviselői társadalombiztosítás megvalósításának elsődleges akadálya a pénzügyi források hiánya volt. Hindy ezzel nem foglalkozik, mivel érvelése szerint az első feladat az átalakítás tényleges menetének kidolgozása. A vidéki tisztviselők szükségképpen elszórtan élnek, ezért külön pénztár létesítése alacsony számuk miatt felesleges és túl költséges lenne. Hindy: A MABI „országosítása”, 53-54.

⁶⁸⁴ Befelé lehetnek elkülönülések, kifelé azonban nem: „Megszűntek a régi elkülönülések. A társas összejövetelek ma is megvannak, de az nem mérték, hanem csak annak az elemi jognak a tisztelete, hogy mindenki azzal issza a teáját, akivel akarja: de amint a kifelé érintkezéstről van szó, kötelesek vagyunk az összetartozást elismerni.” Hindy: A MABI „országosítása”, 53-54.

⁶⁸⁵ A TIBI az állami alkalmazottak igen alacsony színvonalú betegsegélyezését az országban legmagasabb szintű betegségi biztosítással fejlesztette volna. Mivel a munkaadó és az állam a közalkalmazott illetményeit korábban is kifizette betegség esetén, ezért a közvetlenül jelentkező, s legnagyobb pénzügyi megterhelést jelentő táppénz finanszírozására ezt fel lehetett volna használni. Ennek megfelelően ki lehetett volna alakítani az új járulékot, s az új, vidéki tagokkal bővülő TIBI-hez befolyó új járuléktömeg fedezte volna a költségeket. Hindy: A MABI „országosítása”, 54.

⁶⁸⁶ Ez az elképzelés az olyan szolgáltatásokhoz való egyenlőbb hozzáférést is implikálta, mint például az orvosi ellátás, kórházi ápolás, vagy a megelőző egészségvédelem. Lásd Bikkal Dénes: A MABI „országosítása”. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 4. szám, 94-95.; uő: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom*

elmélet: az emberek egészségének szavatolása az állam szempontjából azért fontos, mert így több és értékeesebb munka elvégzésére képesek. Ez ugyanakkor azt is implikálta, hogy – háborús viszonyok között és a „nemzeti célok” érdekében – az állami beavatkozásnak mindenkire egyenlően ki kellett terjednie: „[...] az emberi munkaerő teljesítménye, mennyiségi és minőségi értéke képezi az állam erejének, fizetőképességének, fedezetének alapját. Minőségileg jó, mennyiségileg sok munkát csak az adhat, aki ép testtel, ép lélekkel, gondoktól mentesen, maga és családja jövőjét megalapozva, biztosítva látja. Az államhatalomnak a munkavaluta-elmélet szerint minden eszközzel arra kell törekednie, hogy a népegészségügyet szociális intézmények létesítésével minél magasabb fokra emelje, mert az általános népegészségügyi és embervédelmi elgondolások megvalósítása szorosan összefügg a nemzetgazdasági kérdések megoldásával. A fenti elmélet célja tehát, hogy az állam a népegészségügy, az embervédelem és a szociális gondoskodás (egyszóval a társadalombiztosítás) áldásos működését a dolgozó társadalom minden tagjára kiterjessze, vagyis, hogy mindenki, aki nemzetépítő munkában akár szellemi, akár testi munkájával részt vesz (ipari munkás, földművelő, iparos, kereskedő, köz- és magánalkalmazott, ügyvéd, orvos, mérnök, stb.) a társadalombiztosítás tagja legyen.”⁶⁸⁷ Ez igen fontos, ugyanis a társadalombiztosító intézetek szétagoltságának megszüntetésében éppen az a döntő mozzanat, hogy azt a társadalmi rétegek külön kiszolgálásának megtartásával, vagy a szolgáltatások módjának homogenizálásával hajtják-e végre.

A MABI „országosítása” kapcsán Hindy fő vitapartnere, Bikkal Dénes, ellentétes érvrendszerrel közelítette meg a kérdést.⁶⁸⁸ Bikkal tárgyi alapon képzelte el az egyesítést, ami azt jelentette, hogy az azonos feladatokat végző és azonos célú intézményeket kell egyesíteni. Elképzelése szerint a kisebb betegbiztosítókat (Posta BBI, DOBBI, Postatakarékpénztár BBI, MÁV BBI) az OTBA-ban kellett volna összevonni, s a magasabb szolgáltatások miatt a járulékokat 6%-ra emelni.⁶⁸⁹ Megvalósulása esetén az OTBA tagok az eddiginél jóval magasabb és rendezettebb biztosítást nyertek volna. Hindy Zoltánnal vitatkozva Bikkal ugyanakkor megjegyezte, hogy az OTBA és a MABI egyesítésével (TIBI) az adminisztrációs

szociális védelme Magyarországon, passim.; Bogdán Alajos: A társadalombiztosítás elvi alapjai. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 4. szám, 97-99.; Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen, passim.*; Szeverényi Zoltán: Öregség, rokkantság. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 10. szám, 234.; Szabó: Kovrig Béla társadalomszemlélete és hivatásrendi törekvései, 66-82.

⁶⁸⁷ Szeverényi: Öregség, rokkantság, 234.

⁶⁸⁸ Bikkal a Hindy által megtartandó „biztosítási rétegződést”, az „együvé tartozást” szubjektív indokoknak tartja, melyre racionálisan nem lehet átszervezést építeni. Bikkal: A MABI „országosítása”, 94.

⁶⁸⁹ A biztosítás fedezetét Bikkal úgy módosította volna, hogy a járulékok felét a munkaadó fizesse. A szolgáltatások színvonalát Hindyhez hasonlóan felfelé nivellálta volna, mégpedig úgy, hogy a MÁV BBI legmagasabb szolgáltatásait vették volna alapul. Így a betegbiztosítóknál dolgozó orvosok álláshalmazása is megszűnt volna. Bikkal: A MABI „országosítása”, 94.

költségeket és a bürokráciát nem lehetne csökkenteni, mivel azok külön-külön már úgyis leghatékonyabb formájukban működtek. A TIBI magasabb költségvetése és többletbürokráciája viszont épphogy nehezítené, s ezáltal még széttagoltabbá tenné a biztosítási hálózatot.⁶⁹⁰

Ehelyett azt javasolta, hogy az azonos biztosításokkal rendelkező személyek biztosítási feladatait ellátó intézményeket vonják össze. Bikkal elgondolásában ez értelemszerűen a két fő intézmény, az OTI és a MABI egyesítését jelentette: „[...] *mindazok, akik a magángazdasági életben foglalnak helyet, az élet kockázatai ellen egyetlen közös biztosító intézetnél lennének biztosítva. Ipari, háztartási, kereskedelmi, mezőgazdasági, magánvállalatokban, üzemekben levők biztosítását ésszerűen egyetlenegy biztosító intézetben kellene ellátni. [...] a magángazdasági életben szereplő valamennyi munkavállalót pedig az OTI-ban kellene biztosítani. A magángazdasági életben belül pedig bontsuk le már végre valahára a munkás és a magánalkalmazott közötti válaszfalakat, emeljük fel még jobban azt a munkástársadalmat, amely az utóbbi években nagy mértékben igyekezett kultúrában, szellemben, gondolkodásmódban polgáriasodni, szűnjünk meg finnyáskodni és tömörüljünk egy nagy összetartó, együttérző testvéri táborba.*”⁶⁹¹ Ezt az érvelését Bikkal azzal támasztotta alá, hogy az egyesítést a felgyorsuló társadalmi mobilitás és a munkaerőpiac nyitottabbá válása következtében megemelkedő munkahelyi fluktuáció is szükségessé tette. A munkavállalónak ugyanis megszerzett biztosítási jogosultságait munkahely-változtatás esetén a széttagoltság következtében igen gyakran másik intézethez kellett átvinnie.⁶⁹²

Az átutalásokkal járó többletköltségek megszüntetésével kapcsolatban már Hindy Zoltán egységesítési tervében is szerepelt az OTI és a MABI közti járuléktartalék-átutalások felszámolása. Ehhez a két intézet között folyószámlaviszonyt kell létesíteni: ezeken az intézetek úgy terhelik meg egymást, hogy a járadékok levonását követően a másikinál lévő tartalékaikra érvényesíthetik igényüket. Bikkal Dénes annyiban ki is egészítette Hindy tervét, hogy ezt az átalakítást az öregségi biztosításnál mindenképp végre kell hajtani, mert egyrészt ott vannak a legnagyobb tartalékalapok, másrészt a nyugdíjbiztosításnál merülnek fel a legnagyobb költségek. A betegségi biztosítás esetén Bikkal is elfogadhatónak tartotta a decentralizációt, mivel a betegségi biztosítás nem rendelkezett nagy járuléktartalékokkal.⁶⁹³

⁶⁹⁰ Bikkal: A MABI „országosítása”, 94.

⁶⁹¹ Bikkal: A MABI „országosítása”, 95.

⁶⁹² Ez természetesen óriási költségtöbblettel és adminisztrációval járt még abban az esetben is, ha a jogok kölcsönigazolásában nem történt fennakadás. Az adminisztrációs idő és költségek megemelkedése közvetlenül hozzájárultak az OTI népszerűtlenségének növekedéséhez. Bikkal: A MABI „országosítása”, 95.

⁶⁹³ Hindy Zoltán: A társadalombiztosítás egyszerűsítése. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 8. szám, 189-190. Bikkal: A MABI „országosítása”, 95.

Bikkal elképzelése azonban nem számított teljesen új keletűnek, mivel 1938-ban, tehát a háborút megelőzően a társadalombiztosítók autarchiájával kapcsolatban Bakács György már felvetette a szétagoltság felszámolásának szükségességét.⁶⁹⁴

A társadalombiztosítási rendszer átalakítását érintő elvi megfontolások mellett a bővítés finanszírozhatóságának problémája is felmerült. Egy bővítés esetén több kisebb, többnyire változó költségigénnyel és szolgáltatásokkal rendelkező új biztosítás keletkezik majd, főképp a betegellátási ágon. Ezeknél értelemszerűen az eddigi gyakorlat alapján kiépülő várományfedezeti rendszer elégtelen, mivel viszonylag rövid idő alatt kell több százezer ember biztosítását létrehozni. Habár a korabeli társadalombiztosítási szakirodalom többsége elvetette, mégis számos bővítéssel foglalkozó szakpolitikus számára elfogadható megoldásnak tűnt az ún. felosztó-kirovó rendszer. A felosztó-kirovó módszerben ugyanis az adott évben befolyt járulékok alapján szabják ki a járadékok mértékét. E módszer egy új biztosítás esetében alkalmas a szükséges pénzügyi alap gyors megteremtésére, ugyanakkor nem garantálja a biztosítások színvonalának állandóságát. Ugyanakkor egy gazdasági visszaesés, vagy nagyobb mértékű infláció miatt erősen lecsökkenhet a járulékbévételek értéke, így a szolgáltatások elméletileg megbénulhattak. A felosztó-kirovó rendszer kizárólagos alkalmazását azonban a korabeli szociálpolitikai szakértők többsége elvetette, mivel az 1928-óta növekvő várományfedezeti tartalékalapból bármikor finanszírozni lehetett az új betegbiztosítások vagy érvénybe lépő nyugdíjbiztosítások fedezetének felmerülő hiányait.⁶⁹⁵

E tartalékalap jó felhasználásának lehetősége fontos annak megértéséhez, hogy a szakpolitikusok többsége hogyan képzelte el a várományfedezeti és a felosztó-kirovó rendszer összeegyeztetését az újabb biztosítások anyagi fedezetének megteremtésénél. Erre a problémára utalt Hindy Zoltán: *„Erre vonatkozik az a megjegyzésem, hogy a rendelettel [a Sztójay-kormány nyugdíjbővítése – CZ] új irány kezdeményezését sejtetik. Útját nem marta törlik, de ha a viszonyok lehiggadnak, rendszerváltozással számolhatunk. Az eredetileg elfogadott várományfedezeti alapról a biztosítást bizonyára más alapra helyezik át. Nem*

⁶⁹⁴ Bakács György azonban mindezt egy önálló szociális és egészségügyi minisztérium megszervezése útján kívánta megvalósítani, mivel az új minisztériumban a biztosított és nem biztosított szegények egészségügyi gondozása közös irányítás alá kerülhetett volna. Bakács György: *Önálló szociális és egészségügyi minisztériumot! MONE Orvostársadalmi Szemle*, 15. évf. (1938), 6. szám, 98-99.

⁶⁹⁵ A járulék-tartalékalapot az öregségi biztosítási járulékokból képzett alap és annak éves kamata adta. A kamatlábat intézetenként számították ki, átlagosan 4% körül mozgott. A probléma ezzel is az volt, hogy az intézmények különböző módon számították és utalták az alapba küldött összegeiket. Több munkahely esetén pedig az előző biztosításokból származó tartalékokat a legutóbbi munkavállalás helyére kellett utalni. Ugyanakkor a felosztó-kirovó rendszer további problémája volt, hogy a biztosítottak számának emelkedésével a terhek is gyorsan növekednek, s az esetleges későbbi kedvezőtlen társadalmi és gazdasági változások következtében az így finanszírozott biztosítási rendszer volatilisá válhat. Bódy: *Egy társadalmi osztály születése: a magántisztviselők társadalomtörténete: 1890-1938*, 218-219.; A várományfedezeti rendszer előnyeire lásd *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942*, 46.

*tudom milyenre, de például a kirovó-felosztó rendszer is lehet, amelynél nem évtizedekre előre vetített feltételezések képzeleteiből vonják le a fedezethez vezető következtetéseket, hanem az év folyamán felmerült szükséglet szerint állapíthatják meg az érdekeltek hozzájárulásának mértékét. Nagyon egészséges lehetne, ha ezt az eddigi rendszerrel elért fedezeti rész felhasználásával alkalmaznák. Valami ilyent sejtek. Majd meglátjuk, hogyan lesz. Egyelőre üdvözljük a sokat jelentő első lépést.*⁶⁹⁶ Amint láttuk, a Sztójay-kormány 1944-es nyugdíjkorhatár csökkentése (65 évről 60 évre) közvetlenül is kihívások elé állította a magyar társadalombiztosítást, mivel az erőteljes infláció miatt kétségesnek tűnt az új nyugdíjak legalább létminimumot garantáló szintjének folyósítása.⁶⁹⁷ Vigh Győző 1939-es kimutatásai szerint egy ilyen bővítés már 1939-ben is minimálisan szükségessé tette volna a pójtárulék és a társadalombiztosítási pótdó bevezetését, hiszen ekkor a felosztó-kirovó rendszernek még csupán *elméleti lehetősége* állt fenn.⁶⁹⁸

Ugyanakkor a bővítés finanszírozása igen stabil és erős gazdaságot igényelt volna, ahol az új munkahelyek megteremtésével, a gyorsan növekvő termeléssel, a felosztó-kirovó elvű biztosítás bevezetésével nagyobb járulékbévételekhez lehetett volna jutni.⁶⁹⁹ A várományfedezeti rendszerrel szemben ugyanis a felosztó-kirovó rendszer az egyes biztosítási időszakokban mindig adott terhekkal számol, s ehhez igazítja a járulékkulcsokat. A várományfedezeti rendszer az újonnan jogosultságot szerzett biztosítottaknak ebben az esetben nem tudott folyósítani, mivel a járadékok finanszírozása a várakozási időre épített tőkegyűjtésen alapult. Ezzel szemben rövidtávon a nyugdíjak kiterjesztésnél a felosztó-kirovó rendszer járulékolása alapján lehetett volna ezeket folyósítani.⁷⁰⁰

A háború tehát, amint arra már a kötelező társadalombiztosítással foglalkozó fejezetünkben is utaltunk, egyfajta szociálpolitikai „katalizátorként” működött. A fenti kiterjesztéssel kapcsolatos problémák már Keleti József társadalombiztosítási szakpolitikus 1942-ben íródott elemzésében is feltűntek. Keleti szerint az alacsony készpénzszolgáltatás, a kórházi elhelyezés

⁶⁹⁶ Hindy Zoltán: Az öregségi-rokkantsági ellátás javulása. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 10. szám, 274.

⁶⁹⁷ Biztosítékként a tartalékalap állt rendelkezésre: „ez a haladás [ti. az 1928-tól indult új biztosításokkal létesített tőkealap – CZ] állandóan javítja a szolgáltatásokat és elérhetőségük útjait, de egyúttal a szolgáltatások összecsúszását is és végeredményben a törvény gondoskodásának oda kell fejlődnie, hogy mindenki részére megfelelő biztosítási időtartam (váromány) után, esetleg a járulékkulcs változásával is biztosítani kell a legkisebb megélhetési alapot.” Sággh Károly: A biztosítási folyamat „biztosítása”. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 4. szám, 97.

⁶⁹⁸ Vigh Győző: Egy felmerült gondolat az öregségi biztosítás fedezeti rendszerének megváltoztatására. *Munkaiügyi Szemle*, 13. évf. (1939), 6. szám, 284-285.

⁶⁹⁹ Sággh: A biztosítási folyamat „biztosítása”, 98.

⁷⁰⁰ A Nyugdíjas Magánalkalmazottak Országos Szövetsége nevében Vigh Győző már 1939-ben megfogalmazta a 60 éves nyugdíjkorhatár finanszírozhatóságának lehetőségét a felosztó-kirovó és várományfedezeti rendszer kombinációja révén. Vigh: Egy felmerült gondolat az öregségi biztosítás fedezeti rendszerének megváltoztatására, 282-285.

és a társadalombiztosítási betegellátás nehézségei, valamint az alacsony hatékonyságú adminisztráció hátráltatták egy új biztosítás vagy egy bővítés bevezetését. Ugyanakkor Keleti is hangsúlyozta, hogy mivel a szociálisan rászorulóknak száma háborús viszonyok miatt megemelkedett –, ezért népegészségügyi és nemzetvédelmi jelentőségénél fogva is – a társadalombiztosítás nagyarányú bővítésére van szükség. Ez a felosztó-kirovó rendszer bevezetésével valósulhatna meg: elsősorban a betegségi biztosítási ágon s legalább létminimumot garantáló szinten.⁷⁰¹

Jóllehet 1942-ben nem következett be a betegbiztosítás széleskörű kiterjesztése, az ekkor elkészült szociálpolitikai berendezkedésre vonatkozó elképzeléseket úgy dolgozták ki, hogy azokat békeidőben is életbe lehessen léptetni. Így tulajdonképpen a háború utáni szociális reformok és szerkezeti átalakítások végrehajtásához már 1941-ben megindult az adatgyűjtés és azok feldolgozása.⁷⁰² A munkanélküli biztosítás tervei az általános megfogalmazás szintjén maradtak, illetve, amint azt a következő fejezetben látni fogjuk, a Beveridge-terv magyarországi recepcióján belül értelmezték őket. Az agrárbiztosítással foglalkozó tervezetek igen széleskörűek voltak, ezért ezeket külön fejezetben vizsgáljuk. A korszakban a társadalombiztosítás szempontjából „elhanyagolt” csoportok közül egyedül a kertészek és a kisiparosok esetében került sor a kötelező társadalombiztosítás formatervezetének kidolgozására.

1943 novemberében a *Kertészeti Szemlé*ben jelent meg egy javaslat, mely az önálló kertészek kötelező társadalombiztosításának lehetőségét ismertette.⁷⁰³ Acsádi József a MABI mintájára a Kertészek Termelő, Anyagbeszerző és Értékesítő Szövetkezete tőkeinvestíciójának segítségével egy önálló betegbiztosítási alapot létesített volna. A további fedezetet a kertészek által fizetett járulékok és újabb tőkebefektetések adták volna. A szolgáltatásoknál szintén a MABI szolgáltatásait használták volna mintául. Kezdetben 500-600 taggal számoltak, akikhez később újabb önállókat és munkavállalókat lehetett volna

⁷⁰¹ Különösen problémás terület volt az elégtelen biztosítási bevételek rendszere: Keleti szerint a járulékkötelezettség felső határát ki kellett volna terjeszteni, s a járulékkulcsok kidolgozásánál a teljes jövedelmet kellett volna figyelembe venni, valamint a táppénzt legalább 65%-ra kellett volna emelni. Keleti József: A társadalombiztosítás fejlődéstörténete, a biztosítás mibenléte, működési köre, ember- és nemzetvédelmi jelentősége. In: Bakács György – Csík László: *Az Országos Orvosi Kamara Hivatalos Orvosi Cím- és Közegészségügyi Adattára az 1942. évre*. Nagyvárad, Grafika, 1942, 451-463.

⁷⁰² Tegzes László ismertette az 1941-ben megkezdett adatgyűjtés körülményeit. Ekkor elsősorban azt mérték fel, hogy melyek lehetnek azok a még nem biztosított társadalmi csoportok, akiket rövid időn belül sikeresen integrálni lehetne a magyarországi társadalombiztosítási rendszerbe. Tegzes László: *Háború és szociálpolitika. Nép- és Családvédelem*, 2. évf. (1942), 4. szám, 126-129.

⁷⁰³ 1943 októberétől fogva az OTBA biztosítottjai számára is megindították az ingyenes fogszakorvosi rendelőt – a közalkalmazottaknak korábban a legközelebb fekvő MABI vagy OTI rendelőbe kellett menniük, ahol csak megfelelő díjazás ellenében látták el őket. Ez a kiterjesztés indította Acsádi Józsefet terve publikálására. Acsádi József: Az önálló kertészek betegségi és aggkori biztosítása. *Kertészeti Szemle*, 15. évf. (1943) 11. szám, 11-15.

hozzákapcsolni. Ez a bővítési javaslat az egészségvédelmi alap 1942-es vidéki betegellátásra és biztosítására való kiterjesztésével együtt az agrárnépesség biztosításának nem csupán szükségszerűségét, hanem – amint azt Bogdán Alajos MABI főorvos Acsádival folytatott konzultációi is mutatják – az érdekelt felek aktivitását, tehát helyi szintű és országos érdekcsoportok szerveződését is jelezték.⁷⁰⁴

A mezőgazdasági biztosítás kérdése mellett egy másik, csak önkéntes biztosítással rendelkező csoport, a kisiparosok és kiskereskedők kötelező társadalombiztosításának bevezetését javasolta Kovrig Béla. Habár Kovrig a kisiparos kifejezést használja, ugyanakkor leírásai és utalásai alapján egyértelmű, hogy általánosságban a „kistőkés” egzisztenciákra gondolt. A kisiparosság a gyáripár kiterjedése mellett a 20. században is „fejlődőképes” réteg maradt, ugyanakkor a kevés rendelkezésre álló forgótőke és pénztartalék miatt a kisiparosság életszínvonala nem igen haladta meg a korabeli ipari munkásságét. Ezért Kovrig szerint – az ipari munkássághoz hasonlóan – a kisiparosság improduktív életszakaszait is biztosítani kell.⁷⁰⁵ E tekintetben Kovrig kötelező társadalombiztosításukat a produktív szociálpolitika elgondolásán belül fogalmazza meg: az állami beavatkozás az önálló egzisztenciák védelmét és fejlődését szolgálja.⁷⁰⁶ Kovrig ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy a kötelező társadalombiztosítás nem fogja csökkenteni a kisiparosság versenyképességét: *„Ha a vállalkozót [...] egy rákényszerített biztosítás improduktív életszakaszai szükségleteinek fedezésében alátámasztja és a szociális védelemnek és gondoskodásnak mértéke jelentős, tartani lehet attól, hogy a vállalkozó nem csupán a gazdasági sikerben látja jövőjét, kevésbé kitartóan és ötletesen fogja kutatni a gazdasági lehetőségeket, tehát a vállalkozói szellem eltompul. A magunk részéről ebben a kérdésben csak látszólagos nehézségeket látunk, minthogy a szociális gondozásnak szóbanlevő mértéke alacsony voltánál fogva nem nyújt olyan bőséges, mondjuk annyira elégséges megélhetésre alapot, hogy ezzel helyettesítené a gazdasági siker eredményét és ily módon korlátozná a szerzés ösztönének megnyilatkozását. A szerzés ösztöne sokkal emberibb és elevenebb annál, semhogy valamely legalacsonyabb*

⁷⁰⁴ Bogdán megjegyzése igen lényeges: „A kérdés [a biztosítás kiterjesztése a kertészekre és más mezőgazdasági önállókra – CZ] felvetése és a megoldás sürgetése bizonyítja, hogy a társadalombiztosítás előnyeinek felismerése mindinkább tért hódít, ami az ebben élőknek nagy örömet és megnyugvást szerez. Mutatja az idők változását és igazolja annak, az elején annyira támadott törekvésnek jelentőségét, hogy a társadalombiztosítás minél több rétegre, végső eredményben mindenkire terjedjen ki.” Bogdán Alajos, *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 2. szám, 58.

⁷⁰⁵ Az 1940 előtt Magyarországon a kisiparosság nem rendelkezett kötelező társadalombiztosítással. A kisiparosok nem estek járulékfizetési kötelezettség alá, mely jelentősen növelte versenyképességüket a számos szociálpolitikai kötelezettséggel terhelt gyáripárral szemben. A 20. század első felében Magyarországon is terjedésnek indult motorizáció is elősegítette a kisipari vállalkozások sikerességét. Ezt pedig a két világháború között megszerveződő „közös eladási és beszerzői irodák” szavatolták, melyek olcsóbb nyersanyagbeszerzést és jobb értékesítési feltételeket biztosítottak tagjaiknak. Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 88-90.

⁷⁰⁶ Szabó: Kovrig Béla társadalomszemlélete és hivatásrendi törekvései, 105-110.

*létbentartást kilátásba helyező biztosítás ezt ellensúlyozni képes lenne. Éppen ellenkezőleg, az inproduktív életszakaszok szükségleteinek fedezésére szolgáló biztosítás előnyére szolgál az önálló iparosságnak gazdasági szempontból is, mert elejét veszi azoknak a kétségbeesett vállalkozásoknak, amire szórványosan bár, de mégis önálló iparosok szép számmal hajlandók, csupán azért, mert az említett szükségletet fedezniök kell, és ésszerű vállalkozással keresetre szert tenni nem tudnak. Nem szólva arról, hogy minden takarékoskodást elősegít, ha már maga van a takarékoságnak, akár parányi tőke, akár csekély járulék formájában. Ilyen esetekben a takarékoságnak van mihez tapadnia, van mit fejleszteni, van mit tovább alakítani. Ha a takarékoság anyagi és lélektani mozzanataira tekintettel vagyunk, megállapíthatjuk, hogy a biztosítás kötelező volta nem hogy kiküszöbölné, hanem éppen ellenkezőleg, növelné a kisiparosság hagyományos takarékoságát.”*⁷⁰⁷ Kovrig szerint a biztosítás indulásakor folyósított alacsony juttatások nem pótolják a rentábilis gazdasági teljesítményt, így nem ösztönöznek majd visszaélésekre sem. Ezzel szemben a tőkealapba történő felhalmozás növelné a takarékoskodást, mely következképp a versenyképességet is javítaná.

A kötelező társadalombiztosítás rentabilitása mellett felhozott érvet Kovrig azzal egészítette ki, hogy a kisiparosság önkéntes biztosítása elégtelen. Az 1927-es törvény ugyanis csak a segéd nélkül dolgozó iparosok számára tette lehetővé a biztosítást, mégpedig rászorultsági alapon.⁷⁰⁸ A kisiparosok több mint 50%-a segéddel dolgozott, a másik 50% nagy része pedig nem tudta igénybe venni még az önkéntes biztosítást sem: az élet- és munkaviszonyok kockázatainak kitett, rászoruló rétegek nem tudtak élni az önkéntes biztosítás intézményével sem.⁷⁰⁹

Az 1926-os Lex Vass III. törvénytervezet során adatfelvételt készítettek az ipartestületi tagként nyilvántartott önálló iparosokról. Ennek eredményeképp 104 000 iparos biztosítására tettek javaslatot, mely a munkanélküli biztosítással együtt végül kimaradt az 1927-1928-ban elfogadott törvények közül. Gyáni Gábor adatai szerint a réteg teljes száma – tehát az általunk tárgyalt törvénytervezetben nem érintett ipartestületen kívülieket is beleértve – 221 086 fő volt, melyhez 102 810 további kiskereskedő is hozzászámítható, akik igen hasonló kereseti és életszínvonalbeli adottságokkal rendelkeztek.⁷¹⁰ Így tehát Kovrig Béla családtagokkal együtt körülbelül egymillió fő bevonását tervezte a kötelező társadalombiztosítás rendszerébe, ami –

⁷⁰⁷ Kovrig javaslatában azt is leszögezte, hogy ez a kiterjesztés semmiképp sem egy Ruskin-féle, a modern ipari forradalommal szemben kibontakozó moralizáló, s a settlementben testet öltő „idealista” szociálpolitikai kísérlet. Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 87., 91-92.

⁷⁰⁸ 1927: XXI. tc. 11. §.: iparosok esetén orvosi alkalmassági vizsgálatot és korhatárt írt elő a törvény.

⁷⁰⁹ Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 92-93.

⁷¹⁰ Gyáni – Kövér: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, 295-296.

a biztosítottak számának 4. táblázatban bemutatott alakulását figyelembe véve – a gazdaságilag aktívak számához viszonyítva 39%-ról (1942) közel 50%-ra emelte volna a kötelező társadalombiztosításba vontak arányát.

Az „iparos szolidaritás alapján” felépülő kisiparos társadalombiztosítás Kovrig szerint minden esetben adott iparos egzisztenciális viszonyaihoz és járulékfizetési képességéhez lett volna szabva. A szolidaritás eszméje alapján a járulékokat folyamatosan fizetni nem képes biztosítottak sem estek volna el jogosultságuktól, s ekképp a biztosításba fektetett befizetések elvesztése nem vezethetett a kisiparos tönkremeneteléhez.⁷¹¹ A tartósan egyenletes kockázatmegosztás másik célja pedig az lett volna, hogy a jó kockázati tulajdonsággal rendelkező biztosítottak – egy autonóm biztosítási önkormányzati szerv révén – ne vonhassák ki magukat a járulékfizetési állományból. Kovrig ugyanakkor azt is kifejtette, hogy a fizetési képesség figyelembe vételével több járulékfizetési osztályt kell létrehozni.⁷¹² A gazdasági rentabilitás leginkább az öregségi biztosítás esetén szembetűnő: Kovrig számításai szerint 1940-ben 20-22 millió P kellett volna a nyugdíjbiztosítás tőkealapjának létrehozásához. Viszont ha a biztosítást az eredeti 1926-os törvényjavaslatnak megfelelően már 1930-tól bevezették volna, akkor az új biztosítás az államnak jóval kisebb terhet jelentett volna (évi 0,6 millió P 1933-ig). Következésképp 1933-tól csupán 2,7 millió P éves hozzájárulással meg lehetett volna indítani a biztosítás folyósítását, mivel így a tartalékalap évi 5% kamatozás mellett már képes lett volna a járadék-folyósítás anyagi háttérét biztosítani.⁷¹³

1940-ben a „kistökések korszerű védelme”, amint azt már fentebb jeleztük, a produktív szociálpolitika gondolatkörébe illeszkedett, s a nemzetpolitikai céloknak felelt meg: *„A nemzetnek nagy érdekei fűződnek nálunk is ahhoz, hogy reményteljes legyen a kispolgároknak takarékosága, tehát tőkeképződésre irányuló önmegtartóztatása, mert az ország nemzetközi helyzete szempontjából sem közömbös, hogy saját polgárai tőkegyűjtésre, vagy politikai szempontból folyósított külföldi kölcsönökre építi-e fel a nép megélhetését biztosító*

⁷¹¹ Az új kötelező betegségi, öregségi és rokkantsági biztosítás tehát nem köthető iparjogosítványhoz, mivel így az ipari forgalomhoz vagy a segéderőkhöz lenne kötve a jogfolytonosság, s egy lehetséges gazdasági válság megszakíthatná a biztosítási várakozási időt. Ezzel szemben külön szervnek kell tanulmányoznia a keresőképesség tartós elvesztését, s ez alapján, ha szükségesnek mutatkozik, fel kell mentenie a biztosítottat a járulékfizetés alól. Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 93-94.

⁷¹² A biztosított saját maga jelölje ki kívánt fizetési osztályát. Ennek az az előnye, hogy gazdasági önszabályozást tesz lehetővé. 40 éves kor előtt szabad választás alapján sorolják be a biztosítottat, e felett vagy választás hiányában automatikusan a legalacsonyabb osztályba kerül. 40 év fölött kérelmezni lehet a IV. osztálynál magasabb besorolást, melyet orvosi vizsgálattal kell elbírálni, kivéve, ha valaki már korábban legalább 30 hónapig fizetett járulékokat a IV.-nél magasabb osztályba. Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 95-96.

⁷¹³ Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 96-97.

gazdaságpolitikáját.”⁷¹⁴ A biztosítottak anyagi helyzetéből eredő magasabb gazdasági kockázat miatt s a nemzetpolitikai célokkal összhangban Kovrig szerint angolszász mintára az állami kockázatmegosztás elvének megfelelően a kisiparosok és a kiskereskedők biztosításának várományfedezeti tőkealapját egy ún. magyar befektetési trösztnek (*investment trust*) kell kezelnie.⁷¹⁵ Kovrig részletes pénzügyi számításokon nyugvó javaslatának igen nagy jelentőséget kell tulajdonítanunk, mivel a kötelező társadalombiztosításba bevontak általunk már jelzett 10 %-os emelkedése mellett (30%-ról 39%-ra 1940 és 1943 között) további 10%-os emelkedést jelentett volna. Ha Kovrig elképzelései megvalósultak volna – s a fokozott háborús szerepvállalás 1943-tól nem tette volna okafogyottá a bővítési tervet –, a kötelező magyar társadalombiztosítás – családtagokkal együtt – már a magyar lakosság közel felére terjedt volna ki.

Ugyanakkor az egységesítési folyamat további katalizátorai maguk a háborús katonai rendszabályok voltak.⁷¹⁶ A 2.310/1944. M.E. sz. r. megszüntette a Magyar Királyi Postatakarékpénztár Betegségi Biztosító Intézetét. Alkalmazottai biztosítását az OTI vette át, vagyona és szolgáltatásai pedig 1944. július 1-től az OTBA-hoz kerültek.⁷¹⁷ E gyakorlati intézkedésben tehát Bikkal Dénes felfogása tükröződött, amennyiben a kormány elsőként a betegségi biztosítókat kezdte el összevonni. A meginduló egységesítést azonban a háborús front előrehaladásának ténye, s ennek megfelelően a Sztójay-kormány intervenciója megakasztotta: a társadalombiztosító intézmények önkormányzatait a háborús szükségállapotnak megfelelően felfüggesztették, s az irányító testületek mellé kormánybiztosokat neveztek ki.⁷¹⁸ A magyar szociálpolitikát alkotó közösséget és a társadalombiztosítási hálózatot ebben a helyzetben érte el a háborús front, mely mélyreható változásokat hozott.

⁷¹⁴ Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 98.

⁷¹⁵ Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 99.

⁷¹⁶ *Országos Orvoskamrai Közlöny*, 8. évf. 1944. június 15.

⁷¹⁷ Az átvétel gyakorlati kérdéseiről az 1.855/1944. P.M. sz. rendelet gondoskodott. *Országos Orvoskamrai Közlöny*, 8. évf. 1944. augusztus 15.

⁷¹⁸ Ezekről az 1.770/1944. M.E. sz. és a 2.830/1944. M.E. sz. rendelet intézkedett. Az 1927. évi XXI. tc. 92-93. §-ában meghatározott társadalombiztosító intézetek önkormányzati szerveit fel kellett oszlatni, beleértve még az orvosi tanácsokat is. Az OTI és a MABI helyi szerveinél néhány kivétellel kormánybiztos vette át a végrehajtási hatásköröket. A választmányi hatáskört viszont továbbra is a vezérigazgatók (OTI, MABI), illetve az ügyvezetők (kerületi pénztárak) látták el. Az egészségügyi kérdéseket irányító intézeti orvosi tanácsok hatáskörét pedig az önkormányzatiság felfüggesztését követően szintén miniszteri biztosok kapták meg.

5.3.2. A társadalombiztosítás jövője II: a Beveridge-recepció 1945 előtt

A második világháború, ahogy erre már korábban utaltunk, önmagában is katalizátora volt – például pénzügyi hatásai vagy a társadalmi mobilizáció felgyorsítása révén – egy újfajta szociálpolitika kifejlődésének. Elvileg ez a folyamat a korábbi jóléti rendszerek továbbfejlesztésén túl akár újfajta szervezőelv beépítését is magába foglalhatta. A meghatározó magyarországi szociálpolitikusok konszenzusos vélekedése volt, hogy a háború utáni gazdasági rekonstrukcióval párhuzamosan jóléti expanciónak kell bekövetkeznie. E feltételezett expanzió pedig több irányban is megindulhatott. Az európai modernizációval és diffúziós folyamatokkal összefüggésben a magyarországi jóléti rendszer kiterjesztésének lehetőségei között pedig kétségtelenül fontos helyet foglalt el a külföldi jóléti modellek recepciója. Amint láthattuk, a második világháború idejéig Magyarországon ez elsősorban a a bismarcki mintájú társadalombiztosítás átvételében valósult meg. Ugyanakkor a háború során intenzívebbé váló nemzetközi kapcsolatok, valamint a technológiai és szociális információcsere a recepciók terét is kiszélesítette. E fejezet vizsgálataival azt igyekszünk bizonyítani, hogy a brit Beveridge-terv is jelentős hatást gyakorolt Magyarországon. Kutatási szempontjainkhoz köthetően pedig igen lényeges annak elemzése, hogy ez az átvétel miként módosította a magyarországi szociálpolitika vizsgált periódusunkban történő átmenetét, illetve mennyiben kapcsolódhatott a korábbi „*path*-ból” kifejlődött olyan szociálpolitikai irányokhoz, mint például a produktív szociálpolitika vagy a társadalombiztosítás kiterjesztésére vonatkozó tervek.

A háború folyamán született új szociálpolitikai megközelítések közül kiemelkedett az angol Sir William Beveridge és munkatársai által 1941 és 1942 között kidolgozott jóléti program, mely hosszú távon és radikálisan át kívánta alakítani Nagy-Britannia szociálpolitikáját. Több más európai országhoz hasonlóan a magyarországi szociálpolitikusok is tanulmányozták a Beveridge-tervet. Ezért recepciója – a tanulmány bevezetésben jelzett céljaival összhangban – a magyarországi háborús jóléti politika történetének szerves részét képezi. Szerteágazó magyar vonatkozásai miatt a Beveridge-recepciót külön fejezetben vizsgáljuk az 1945 előtti, s a háború utáni periódusban.⁷¹⁹ E ponton a történeti transzfer fogalma az, mely igazán megragadhatóvá teheti e folyamatot: nemcsak arról van szó, hogy a „*path*-ból” kifejlődött magyar jóléti programokat hogyan egészítette ki a Beveridge-féle terv

⁷¹⁹ Szélesebb kontextusában lásd Cora Zoltán: A szociálpolitika arculatai: alternatívák és gyakorlat Magyarországon (1942-1956). In: Tamás Ágnes (szerk.): *Bolyongások a magyar történelemben*. Szeged, Egyetemi Kiadás, 2009, 161-179.

recepciója, hanem sokkal inkább arról, hogy maga az átvétel hogyan formálta át az új szociálpolitikai koncepciók kialakítását.⁷²⁰ A probléma vizsgálatához ugyanakkor elengedhetetlen, hogy elemezzük a Beveridge-féle tervezetet, majd pedig ennek 1945 utáni nagy-britanniai megvalósulását.

5.3.2.1. A Beveridge-terv és a modern brit jóléti állam kialakulása

A gazdasági világválság nyomán felgyorsuló és előtérbe kerülő szociális problémák megoldatlansága miatt az 1930-as évek végére Nagy-Britanniában is nyilvánvalóvá vált, hogy sem a korábbi liberális gazdasági berendezkedés, sem pedig a meglehetősen széttagolt társadalombiztosítási rendszer nem tartható fenn. Az 1930-as években megnőtt a jóléti állam kiterjesztése iránti igény, elsősorban amiatt, hogy a középosztálybeliek szerettek volna hozzájutni az állami szociálpolitikai juttatásokhoz. A két világháború közötti periódusban a brit szociálpolitika nélkülözte az állami koordinációt, s a társadalombiztosítási juttatások nem garantálták a létminimumot. Ennek következtében a szociális juttatások meghatározó vonása maradt a rászorultsági elven alapuló közsegélyezés (*means tested public assistance*), mely igen gyakran – stigmatizáló módon – a társadalombiztosítási járadékot vagy gyér keresetet kiegészítő, létfenntartáshoz szükséges kiegészítő juttatást nyújtott csupán.⁷²¹

Az egyik fő problémát jelentő brit munkanélküliség változásának tendenciája a magyarországihoz igen hasonlóan alakult. Míg 1919-ben még csak 2%, addig 1927-ben már 10%, majd 1932-ben 22% a munkanélküliek aránya. A ráta csupán a háború hatására esett vissza, 1942-ben 1% körüli szinten stabilizálódott.⁷²² A két világháború közötti időszakban

⁷²⁰ Ennek kutatását és vizsgálatát módszertanilag és forráskritikailag a következőképpen hajtottuk végre: először is megvizsgáltuk, hogy a Beveridge-féle tervezetből melyek azok az elemek, melyekkel részletesen foglalkoznak a magyar szociálpolitikusok, s végül hogy ezek alapján milyen konstrukciókat hoztak létre, s milyen következtetésekre jutottak a magyar szociálpolitika fejlesztési lehetőségeit és irányait illetően.

⁷²¹ Harris, Bernard: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*. New York, Palgrave Macmillan, 2004, 197-218.

⁷²² 1921 után folyamatosan 1 millió fölötti a munkanélküliek száma, egyes városokban több mint 60%-os volt a munkanélküli ráta. Az 1930-as évek második felében az ország a válság terheit képes volt a birodalmi „perifériákra” hárítani, s stabilizálni a brit gazdaságot. Ugyanakkor Nagy-Britanniában Magyarországhoz hasonlóan a munkanélküliséget jelentős területi egyenlőtlenségek jellemezték (*North-South divide*). Jarrow és Merthyr Tydfil városokban például a férfi lakosság többsége számára semmilyen munkalehetőség nem kínálkozott a régi iparágak, főként a hajógyártás és szénbányászat hanyatlásával. A „dole”, azaz a munkanélküli segély pedig rászorultsági alapon járt, s többnyire csak az éhhaláltól óvott meg. Davison, Ronald: *Social Security. The Story of the British Social Progress and the Beveridge Plan*. London, George G. Harrap & Co., 1943, 15.; Hill, C. P.: *British Economic and Social History 1700-1982*. London, Edward Arnold, 1986, 244., 260.; Wood, Sydney: *The British Welfare State 1900-1950*. Cambridge, Cambridge University Press, 1982, 33-35.

Nagy-Britanniában ugyanakkor a betegségi, baleset-, és nyugdíjbiztosítás mellett létezett munkanélküli biztosítás is. Ekkor több magánbiztosító működött különböző szolgáltatásokkal, melyeket az 1911-ben bevezett *National Insurance Act* fogott össze. Ez azonban még nem jelentett állami társadalombiztosítást, ezért az 1930-as években a társadalombiztosítás kiterjesztésének és reformjának kérdése a politikai diskurzus fontos részét képezte.⁷²³

A keynesi elvek gazdaság- és szociálpolitikai érvényesítését a háború katalizálta. Az 1930-as években érlelődő, teljes foglalkoztatásról, nemzeti egészségügyi szolgálatról, univerzális társadalombiztosításról szóló, s korábban konzervatív politikai ellenállásba ütköző reformok számára a fokozódó háborús centralizáció és a „nemzeti egység” megvalósulása miatt kialakult konszenzusos politikai légkör új lehetőséget teremtett.⁷²⁴ Titmuss közismert tézise szerint a második világháború alapvetően új szociálpolitikai viszonyulást alakított ki, melyre a szociális problémák felszínre kerülése, illetve a társadalmi szolidaritás felerősödése volt jellemző.⁷²⁵ Szintén közhelyszerű tézis, hogy a háború rendkívüli szerkezeti és működési változásokhoz vezetett a brit gazdaságban, mely elsősorban az etatizmus expanziójában nyilvánult meg. Ugyanakkor a jegyrendszer és a tervgazdálkodás mellett szükségszerűen be kellett vezetni a redisztributív szociálpolitikát is, mely azonban egyben „kísérleti terepet” jelenthetett a háború utáni jóléti reformok számára.⁷²⁶

Titmuss koncepciójához kapcsolható a háborús évek másik fontos szociálpolitikai gondolkodója, William Temple koncepciója. A J. M. Keyneszel együtt írt *Christianity and Social Order* (1941) című művében Temple amellet érvelt, hogy a 20. század második felében egy keresztény társadalom sem létezhet anélkül, hogy az esélyegyenlőség ne lenne intézményesítve, azaz, hogy ne építene ki modern jóléti államot.⁷²⁷ Ezzel szemben a neoliberais Friedrich Hayek *The Road to Serfdom* (1944) című munkájában úgy érvelt, hogy a túl nagy állami beavatkozás megbénítja az egyéni kezdeményezést és vállalkozó kedvet, valamint az államot megfosztja a szabad verseny piacgazdaság előnyeitől.⁷²⁸ Ennek ellenére a kormányzati politika a nagyobb állami beavatkozás mellett döntött. J. M. Keynes

⁷²³ Wood: *The British Welfare State 1900-1950*, 4-32.; Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 197-245.

⁷²⁴ Garnett, Mark – Weight, Richard (eds.): *Modern British History*. London, Pimlico, 2004, 473-474.

⁷²⁵ Titmuss, Richard M.: *Problems of Social Policy*. London, H.M. Stationery Office, 1950, 506-516.; illetve uő: *Essays on 'The Welfare State'*. London, Allen and Unwin, 1958, 75-87.

⁷²⁶ Fraser, Derek: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*. London, Macmillan, 1992, 207-209.; Harris, José: *Society and the State in Twentieth-Century Britain*. In: Thompson, F.M.L. (ed.): *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*. Vol. III. Social Agencies and Institutions, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 89-92.

⁷²⁷ Garnett – Weight (eds.): *Modern British History*, 473-474.

⁷²⁸ Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 5.

közgazdasági munkássága mellett a szociálpolitikai reformfolyamat mérföldköve a Sir William Beveridge és munkatársai által elkészített tervezet.⁷²⁹

William Beveridge (1879-1963) Christopher Addison és Neville Chamberlain mellett a 20. század első felének egyik legfontosabb brit szociálpolitikusa. A munkanélküliséggel kapcsolatos ügyek szakértője, irányításával szervezték meg 1909-ben az első munkaközvetítő irodákat (*labour exchange*), valamint részt vett az 1911-es biztosítási törvény elkészítésében is. Beveridge gondolkodását alapvetően az edwardi liberalizmus, az első világháború kollektivizmusa és a társadalmi változás gradualista felfogása jellemezte, melyek rekonstrukciós programját is erőteljesen meghatározták.⁷³⁰ Már az 1930-as években kidolgozta tervgazdaságra és állami beavatkozásra vonatkozó elképzeléseit.⁷³¹ A brit társadalom és gazdaság megreformálásában egyfajta „keresztes lovagként” tekintett magára, 1939-ben 60 évesen már érettnak érezte magát, hogy tapasztalatait, tudását és jövőre vonatkozó vízióit egy nagyszabású terv kidolgozásában egyesítse. 1941-ben az újjáépítésért felelős államtitkárság (*Reconstruction Secretariat*) már felvette a kapcsolatot a különböző reformokat tervező társadalmi csoportokkal, elsősorban a Political and Economic Planning vezetőivel, Michael Younggal és Francois Lafitte-tal, valamint a Brit Munkavállalói Szövetséggel (*British Employer's Federation*). E körhöz tartozott William Beveridge is.⁷³²

Winston Churchill egyetértésével a koalíciós kormány tárca nélküli minisztere, Arthur Greenwood 1941 júniusában Beveridge-et nevezte ki annak a kormányközi bizottságnak (*Intergovernmental Committee on Social Insurance and Allied Services*) az élére, melynek elsődleges feladatául azt tűzték ki, hogy tegyen javaslatot a háború utáni rekonstrukció megvalósításának módjára.⁷³³ A javaslat 1942 decemberében került a nyilvánosság elé. Ezzel párhuzamosan Beveridge az oxfordi egyetem tanári testülete előtt előadást tartott tervezetéről, s annak célját az ún. öt „nyomorforrás” („giant evils of want”) – betegség (disease), tudatlanság (ignorance), lakásínség és nyomor (squalor), munkanélküliség (idleness), szegénység (poverty) – megszüntetésében jelölte meg. Kifejtette, hogy a munkás életébe minél több örömet kell vinni, mert a mai termelési rendszer kiöli az emberekből a

⁷²⁹ Beveridge, William: *Report on Social Insurance and Allied Services. Parliamentary Papers, Report by Sir William Beveridge*. 1942-1943, VI, Cmd. 6404, London, His Majesty's Stationary Office, 1942.

⁷³⁰ Beveridge pályája kezdetén London keleti nyomornegyedében, az *East End*en tevékenykedett ügyvédként. Az itt tapasztalt nyomor oly nagy hatással volt rá, hogy a szegénység és nélkülözés felszámolása élethivatásává vált. Harris, José: *William Beveridge: A Biography*. Oxford, Clarendon Press, 1977, 378-401., 402-418.

⁷³¹ Lásd például Beveridge, William: *Soviet Communism. Political Quarterly* (1936) 2. 346-367.

⁷³² Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 23-24.

⁷³³ Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 24-26.; Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 289.

kezdeményezőkézséget és a kreativitást, a munkavégzés pedig monotonná alakul. Emiatt a munkás élete pedig örömtelenné válik.⁷³⁴

Már a publikációt megelőzően nagy elvárásokat fűztek a tervhez.⁷³⁵ Jelentőségét növelte, hogy a Churchill-kormány 1942 folyamán minden egészségügyi díjtételjavító intézkedést elutasított, ugyanakkor 1940-1941 folyamán számos háborús szociálpolitikai intézkedést hozott.⁷³⁶ Tömören összegezve a terv állampolgársági elven nyugvó, járulékokból finanszírozott, kötelező és minden kockázatra kiterjedő társadalombiztosítást írt elő, mely a létfenntartáshoz szükséges egységesen minimális járadékot és juttatásokat biztosított („*a minimum standard of living below which no one should be allowed to fall*”).⁷³⁷ Az egységes létminimum járadékot egyedülállóknak heti 24 shillingben, házaspároknak pedig 40 shillingben szabta meg. Az egy heti létminimum szintű megélhetés a korabeli források alapján átlagosan 15-20 shillingre tehető személyenként, tehát a Beveridge-féle javaslat valóban garantálta ezt a szintet.⁷³⁸ A szétagolt biztosítási rendszert a terv a háború után egységesíteni akarta, mégpedig úgy, hogy a magánbiztosítók önállósága megmaradt volna, tehát nem kellett volna teljesen új jogosultságokat létrehozni, viszont e rendszer fölé egy állami egységirányítást rendelt volna. A minden állampolgárra kiterjedő állami biztosításban a korábbi rászorultsági elvet (*means test*) univerzális szociális jogok váltották volna fel. Angliában például a 32%-os lefedettséggel bíró betegbiztosítás és a 29%-os lefedettséggel rendelkező balesetbiztosítás több mint 90%-ra emelkedett volna a terv bevezetését követően.⁷³⁹ A tervezet ugyanakkor nem volt sem „forradalmi”, sem „szocialista”, mivel egyik fő érdeme épp a szétagolt rendszer racionalizálása volt, illetve jórészt korábbi

⁷³⁴ Beveridge: *Report on Social Insurance and Allied Services*, 1-20.

⁷³⁵ Beveridge már 1942 tavaszán, a Sir William Jowitt által szervezett *Advisory Panel on Home Affairs* ülésén is részletesen kifejtette elképzeléseit a háború utáni reformokról. E rendezvényen már több konzervatív és liberális képviselő is felszólalt, s a várható költségterheket és a szabadságjogok korlátozását kritizálták. Harris: *Some Aspects of Social Policy in Britain during the Second World War*, 253.

⁷³⁶ Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 210-213.; Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 25.; Wood: *The British Welfare State 1900-1950*, 36-41.

⁷³⁷ A járulékbévételeket adóbevételek egészítették ki. A munkavállaló terheit enyhítve az állam és a munkaadó is részt kellett, hogy vállaljon a társadalombiztosítási járulékok fedezetében. A létminimum szintű juttatás garantálta – a liberális felfogás egyfajta továbbéléseként –, hogy a biztosítás ne korlátozza a szabad munkavállalási kedvet. Beveridge: *Report on Social Insurance and Allied Services*, 9-17., 141-145.

⁷³⁸ A biztosítási tervezet további adataihoz lásd Davison, Ronald: *Social Security. The Story of the British Social Progress and the Beveridge Plan*, 28-47.; Routledge, George (ed.): *Plan for Britain*. London, Routledge, 1943, 85-86.

⁷³⁹ Beveridge: *Report on Social Insurance and Allied Services*, 25-36.

követelések beteljesítését hajtotta végre. Ezt támasztja alá, hogy a Beveridge-i sémának megfelelően a családi pótlékot már 1945 nyarán életbeléptették (*Family Allowances Act*).⁷⁴⁰

A racionalizáció jegyében az új rendszert a Beveridge-terv az újonnan létesített Társadalombiztosítási Minisztérium (*Ministry of Social Security*) igazgatása alá helyezte volna, amelyben a magánbiztosítók közintézményként funkcionáltak volna. Beveridge érvelése szerint az egyesítés egyszerűbb, hatékonyabb és gazdaságosabb intézményt hoz létre.⁷⁴¹ Beveridge érvelése tehát – összevetve korábbi magyarországi állami biztosításra vonatkozó elemzésünkkel – e tekintetben már önmagában hasonlóságot mutatott a magyar szociálpolitikai reformelképzelésekkel. Habár a brit terv az egészségügyi hálózat átszervezését kevésbé részletezte, egy ingyenes szolgáltatásokat nyújtó Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (*National Health Service*) kialakítását javasolta, azaz állami egészségügyi hálózatot.⁷⁴² A két világháború között ugyanis a térben és társadalmilag egyenlőtlen eloszlású egészségügyi ellátás és oktatás nem volt univerzális.⁷⁴³ Ugyanakkor 1939-ben megszervezték az ún. sürgősségi orvosi szolgálatot (*Emergency Medical Service*), melynek keretében állami beruházásokkal számos kevésbé fejlett kórházat modernizáltak. Az összes brit kórház 2/3-ára kiterjedő szolgáltatón belül mind az állami, mind pedig a magánkórházak betegeket ingyen látták el. A szolgálatot a kormány 1944-ig jelentős mértékben kiterjesztette, így egy korai állami kórházi rendszert hozott létre.⁷⁴⁴ Ennek következtében 1939 és 1944 között az egészségügyi szolgáltatások közötti egyenlőtlenségek jelentős mértékben csökkentek. Beveridge úgy gondolta, hogy egy jobb és egyenlőbb eloszlású egészségügyi rendszer a magasabb szintű szolgáltatásokon túl kevesebb költségterheléssel fog járni. A kollektívizmus e formája a liberális szolidaritás és egalitarianizmus koncepciójának megváltozását tükrözte, ugyanakkor nem számolt a több szolgáltatást nyújtó rendszerekkel járó költségtöbblet megjelenésével.⁷⁴⁵

Az Nemzeti Egészségügyi Szolgálat létrehozásának szükségességéről – a fenti gazdaságfilozófiai nézetektől függetlenül – a politikai pártok az 1940-es évek elején már

⁷⁴⁰ Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 41-42.; Hill: *British Economic and Social History 1700-1982*, 281-282.; Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 215-216.

⁷⁴¹ Davison: *Social Security. The Story of the British Social Progress and the Beveridge Plan*, 50-53.

⁷⁴² Beveridge: *Report on Social Insurance and Allied Services*, 36-65.; Davison: *Social Security. The Story of the British Social Progress and the Beveridge Plan*, 48-54.

⁷⁴³ Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 46-47.

⁷⁴⁴ Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 48-50.; Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 213-214.; Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 286-288.

⁷⁴⁵ Johnson, M. – Cullen, L.: Solidarity put to the test. Health and social care in the UK. *International Journal of Social Welfare* (2000) 9. 228-229.

megegyeztek, az intézmény formáját és hatáskörét azonban nem tisztázták. Ennek az az előzménye, hogy a brit szociálpolitika már az 1930-as években foglalkozott az egészségügyi reform ügyével. A javaslatok többsége elvetette a szabad piaci megoldásokat, mivel az egészségügyi rendszer főbb problémái épp a redisztribúció, a hozzáférés és a finanszírozás nehézségeiből eredtek. 1939-ben a National Health Insurance még mindig csak a lakosság kevesebb, mint 50%-ára terjedt ki. A biztosítottak családtagjai továbbra sem rendelkeztek ingyenes kórházi ellátással, az önkéntes biztosítás díja pedig túl magas volt. A kórházakban szakorvosi hiány jelentkezett, valamint az orvosok és kórházi szolgáltatások regionális és társadalmi rétegek szerinti eloszlása is igen egyenlőtlenül alakult.⁷⁴⁶ Sokszor gyenge minőségű kórházi kezelés helyzetét súlyosbította, hogy a magánkórházak többsége folyamatos pénzügyi deficittel küszködött, az állami kórházakban pedig kevés fejlesztés zajlott le a két világháború közötti periódusban.⁷⁴⁷ E tekintetben tehát igen hasonló helyzet állt fenn a brit és magyar szociálpolitika között.

Beveridge az állami egészségügyet, mint az egyetlen rentábilis és egyszerre társadalmilag szolidáris megoldást, egy általános és mindent átfogó állami tervgazdaság és teljes foglalkoztatást megvalósító politikai rendszeren belül képzelte el, mely szerinte a brit ipar versenyképességét is növelni tudja majd.⁷⁴⁸ Habár Keynes e ponton kétségét fejezte ki a Beveridge-terv jövőbeli sikerét illetően, ő maga is a teljes foglalkoztatás megvalósítását tartotta elengedőnek. A fokozott állami tervgazdálkodás gyors ütemű kiépítése ugyanis Keynes szerint a hagyományos brit liberális gazdaságpolitikai sémába ütközött. Az állami beavatkozást ellenző, s a szabad piaci önszabályozásban hívő ortodox liberális gazdaságpolitikát képviselő *Manchester School of Economics* teoretikusaival szemben J. M. Keynes *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936) című munkájában az államilag stimulált gazdaságpolitika mellett érvelt. Az állami munkahelyteremtés, a megrendelések és a közmunkák élénkítő hatásán túl Keynes szerint az üzleti szféra is nagyobb arányban fog befektetni új iparágakba, mely a bérek és a fogyasztás növekedését is

⁷⁴⁶ Ugyanakkor a két világháború között egészségügyi ellátásba biztosítási jogon bevontak köre jelentősen bővült: 1922-ben még csak a lakosság 10%-a rendelkezett betegségi biztosítással, 1938-ban már több mint 40%-uk. Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 242.

⁷⁴⁷ Berridge, Virginia: *Health and medicine*. In: Thompson, F.M.L. (ed.): *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*. Vol. III. Social Agencies and institutions, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 225-236.; Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 219-242.; Harris, José: Some Aspects of Social Policy in Britain during the Second World War. In: Mommsen, W. J. (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*. London, Croom Helm, 1983, 247-262.

⁷⁴⁸ Beveridge szélesebb állami beavatkozást javasolt, mint Keynes. A társadalombiztosítási reformok mellett állami ár- és bérkontrollt, közösségi ház és földtulajdont és az oktatás jelentős kiterjesztését tervezte. Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 22-23.; Harris: Some Aspects of Social Policy in Britain during the Second World War, 250-253.; Beveridge, William: *Full Employment in Free Society: A Report*. London, Allen and Unwin Ltd., 1945, *passim*.

elő fogja segíteni.⁷⁴⁹ Keynes a Beveridge-terv egyik elszánt támogatójává vált. A pénzügyminisztériumban részt vett az 1941-es költségvetés vitájában, ahol is minden brit állampolgárra kiterjesztette az adózást, ezzel is megalapozva a háború utáni pénzügyi rekonstrukció alapját.⁷⁵⁰ Habár Keynes is kifejezete aggályait a terv szanálhatóságát illetően, mások sokkal keményebben kritizálták, elsősorban „túl széles” spektruma, „átfogó” racionalizálása, valamint a várható költségnövekedés miatt. Ekkor a legfőbb kritikai fórum – a parlamenti vitákon túl – a Sir Philip Thomas vezette, liberál-konzervatív többségű közigazgatási bizottság (*civil service committee*) volt.⁷⁵¹

A tervezet képviselőházi vitája 1943 februárjában zajlott a brit parlament alsóházában. A legtöbb kritika liberális és konzervatív képviselők részéről érte: a terv megvalósulása jelentős költségvetési kihatással járt volna, s több területen „sértette” volna a brit állampolgárok szabadságjogait.⁷⁵² A kemény hangvételű interpellációkat követően azonban február 19-én elfogadták a javaslatot, s Churchill 1943 áprilisában kinevezte a Sheepshanks Bizottságot, hogy vizsgálja meg a terv kivitelezhetőségének feltételeit. A bizottság nagy általánosságban elfogadta Beveridge ajánlásait, ugyanakkor elutasította a létminimum alapú szolgáltatást, a rászorultsági tesztet (*means test*) viszont fenntartotta a brit szegénygondozási segélyezésben. A pénzügyminisztérium eközben Beveridge-et minél távolabb szeretne volna tartani a költségvetés kidolgozása körüli tárgyalásoktól, mivel saját gazdaság- és foglalkoztatási programot alkotott, mely azonban – elsősorban az egészségügyi rendszert és a költségeket illetően – jóval mérsékeltebb változtatásokat vezetett volna be az 1945 utáni évekre, mint a Beveridge-terv.⁷⁵³

Az 1944-ben kiadott ún. Kormányzati Társadalombiztosítási Reformterv (*Government's Social Security White Paper*) alapvetően a Sheepshanks Bizottság javaslatait fogadta el.⁷⁵⁴ Keynesnek viszont sikerült meggyőznie a pénzügyminisztériumot az univerzális biztosítás szükségességéről. Ennek sikerét az is elősegítette, hogy a második világháború alatt Nagy-

⁷⁴⁹ Harris, José: *Society and the State in Twentieth-Century Britain*. In: Thompson, F.M.L. (ed.): *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*. Vol. III. Social Agencies and institutions, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 85-89.

⁷⁵⁰ Gardiner, Juliet – Wenborn, Neil (ed.): *The History Today Companion to British History*. London, Collins & Brown, 1995, 77-78.

⁷⁵¹ Harris: *William Beveridge: A Biography*, 422-426.

⁷⁵² Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 9-11.; Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 218-219.; Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 290-292.; Harris: *William Beveridge: A Biography*, 385-386.

⁷⁵³ Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 428., 434-441.; Harris: *William Beveridge: A Biography*, 382-383.

⁷⁵⁴ Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 292.; Harris: *William Beveridge: A Biography*, 434-441.; Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 220-221.

Britannia a deflációs gazdaságpolitika és a külföldi kölcsönök, főként az amerikai ún. *Lend-Lease*, következtében jelentős anyagi forrásokhoz jutott.⁷⁵⁵ Jóllehet a háborús jóléti politika főként a hadviselés szemponjából kitett társadalmi csoportokra koncentrált, számos olyan újítást eredményezett, mint például a penicillin, vagy az állami konyhák elterjedése. Ezek az intézkedések igen pozitívan hatottak a jóléti állam megítélésére.

Bernard Harris megközelítésében a Titmuss-tézis annyiban igazolódik, hogy valóban létrejött egy politikai konszenzus a kiterjesztést illetően. Ugyanakkor e konszenzus jórészt a háborús fenyegetettségre való reakcióként és a szélsőséges politikai erőkkel szembeni fellépés eredményeként alakult ki. Másrészt viszont a konszenzus megszilárdulásához az is hozzájárult, hogy az 1930-as évektől számos privát üzleti ág közös érdekeltségeket létesített állami vállalkozásokkal, így a széles körű állami biztosítás magánüzleti érdekekhez kapcsolódott.⁷⁵⁶ Mindazonáltal az 1944-es White Paper a Brit Munkáspárt 1945 júliusában aratott győzelmével érvényét veszítette, s újra előtérbe kerülhettek a Beveridge-terv Munkáspártéhoz közelebb álló eredeti javaslatai.

A Clement Attlee vezette munkáspárti kormány kisebb változtatásokkal 1946 és 1948 között alapvetően a Beveridge-féle koncepció alapján építette ki a modern brit jóléti állam alapintézményeit, jogosultságait és működését.⁷⁵⁷ A kormány a háború után alapvető feladatának tartotta a teljes foglalkoztatás fenntartását és a lakóépületek helyreállítását, s ezzel párhuzamosan az állami „kulcságazatok” államosítását. Az inflációs spirál és a brit költségvetés válsága miatt azonban csak az 1950-es évek elejére sikerült végleg stabilizálni a gazdaságot, ezért a kulcsiparágakat államosították.⁷⁵⁸ Ez ugyanakkor nem jelentette a versenyképesség csökkenését, mivel a vezető állami ágazatok élére tapasztalt üzletemberek kerültek. Az államosítások bizonyos fokig segítették is a privát szektort: az alapanyagok és energia állami tulajdonú szubvencionálása az egyéni termelőknek előnyt jelentett a külföldi versennyel szemben.⁷⁵⁹ 1949-ben azonban a font sterlinget leértékelték, mivel az ország dollár és aranytartálékai kimerültek. Stafford Cripps pénzügyminiszter szigorú pénzügypolitikája,

⁷⁵⁵ A gazdasági konjunktúrát a hadiipar gyors felfutása is elősegítette. Külföldi kölcsönökből 1941 és 1945 között 27 milliárd US dollár folyt be a londoni Citybe. Hill: *British Economic and Social History 1700-1982*, 271-273.

⁷⁵⁶ Harris szerint az 1930-as évek végén Nagy-Britanniában még a korporatív állam gondolata is létjogosultságot szerzett. Harris: *Some Aspects of Social Policy in Britain during the Second World War*, 255-260.

⁷⁵⁷ Berridge: *Health and medicine*, 237-241.; Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 289-290.; Hill: *British Economic and Social History 1700-1982*, 283-292.; Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 1992, 223-239.; Wood: *The British Welfare State 1900-1950*, 41-43.

⁷⁵⁸ Garnett – Weight (eds.): *Modern British History*, 367-368.

⁷⁵⁹ Hill: *British Economic and Social History 1700-1982*, 288-290.

valamint a Marshall-segély és a külföldi pénzügyi kölcsönök megmentették meg Nagy-Britanniát az államcsődtől.⁷⁶⁰

A jóléti intézmények és szociális jogok fejlődésének két alapvető fejleménye volt az állami egészségügyi szolgálat (*National Health Service*) és az állami társadalombiztosítási törvény megalkotása (*National Insurance Act*). Mindkettő a Beveridge-terv ajánlásai nyomán jött létre. A jóléti állam (*welfare state*) kifejezés ekkor nyert pozitív tartalmat, mivel a korábbi, stigmatizáló hatású szegénytörvények (*Poor Laws*) megszűnésével járt.⁷⁶¹ A háborút követő rövid rekonstrukciós periódusban a brit jóléti állam gyorsabban fejlődött, mint a kontinentális Európa más jóléti rezsimejei, főképp Franciaország és Nyugat-Németország. Ez főképp a háborúban s részben a Beveridge-tervnek köszönhetően rögzült hat alapelv konzekvens érvényesítéséből származott (teljes foglalkoztatás fenntartása, nemzeti minimum, egyenlő és szabad hozzáférés az egészségüghöz és az oktatáshoz, központi állami irányítás, univerzális állami juttatások, valamint folyamatosság).⁷⁶²

Az 1946-ban elfogadott nemzeti biztosítási törvény (*National Insurance Act*) értelmében James Griffiths biztosítási miniszter még a Beveridge-féle javaslatnál is kedvezőbb feltételeket szabott meg. Beveridge számításait vették alapul, s az 1946-os szinthez igazították: a heti járadékok mértékét 26, illetve 42 shillingben határozta meg, a nyugdíjbiztosítást pedig az eredetileg tervezett 20 éves várakozási idő helyett azonnali hatállyal életbe léptette.⁷⁶³ Ugyanakkor az új törvény a Beveridge-terv javaslataitól eltérően kedvezőtlenebb helyzetet teremtett azzal, hogy nem államosította az iparági biztosítást, s liberális követelésre a *friendly societies* kimaradt az állami adminisztrációból. További problémát jelentett, hogy az infláció miatt a rendszer 1948-as megindulásakor már eleve alacsonynak bizonyultak az 1946-ban bevezetett járulékok.⁷⁶⁴ Ennek megfelelően a járadékszintek öt évenkénti felülvizsgálatát írták elő. Szintén az új társadalombiztosítás gyenge pontja volt, hogy az alacsony jövedelemmel

⁷⁶⁰ Tomlinson, Jim: Why so Austere? The British Welfare State of the 1940s. *Journal of Social Policy*, Vol. 27. (1998) Issue 1., 63-77.

⁷⁶¹ A „social welfare” ugyanakkor már Ruskinnál is pozitív értelemben szerepelt, jóllehet egy preindusztriális társadalmi ideál felújításához kötődött. Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 2-4.

⁷⁶² Az állam felelősséget vállalt a létminimum garantálásáért, az állami egészségügy és oktatás ingyenessé vált, ugyanakkor számos esetben a kórházak, iskolák privát tulajdonban maradtak, s csupán koordinálásukat végezte az állam. Garnett, Mark – Weight, Richard (ed.): *Modern British History*, 506.; Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 3.

⁷⁶³ A törvényt egy iparbiztosítási törvény egészítette ki (*Industrial Injuries Act*), mely igen kedvező kötelező baleseti táppénzt folyósított: a biztosított számára heti 42 shillinget, további 16 shillinget a feleség után, s 7 shilling 6 dime-ot gyermekként. Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 227-231.; Hess, Jürgen C.: The Social Policy of the Attlee Government. In: Mommsen, W. J. (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*. London, Croom Helm, 1983, 303-307.

⁷⁶⁴ Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 12-13.

rendelkezők számára már az 1948-as járulékszint is magasnak bizonyult. A kormányzat ezt részben azzal kompenzálta, hogy a járulékokat lépcsőzetessé tette.⁷⁶⁵

A társadalombiztosítás szabályozásával párhuzamosan a szegénységélyezésről az 1948-ban elfogadott nemzeti segélyezési törvény (*National Assistance Act*) rendelkezett. A korábbi szegénnytörvények eltörlése után a helyi betegsegélyezés az állami pénzből finanszírozott helyi hatóságok hatáskörében maradt, ugyanakkor a rászorultsági vizsgálatot nem szüntették meg (*needs test*).⁷⁶⁶ Mivel a járadékemelés az 1940-es évek végén, 1950-es évek elején sem tartott lépést az emelkedő árakkal, ezért egyre többen, főként a nyugdíjasok, a szegénységélyezés kiegészítő juttatásaira szorultak.⁷⁶⁷

Az 1948-tól bevezetett Nemzeti Egészségügyi Szolgálat (*National Health Service – NHS*) univerzális, átfogó és ingyenes egészségügyi szolgáltatásokat teremtett, mely jelentős mértékben Aneurin Bevan egészségügyi miniszter munkásságának köszönhető.⁷⁶⁸ Habár már 1946 novemberében elfogadták a törvényt, végrehajtásához két évre volt szükség, mivel bevezetése igen nagy ellenállásba ütközött, elsősorban az orvostársadalom részéről. A kórházak vezetői hamar beleegyeztek az állami felügyeleti rendszerbe, mivel egyedül az állam rendelkezett a nélkülözhetetlen fejlesztésekhez szükséges forrásokkal. Ezzel szemben a háziorvosok és a Brit Orvosi Szövetség (*British Medical Association*) kampányt indítottak az NHS és Bevan ellen. A BMA a már meglévő rendszert kívánta kiterjeszteni a lakosság mintegy 90%-ára az orvosi státusz függetlenségének teljes megtartásával, mely egyben az orvosi díjazás fennmaradását is maga után vonta volna.⁷⁶⁹ A kampány végül megbukott, mivel a közvélemény támogatta a nemzeti egészségügy kiépítését, valamint a Királyi Orvosi Kollégium (*Royal College of Physicians*) vezetője, Lord Moran 1948 tavaszán Bevan mellé állt.⁷⁷⁰

⁷⁶⁵ Hess: *The Social Policy of the Attlee Government*, 301-303., 305-306., 309-310.; Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 20-21.

⁷⁶⁶ A needs test azonban kevésbé volt szigorú, mint a korábbi means test. Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 229-231.; 271-272.

⁷⁶⁷ Ennek következtében a brit szociálpolitika jellemzői közül nem tűnt el a (részben) stigmatizáló szegénységélyezés. Hess: *The Social Policy of the Attlee Government*, 307-309.

⁷⁶⁸ Wood: *The British Welfare State 1900-1950*, 44.

⁷⁶⁹ Berridge: *Health and medicine*, 237-238.; Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 294-297.

⁷⁷⁰ Az orvosok állami alkalmazottakká váltak, viszont a betegszám alapján fejkvótát kaptak. Bevan továbbá 66 millió fontos alapot hozott létre a nyugdíjba vonult orvosoknak, hogy a kieső praxisból származó többletjövedelmet pótolja. Harris: *Society and the State in Twentieth-Century Britain*, 102-103.

Az NHS teljes egészségügyi és rehabilitációs rendszert bocsátott az állampolgárok részére.⁷⁷¹ Ugyanakkor a háború előtti egészségügy rendszer számos negatív jellemzője tovább élt az NHS keretein belül. Az 1950-es évek fejlesztései során világossá vált, hogy az egészségügyi szolgálat továbbra is fragmentált maradt, számos területi egyenlőtlenséggel. Mindeközben viszonylag szűk körben érvényesülhetett a demokratikus kontroll, s a kórházi költségek a korábbi számításokkal ellentétben „túl gyors” tempóban növekedtek.⁷⁷²

A teljes brit jóléti rendszer igen korán, egy három éves rekonstrukciós periódust követően, 1948. július 5-én kezdett el működni. Howard Glennerster későbbi kutatásai az 1945 utáni brit jóléti fejlődéssel kapcsolatban azonban számos „mítoszt” történeti megvilágításba helyeztek.⁷⁷³ E periódusra vonatkozóan Glennerster megállapította, hogy igazi „aranykorról” nem beszélhetünk, mivel az 1950-es, 1960-as évek konzervatív és munkáspárti kormányai is jelentős jóléti fejlesztéseket hajtottak végre. Az 1940-es évek második fele nem tekinthető konszenzusos periódusnak, mivel a fő szociálpolitikai célkitűzések elfogadottsága mögött politikai konfliktusok sora húzódott. Titmuss háborús szolidaritási tézisének valamelyest módosítva Glennerster arra a következtetésre jutott, hogy a Munkáspárt lemondott a forradalmi változtatásról, s ezért a konzervatív elit hozzájárult a szociális jogok kiterjesztéséhez.⁷⁷⁴

Glennerster kritikája ellenére úgy véljük, hogy igen jelentős erőfeszítés volt a háború utáni rekonstrukcióval párhuzamosan kiépített modern jóléti állam. A Munkáspárt realizálta Beveridge elképzeléseit, mely a mérsékelt szocialista társadalmi átalakítás sikeres alternatíváját mutatta fel. Ennek megfelelően olyan társadalmi csoportok – rászoruló szegények, nők és gyermekek – jutottak hozzá ingyenes biztosítási és egészségügyi szolgáltatásokhoz, akik korábban ezekhez csak díjazás ellenében kaphatták. Az Attlee-kormány sikerességét támasztja alá, hogy az 1950-es években a konzervatívok folytatták a Labour reformjait.⁷⁷⁵

Nagy-Britanniában tulajdonképpen a háború utáni magyar szociálpolitikai és egészségügy fejlődéshez hasonló tendencia alakult ki: a források és költségek megosztásánál

⁷⁷¹ Berridge: *Health and medicine*, 239.; Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 232-234.; Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 295-296.; Hill: *British Economic and Social History 1700-1982*, 290.

⁷⁷² Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 14-15.; Berridge: *Health and medicine*, 240-241.

⁷⁷³ Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, *passim*.

⁷⁷⁴ Glennerster: *British Social Policy. 1945 to the Present*, 55-65.

⁷⁷⁵ Már az 1947 májusában elfogadott új konzervatív pártplatform (az ún. Ipari Karta) is evidenssé tette a jóléti állam expanzióját és a nagyobb állami beavatkozás gondolatát. Flora – Heidenheimer: *The Development of Welfare States in Europe and America*, 20-22.; Fraser: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*, 238.; Harris: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*, 299-300.

újratermelődtek az egyenlőtlenségek. Ugyanakkor a Beveridge-terv nagy-britanniai megvalósításának vizsgálata alapján számos hasonlóságra bukkanhatunk a magyar szociálpolitikai fejlődéshez viszonyítva. A háború Nagy-Britannia esetében is katalizátor szerepet töltött be. Habár a Beveridge-i rendszer a brit liberális szociálpolitikai tradíciókból fejlődött ki, a magyar bismarcki mintához hasonlóan a második világháború folyamán és a háború után kontinuitás tapasztalható a már megkezdett programokkal. Churchill konzervatív, majd Attlee munkáspárti kormányai alapvetően Beveridge javaslatai alapján építették ki a modern brit jóléti államot. Ez újabb hasonlóságra hívja fel a figyelmet: az 1940-es évek fő jóléti kérdései tekintetében fennálló politikai konszenzus mögött számos koncepcionális eltérés és politikai konfrontáció húzódott meg. A brit és magyar háborús szociálpolitika nagyobb strukturális hasonlóságain túl azonban kérdéses volt, hogy a Beveridge-terv mely elképzeléseit kívánták felhasználni a korabeli magyar szociálpolitikusok.

5.3.2.2. A Beveridge-recepció Európában és Magyarországon

A Beveridge-terv még a brit alsóházi vita évében, tehát 1943-ban széles visszhangra talált Európa államaiban.⁷⁷⁶ Ez egyrészt az univerzalizmus és a háborús európai szociálpolitika újítások iránt nyitottságából eredt, másrészt abból, hogy az egyes országokban szintén megindultak a britekhez hasonló szociálpolitikai átalakulások.⁷⁷⁷ A britekkel szembenálló tengelyhatalmak szociálpolitikusai elsősorban ideológiai okokból az angol terv megkésettségét, a német és az olasz szociális reformokhoz mért lemaradását hangsúlyozták.⁷⁷⁸ A Nemzetiszocialista Német Munkafront is univerzális rendszert ígért, ugyanakkor a háborúra hivatkozva ezt nem váltotta valóra.

Habár más európai országokban is élénk fogadtatásra talált, mégis inkább hiányosságait elemző álláspontokkal találkozhatunk.⁷⁷⁹ Ez alól általában a „semleges országok” jelentettek kivételt. Svédországban G. Cassel, Svájcban pedig A. Bohren közgazdászprofesszorok

⁷⁷⁶ Jones, Henry: Beveridge's Trojan Horse. *History Today*, Vol. 41. (1992), No. 11., 44-49.

⁷⁷⁷ Hámori Péter: *A Beveridge-jelentés. A jóléti állam nagy-britanniai programja és visszhangjai*. In: „Szegények mindig lesznek veletek...” *Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006. 99-101.

⁷⁷⁸ Hámori: *A Beveridge-jelentés. A jóléti állam nagy-britanniai programja és visszhangjai*, 99-100.; további példákkal szolgál Mihelics Vid: *A Beveridge-terv*. Budapest, Keresztes Kiadás, 1943, 169-175.

⁷⁷⁹ A kelet-közép-európai térség országai közül Szlovákiában negatív fogadtatásra talált, s a tervet a horvát sajtó is elmarasztalta. A szovjeteknél szintén elutasításra talált, a német és olasz álláspontokhoz hasonlóan a szovjet politika is úgy vélekedett, hogy a terv ajánlásai a Szovjetunióban más meghaladtak. Hámori: *A Beveridge-jelentés. A jóléti állam nagy-britanniai programja és visszhangjai*, 101., 106-107.

foglalkoztak a terv értékelésével és elgondolásainak átvételének. Cassel szerint a terv csak akkor lesz sikeres, ha az adott ország stabil gazdasági növekedést képes produkálni, kordában tudja tartani a munkanélküliséget, s képes garantálni valutája szilárdságát, azaz az alacsony inflációs szintet. Véleménye szerint az is kérdéses, hogy a progresszív adózás jelentette fokozottabb terheket, mely az egészségügyi rendszer fenntartásának kulcsa, elbírja-e majd a lakosság és az aktív „vállalkozói kedv”. Bohren szerint a terv Svájcban alkalmazható lenne, ugyanakkor a teljes foglalkoztatás nem megoldható, valamint svájci tradíciói miatt a magánbiztosítókat sem lehet államosítani. A mezőgazdasági szektor biztosítására Svájcban nem kerülhet sor, mivel az sokkal fejletlenebb az angolnál, s nem bírná el a járulékkerheket.⁷⁸⁰ Az európai jóléti államok közül 1945 után a tervben megfogalmazott állampolgársági elv Svédországban, Dániában és Finnországban érvényesült a leginkább.⁷⁸¹

A náci Németország által megszállt Franciaországban is megjelent a Beveridge-terv recepciója. A hagyományosan erős szakszervezeti és munkaadói ellenállás miatt a kötelező társadalombiztosítási rendszer Franciaországban csak a gazdasági világválság utáni években lépett életbe.⁷⁸² 1940 után a *résistance* szellemisége és a háború maga katalizálták a jóléti reformokat, így az ellenállási mozgalom az átfogó társadalombiztosítási rendszer kiépítésének gondolatát is felvette szociális programjába. Az Ellenállás Nemzeti Tanácsa 1944-ben már a Beveridge-terv szellemében fogalmazta meg a társadalombiztosítás kiterjesztésére vonatkozó javaslatát. E szerint a háború utáni francia társadalombiztosításban erős újraelosztási funkciót érvényesítettek volna: a tehetősebb csoportoktól elvont befizetésekből a szociálisan hátrányos helyzetű dolgozók, valamint családtagjaik juttatásait egészítették volna ki.⁷⁸³

Nagy-Britanniához hasonlóan Franciaországban is a háború folyamán elfogadott reformjavaslatok alapján indult meg a modern jóléti állam kiépítése 1945 után. Az 1945. október 4-i rendelet értelmében az általános társadalombiztosítás célja a munkavállalók szociális védelme.⁷⁸⁴ Tulajdonképpen ez az univerzalisztikus elv valósult meg az 1946. május 22-én elfogadott új társadalombiztosítási törvényben is, mely a kötelező nyugdíj és betegségi biztosítás mellett a balesetbiztosítást is bevezette. A „társadalmi egyenlősítés” szándékával

⁷⁸⁰ Mihelics: *A Beveridge-terv*, 175-177.

⁷⁸¹ A rászorultsági elv 1918-at követő visszaszorulásához és az állampolgársági jog alapú szolgáltatások skandináv példáihoz lásd Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 151-152.; Tomka: *A jóléti állam Európában és Magyarországon*, 30-31.

⁷⁸² Schmid, Josef: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. Opladen, Leske und Budrich, 1996, 74-76.

⁷⁸³ Castel, Robert: *A szociális kérdés alakváltozásai. A bér munka krónikája*. [Ford. Léderer Pál], Budapest, Kávé Kiadó, 1998, 338-339.; Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 154-155.

⁷⁸⁴ 45-2258. sz. Korm. r. Journal Officiel, 6280. Idézi Castel, Robert: *A szociális kérdés alakváltozásai. A bér munka krónikája*, 339.

létrehozott jóléti szisztéma a törvény értelmében garantálta a létminimumot, a magánbiztosítókat pedig – a brit NIA-hoz hasonlóan – az állami rendszerbe integrálta.⁷⁸⁵ A társadalmi ellenállás miatt azonban továbbra is érvényben maradt a több biztosítás, különböző juttatási formákban és jogosultságok alapján szolgáltató társadalombiztosítás.⁷⁸⁶ Exkluzivitása következtében a francia rendszer a brittel szemben decentralizáltabb maradt, s sokkal kisebb bürokráciát működtetett. Habár szinte egy országban sem fogadták kritika nélkül, Beveridge-recepciója ugyanakkor illeszkedett a háború következtében megindult szociálpolitikai katalizációs folyamatokba.⁷⁸⁷

A svájci, svéd és francia példákhoz hasonlóan a magyar recepció tág körűnek mutatkozott. Már 1943-ban számos újságcikk és publikáció foglalkozott a kérdéssel.⁷⁸⁸ A magyar recepcióra jellemző, hogy igyekezett a terv pozitív, újító aspektusaira helyezni a hangsúlyt. Ez részben annak köszönhető, hogy, amint már a korábbi fejezetekben elemeztük, az 1930-as évek második felében egy generáció- és koncepcióváltás ment végbe a magyar szociálpolitikában. Ennek eredményeképp általánosan elfogadottá vált a határozottabb és aktívabb társadalompolitika, valamint a tudatos államreform igénye. Az „új generáció” fő szociálpolitikusai is e kontextuban határozták meg feladatukat. Kovrig Béla kifejtette, hogy a teljesebb szociális biztosítás nem csupán nemzeti probléma, hanem a fennálló közhatalommal szemben megfogalmazott kihívás is.⁷⁸⁹ Véleményünk szerint a szélesebb magyar recepció másik oka, hogy a Beveridge-terv univerzalisztikus megközelítése számos korábbi magyar szociálpolitikai kezdeményezéssel egybeesett. A terv elsősorban a szociáldemokraták 1930-as években megfogalmazott javaslataival mutatott párhuzamokat. Azonban olyan konkrét bővítési elképzelésekkel is összhangba lehetett hozni, mint például Kovrig Béla kistőkések kötelező társadalombiztosítására vonatkozó 1940-es elgondolása. Tágabb kontextusában a

⁷⁸⁵ Castel: *A szociális kérdés alakváltozásai. A bér munka krónikája*, 340-341.; Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 155-156.

⁷⁸⁶ Schmid: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*, 76-77.

⁷⁸⁷ A háború folyamán általánosan elfogadottá vált a jövedelmek és szociális juttatások egyenlőbb elosztására való törekvés, a szegélysegélyezés másodlagossá válása, a nemzeti létminimum gondolata, az állami adókból finanszírozott egészségügyi rendszer, valamint a teljes foglalkoztatásra orientált gazdaságpolitika. Ekkor vált általánossá a szociális és állampolgári jogok jogelvi összekapcsolása, a *citizenship* új ideája, melyet a konzervatívok inkább a munkavégzéshez, a szociáldemokraták pedig inkább az alanyi joghoz kötöttek. Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 107-108.

⁷⁸⁸ Kicsoda Beveridge? *Magyar Nemzet*, 1943. június 27.; Ajtay János: Küzdelem a nyomor ellen. Az erőhatalom korszakát az igazságosság korszakának kell felváltania. *Magyar Nemzet*, 1943. július 23.; Balla Antal: A Beveridge-terv. *Pesti Hírlap*, 1943. március 20.; Bornemissza Géza: Ungarische Sozialpolitik und Beveridge-Plan. *Pester Lloyd*, 1943. január 1.; Kovrig Béla: A Beveridge-javaslat. Az angliai szociális átalakulás törvénye. *Nemzeti Újság*, 1943. március. 7., 10., 11.; Mihálffy Antal: A biztosítás eszméje a Beveridge-tervezetben. *Szociális Szemle*, 5. évf. (1943), 2. szám, 5-6.; Pulay Gábor: A Beveridge-terv. *Külügyi Szemle*, 20. évf. (1943), 3. szám, 218-224.; Tóth Béla: A Beveridge-terv. *Szociális Szemle*, 5. évf. (1943), 3. szám, 7-8.

⁷⁸⁹ Kovrig: *Szociálpolitika*, 51-55.

szegény rétegek egzisztenciális felemelésével már a produktív szociálpolitika is a létminimum garantálását tűzte ki célul. Ugyanakkor az ONCSA esetében ehhez a célhoz más eszközöket rendeltek: a produktív szociálpolitika nem a társadalombiztosítás rendszerén belül érvényesült.

Mihálffy Antal az általános közjólét teljesen új megközelítését emelte ki, Kovrig Béla pedig a teljes foglalkoztatottság és munkanélküliség elleni hathatós védelmet tartotta a legfontosabbnak a tervben.⁷⁹⁰ Kovrig a terv elemzését arra használja fel, hogy a Horthy-korszak szociálpolitikájának hiányosságait új megvilágításba helyezze: *„Beveridge terve egyáltalán nem egalitárius szellemből való, nem mindenáron egyöntetűsége törekvő elgondolás. Lényegét tekintve inkább konzervatívnak mondható: erősen családvédelmi beállítottságú, a család életegységét, a feleségnek otthontartását, ennek a lehetőségét szolgálja, elősegíteni kívánja a tőkegyűjtést, a takarékossgot; ahol jogokat elvonni lenne kénytelen, mint például a kisemberek népbiztosításának nacionalizálásával kapcsolatban, ott mindenütt a részvényesek, a vállalatok, a magángazdasági ügynökök teljes értékű kártalanítását veszi tervbe és intézményesen küzd a dologkerüléssel, a munkásság elrenyhülésével szemben. Pontról-pontra hirdeti a magánkezdemény, a vállalkozó szellem jelentőségét, a polgári szabadság elvét és ennek érvényét a tervezett intézkedések sokaságával védi.”*⁷⁹¹ A munkanélküli biztosítással kapcsolatban a terv fő magyarországi ismertetője, a korabeli magyar keresztényszocializmus egyik jeles képviselője, Mihelics Vid is kitért rá, hogy a háború utáni magyar szociálpolitika alapelvevé kell váljon, hogy ahol a munkabér nem képes garantálni a létminimumot, ott a társadalombiztosításnak kell kipótolnia azt.⁷⁹² A létminimumhoz való jog Mihelicsnél azonban nem csak az állampolgári jog fejlődéséből adódó sajátosság, hanem keresztény természetjogi kategória. Mihelics Aquinói Tamásra hivatkozik e kategória kifejtése során: a neotomista koncepció megengedi ugyan mások tulajdonának korlátozását – ebben az esetben állami újraelosztási rendszerek bevezetését –, ám csak addig a pontig, míg ez az illető saját létfenntartási jogába nem ütközik.⁷⁹³ E gondolatot Kovrig a háború katalizátor szerepéhez kapcsolta: *„A háború oly mélyreható*

⁷⁹⁰ Mihálffy Antal: A biztosítás eszméje a Beveridge-tervezetben. *Szociális Szemle*, 5. évf. (1943), 2. szám, 5-6.

⁷⁹¹ Kovrig Béla: A Beveridge-javaslat. Az angliai szociális átalakulás törvénye. *Nemzeti Újság*, 1943. március. 7. (1. rész).

⁷⁹² „A szociális jog stádiumába elérkezett nemzeti közösségek tehát elsőrendű feladatuknak vallják, hogy mindenkinek megélhetést, aki számukra hasznos munkát végez, feltétlenül biztosítsák.” Mihelics: *A Beveridge-terv*, 184-185. Mihelics itt később a T. H. Marshall által kidolgozott állampolgári jogok fejlődéséről szóló elméletet előlegezi meg, amennyiben az emberi és polgári jogok után a 20. századra a szociális jogok is alapvető részét kell, hogy képezzék a modern állampolgáriságnak. Marshall, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*. New York, Doubleday, 1965, 78-90.

⁷⁹³ Mihelics: *A Beveridge-terv*, 190-193.

átalakulásokat vált ki, hogy egyetlen hadviselő társadalom sem maradhat fenn a korábbi szociális élettől való jelentős eltérés nélkül. Ezért a háborúból szükségképpen reform és szociális újjáformálás következik.”⁷⁹⁴

A Beveridge-terv magyar recepciójának fontos része, hogy a jóléti átalakulás a világgazdaság nagyobb méretű újrarendeződéséhez kell kapcsolódjék. A liberális koncepciót váltó teljes foglalkoztatást és állami beavatkozást előtérbe helyező gazdaságpolitika nemzeti kockázatmegosztást és akár vagyoni redisztribúciót is igénybe vehet a létfenntartás szociális alapjainak megteremtéséhez. E tekintetben meglátásunk szerint a produktív szociálpolitika és a Beveridge-terv recepciója nyomán levont következtetések összhangba kerültek: *„Lévén a munkaerő másfelől olyan tőke, melyet a polgárok egy munkás élet során úgy fogyasztanak el, hogy abból a köznek is haszna van, a társadalom természetes feladatának kell tekinteni, hogy munkából kiöregedett tagjainak segítsége legyen. Éppúgy segítségére kell azonban lennie akkor is, amikor fajfenntartó ösztönét követve családot alapít és gyermeket nevel, mert azzal, hogy a társadalomgazdaság új alanyait hozza létre, magának a társadalomnak az állományát újíttja meg s önös érdekét messze meghaladó szolgálatot tesz a köznek. E társadalmi sejtképzésnek tehát minden fontosabb ténye méltán tarthat számot az állam érdeklődésére, és akik vállalják terheit, jogosan igényelhetik, hogy azok viselését a köz megkönnyítse.*”⁷⁹⁵ Tóth ehhez kapcsolódóan azonban kritikai megjegyzéseinek is hangot adott: a nemzeti létminimum szavatolása révén kérdéses, hogy az új szociálpolitika nem gátolja-e majd a munkavállalói kedvet. Bár univerzális jogosultságot ír elő, a tervezett társadalombiztosításban a szolgáltatások továbbra is a járulékfizetéshez kötődnek, így azok a társadalmi csoportok, melyek nem képesek a járulékok rendszeres folyósítására, a jövőben is a szegénységélyezésre lesznek utalva.⁷⁹⁶ Ugyanakkor e funkció lehet pozitívum is. Mihelics Vid éppen ezzel kapcsolatban fejtette ki, hogy ahol a munkabér nem elegendő a létminimum eléréséhez, ott a társadalombiztosítás hivatott kipótolni azt.⁷⁹⁷

A recepció nemzeti létminimumhoz és redisztribúcióhoz köthető másik fontos aspektusa a finanszírozás kérdése. Ahhoz, hogy a magyarországi jóléti rendszer a kiterjesztés folytán keletkező számos új biztosítási jogviszony járadékait finanszírozni tudja, a tőkefedezeti rendszerről – legalább részlegesen – a felosztó-kirovó rendszerre kell átállnia. Ugyanis csak így lesz képes szavatolni minden új biztosított számára a biztosítási szolgáltatások állandó

⁷⁹⁴ Kovrig Béla: A Beveridge-javaslat. Az angliai szociális átalakulás törvénye. *Nemzeti Újság*, 1943. március. 10. (2. rész). Hasonlóan vélekedett Tóth Béla is. Tóth Béla: A Beveridge-terv. *Szociális Szemle*, 5. évf. (1943), 3. szám, 7.

⁷⁹⁵ Tóth Béla: Szociális biztonság és a Beveridge-terv. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 7. szám, 258.

⁷⁹⁶ Tóth: Szociális biztonság és a Beveridge-terv, 259-260.

⁷⁹⁷ Mihelics: A Beveridge-terv, 185.

fogyasztókéességét. A lépés a hitelpolitikában súlyos megterhelést jelent majd, ugyanakkor a háborút követően az összes erőforrást a nemzeti vagyon visszapótlására kell majd felhasználni.⁷⁹⁸ A Beveridge-terv hazai recepciója tehát a felosztó-kirovó rendszer támogatóinak újabb érveket szolgáltatott.

A szakpolitikusok pozitív reakciói mellett azonban megjelentek a német és olasz elutasító állásponthoz igen hasonló magyar visszhangok is. Bornemisza Géza kereskedelmi miniszter 1944. évi újévi beszédében elítélte a tervet: *„A terv nem hozott semmi újat, s lényegileg a Magyarországon már kitaposott ösvényeket követi. Tartalma legfeljebb olyan különbségeket mutat föl, amelyek a gazdagabb és szegényebb nemzetek lehetőségeiből elkerülhetetlenül származnak. Számunkra, magyarok számára, akik – az ipari szociálpolitika terén legalább is – túlhaladtuk azt az országot, amelyiktől Európa egyébként ipari tekintetben csak tanult, különös elégtétel, hogy egy ilyen terv Angliában egyáltalán fölmerülhetett.”*⁷⁹⁹ Mihelics Vid Bornemisza kritikájával kapcsolatban megjegyezte, hogy a törvényhozás formája önmagában még nem jelenti a szolgáltatások alacsonyabb szintjét, hiszen a magán- vagy szervezeti segélyezés a társadalombiztosítással szemben magasabb juttatásokat is folyósíthat.⁸⁰⁰ Bornemisza elfogult hangnemű kritikájánál valamivel visszafogottabb volt a terv külpolitikai ismertetője, Pulay Gábor.⁸⁰¹ Pulay kritikája tulajdonképp a magyarországi háborús szociálpolitika 1942 utáni alakulását reprezentálta: 1943-tól a háborús prioritások következtében a társadalombiztosítás kérdése háttérbe szorult a kormányzati szociálpolitikával szemben, mivel a fő költségvetési támogatásokat az ONCSÁ-ra összpontosították.⁸⁰²

A Beveridge-terv magyarországi szociáldemokrata recepciója ugyanakkor igen szerteágazó volt.⁸⁰³ Az MSZDP 1943-as pártkongresszusának programnyilatkozatában már megjelentek a Beveridge-terv részletei.⁸⁰⁴ Jóllehet a kongresszus meg kívánta tartani a teljes társadalombiztosítási önkormányzatot, Peyer Károly és támogatói egy Munkaügyi Minisztérium alá rendelt egységesített rendszert képzeltek el.⁸⁰⁵ Amint azt a korábbi fejezetekben bemutattuk, az egységesítésre vonatkozó szociáldemokrata vélemény több

⁷⁹⁸ Mihelics: *A Beveridge-terv*, 180-182.

⁷⁹⁹ Bornemisza egykori „Gömbös-fióka” volt, a háború folyamán pedig a német szövetség elkötelezett híve. Hámori: *A Beveridge-jelentés. A jóléti állam nagy-britanniai programja és visszhangjai*, 101.

⁸⁰⁰ Amint az a brit szociálpolitikában jellemző volt a két világháború között. Mihelics: *A Beveridge-terv*, 183-184.

⁸⁰¹ Pulay Gábor: *A Beveridge-terv. Külügyi Szemle*, 10. évf. (1943), 3. szám, 218-224.

⁸⁰² Hámori: *A Beveridge-jelentés. A jóléti állam nagy-britanniai programja és visszhangjai*, 104.; Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 100-101.

⁸⁰³ Lásd még Cora: *A szociálpolitika arculatai: alternatívák és gyakorlat Magyarországon (1942-1956)*, 168-171.

⁸⁰⁴ Petrák: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*, 339-342.

⁸⁰⁵ *Az MSZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai*. PIL, 658. f. 13. cs. 151. ö.e.

korabeli koncepcióval egyezést mutatott. Az egyesített minisztériumról szóló viták ugyanakkor már 1932 óta folyamatosan jelen voltak a különböző szociálpolitikával foglalkozó fórumokon.⁸⁰⁶ Amint láttuk, az ONCSA programjának végrehajtása során 1943-ban Tegzes László is felvetette az egységesített minisztérium tervét. Az önálló szociális minisztérium és az ennek alárendelt egységesített közegészségügy és társadalombiztosítás koncepcióját a köztisztviselői kar és a szakszervezetek többsége is támogatta. E koncepció ugyanis a közegészségügy államosítását és a magánbiztosítók beolvasztását is tartalmazta.⁸⁰⁷ Az önálló tárca létrehozásának elgondolását tehát a Beveridge-terv recepciója megerősítette.

1943 folyamán a szociáldemokrata sajtóban és propagandaanyagokban is megjelent a terv. A Népszavában megjelent cikkek a terv ismertetését a szocialista mozgalmak régi követeléseivel kapcsolták.⁸⁰⁸ A Beveridge-recepció a szociáldemokratáknál sem jelentette egy teljesen új koncepció kialakulását, mivel a terv tárgyalása során kifejtett elgondolások egy részét a párt orvoscsoportja már 1939-ben részletesen kidolgozta. Az 1939-es javaslat fontosabb ide kapcsolódó pontjai: a betegbiztosítás kiterjesztése a falu dolgozóira; rokkantak, munkanélküliek, árvák és aggok biztosítása állampolgári jogon; egészségügyi ellátás fejlesztése és ingyenessé tétele; titkos választási rendszer bevezetése minden biztosítónál; szabad orvosválasztás bevezetése a társadalombiztosításban; orvosok biztosítása; az OTI állami szanálása, valamint a deficit elosztása több évre.⁸⁰⁹

Az MSZDP 1943-as tervezete tulajdonképpen a szociáldemokraták e korábbi követeléseire és immár a Beveridge-recepcióra épült. Az önkormányzatiság és demokratizmus mellett fontos célkitűzésként szerepelt, hogy a szociáldemokraták csökkenteni akarták a társadalombiztosítási és egészségügyi bürokráciát.⁸¹⁰ A konzervatív és kereszténydemokrata elképzelésekkel szemben azonban a szociáldemokratáknál sokkal hangsúlyosabban merült fel a társadalombiztosítás univerzalisztikus kiterjesztésének gondolata. A szakpolitikai osztály koncepciója szerint ennek megvalósítása csak nagyobb állami beavatkozás mellett lehetséges: a terhek viselésében tehát a munkaadó és a munkavállaló mellett az államnak is jelentős részt kell vállalnia.

⁸⁰⁶ Varga József: *Új utakon az új, a népi Magyarország felé! Szociál- és népesedéspolitikai tanulmány.* Kézdivásárhely, Jókai Nyomda, 1943, *passim*.

⁸⁰⁷ A szakszervezetek még azt is javasolták, hogy az állam közadók útján hajtsa be az OTI járulékokat. Az MSZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. PIL, 658. f. 13. cs. 151. ö.e.

⁸⁰⁸ A Beveridge-terv előzményei. Népszava, 1943. április 11.; *A szociális olajcsepptől a szociális biztosításig.* Népszava, 1943. május 8.; *Szociálpolitikus: Munkásság és munkásvédelem. A Beveridge-terv. A Szociáldemokrata Párt kiadása.* Budapest, MSZDP, 1943.; A propagandaanyagokban megjelent cikkeket részletesen elemzi Petrák Katalin. Lásd Petrák: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*, 340-342.

⁸⁰⁹ Az MSZDP orvoscsoportjának programja (1939). SOL 306. f.

⁸¹⁰ Az MSZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. PIL, 658. f. 13. cs. 154. ö.e.

Ezek a szempontok már nem magyarázhatók teljes mértékben a munkásmozgalom ideológiájának hatásával. A társadalombiztosítási rendszer kiterjesztése mellett felhozott érvei és ellenérvei ismertetése során Propper Sándor, a párt egyik fő szociálpolitikusa, megállapításainak indoklása során már a Beveridge-tervre hivatkozik: „[...] *szociális biztosítás [...] eddig a legtökéletesebb társadalombiztosítási hálózati terv. A Beveridge-terv [szerint]: minden dolgozónak joga van egy munkahelyhez, ha ezt nem tudja az állam nyújtani, köteles róla biztosítás útján gondoskodni.*”⁸¹¹ Tehát a munkavégzés és annak biztosítása került a középpontba, mégpedig oly módon, hogy a munkához való jog, vagy annak hiányában a munkanélküli biztosítás szavatolva legyen.

Propper értelmezésében tehát a teljes foglalkoztatás és a munkanélküliség esetén nyújtott biztosítás küszöbölheti ki a munkaerőpiac legsúlyosabb kockázatait. Ezzel kapcsolatban Propper is öt nyomorforrást jelölt meg, mégpedig épp abban a sorrendben, ahogy azt a Beveridge-tervben olvashatjuk: betegség, tudatlanság, lakásínség és nyomor, munkanélküliség, valamint vétkes szegénység.⁸¹² Az MSZDP 1943-as tervezete értelmében minden állampolgárt kötelezően biztosítani kell, azaz univerzalisztikus társadalombiztosításra van szükség. A járadékok minden kockázat esetére járnak, s magukba foglalják a munkanélküli segélyt is. Utóbbit a szociáldemokrata javaslat jövedelempótlékként kívánta bevezetni, mely garantálta volna a létminimumot, ugyanakkor tartós munkanélküliség esetén átképzési segélyt is nyújtott volna.⁸¹³

E széles recepcióval szemben több, szociális programot is megfogalmazó politikai erőnél azonban vagy elutasítás, vagy a reflexió hiánya tapasztalható. A nyilasok értékelése a német nemzetszocialista mozgalom megközelítését tükrözte: a külön utakon fejlődő magyar szociálpolitika számára a német minta sokkal előremutatóbb és nagyszabásúbb. Amint láttuk, a német háború alatti szociálpolitika is univerzalisztikus kiterjesztést hirdetett, ugyanakkor a Harmadik Birodalom hadigazdasági beruházásai prioritást élveztek, s a totális háború miatt ennek megvalósítását a németek csak a háború után képzelték el. A nyilasokhoz hasonlóan a kommunista párt sem foglalkozott a Beveridge-tervvel, ugyanis a Szovjetunió szociálpolitikáját haladóbb szellemiségűnek tartották. A terv legátfogóbb, gazdasági érveken alapuló cáfolatát azonban – a brti liberálisokhoz hasonlóan – csupán a magyarországi liberális gazdaságelmélet fogalmazta meg: a terv szellemiségében átformált magyar szociálpolitika túlzott megterhelést jelentene a költségvetés számára, s a munkavállalási hajlandóságot is

⁸¹¹ Propper Sándor *szociálpolitikai iratai*. PIL, 658. f. 13. cs. 152. ö.e.

⁸¹² Propper Sándor *szociálpolitikai iratai*. PIL, 658. f. 13. cs. 152. ö.e.

⁸¹³ Mindez kiegészült további kórházak, szanatóriumok és rendelők létesítésének igényével is. Az *MSZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai*. PIL, 658. f. 13. cs. 154. ö.e.

csökkentené, mivel a munkanélküliségi segély nem csak ínségmunka formájában nyilvánulna meg.⁸¹⁴

Összeségében megállapítható, hogy a magyarországi szociálpolitikában a Beveridge-terv adaptív és szelektív recepciójára került sor. A terv értékelése, és érveinek kiaknázása eleve a magyar szociálpolitika kulcskérdéseihez – munkanélküliség, társadalombiztosítás egységesítése, a programok finanszírozásának módja – kapcsolódott. Ezt támasztja alá, hogy a terv recepciója a háborús évek egyik fő jóléti programjának, a produktív szociálpolitikának fő célkitűzésével is egybeesett: a létminimum és az önálló egzisztencia szavatolása mindkét jóléti paradigma központi elemévé vált. Másrészt a Beveridge-terv érvrendszerének felhasználásával hatásosan igazolni lehetett egyes magyarországi szociálpolitikai elképzeléseket is. Ez főként az MSZDP második világháborús szociálpolitikai diskurzusában tűnt ki: az univerzalizmus és a munkanélküli biztosítás indoklásaiban visszatérő elemmé vált a brit terv fogalmi készlete és érvrendszere. A Beveridge-terv 1943-tól jelen volt a magyarországi szociálpolitikai gondolkodásban és diskurzusban. Ennek további igazolásául szolgál, hogy a mezőgazdasági biztosítással kapcsolatban is felbukkant recepciója.

5.3.3. A társadalombiztosítás jövője III: agrárbiztosítási elképzelések

Többször utaltunk már rá, hogy a korszak egyik legszembevetőbb problémáját az jelentette, hogy a társadalom legradicionálisabb és legnagyobb számú csoportja, a mezőgazdasági munkavállalók csak igen szűkös öregségi nyugdíjra és balesetbiztosításra szereztek jogosultságot, továbbá nem rendelkeztek betegségi biztosítással. Habár az 1930-as évek végén a mezőgazdasági cselédek számára a kormány kötelező öregségi és rokkantsági biztosítást vezetett be, betegségi biztosításuk továbbra is csak önkéntes alapon létezett. Ugyanakkor még a kevés szolgáltatást nyújtó biztosításaik is legalább egy éves munkaviszonyt kívántak meg a biztosítás életbelépésének feltételeként, így a többnyire egy hónapnál több időt egy helyen alig dolgozó idénymunkások eleve elestek a biztosítási jogosultságtól. Szintén hiányossággént állapíthatjuk meg azt a tényt, hogy míg például az OTI és a MABI általános biztosításainál 16,

⁸¹⁴ A „lakonikusan” elutasító nyilas, kommunista és liberális álláspontok elemzéséhez lásd Hámori: A Beveridge-jelentés. A jóléti állam nagy-britanniai programja és visszhangjai, 103-104.

illetve 18 éves korig voltak biztosítva a hozzátartozók, a mezőgazdaságban legfeljebb 12 éves korig jártak ezek a szolgáltatások.⁸¹⁵

E fejezetben azt próbáljuk bemutatni és elemezni, hogy több szociálpolitikus és orvos gondos előkészítő tanulmányai során hogyan épült fel a háborús években a minden kockázatra kiterjedő kötelező agrárbiztosítás koncepciója, mely kezdeti problémafelvetéseiből képes volt eljutni egy teljes megvalósítást is magába foglaló népbiztosítási tervig. E terv pedig, amint e fejezetben bizonyítani igyekszünk, tulajdonképpen a Beveridge-recepció vizsgálatához is kötődik.

Az új mezőgazdasági biztosítás bevezetésének elsődleges akadályát a területi és infrastrukturális szétagoltság jelentette. Ezt tovább nehezítette, hogy a mezőgazdasági foglalkoztatottak igen gyakran nem rendelkeztek állandó havi fizetéssel, illetve munkaidejük igen változatos volt – a mezőgazdasági munkavégzés jellegéből adódóan nyáron sokkal több munkaalkalom adódott, mint télen. A folyamatos pénzszolgáltatásokra épülő társadalombiztosítás szerkezetileg nem illett a mezőgazdasági munkavégzés ritmusához és jórészt természetbeni szolgáltatásaihoz. Hogyan lehetséges tehát az állandó munkavégzéshez, bérezéshez és járulékfizetéshez kötött kötelező társadalombiztosítás kiterjesztése olyan magyar munkavállalókra, akik e feltételek egyikével sem rendelkeztek? Erre több megoldási kísérlet született 1942 és 1944 között.

Már 1942-ben felmerült, hogy az új biztosításban a bejelentési kötelezettséget úgy kell kialakítani, hogy az igazodhasson a változó időtartamú munkavégzéshez. Az is felmerült, hogy egy éves átlagjövedelmet kalkulálnak, s ez alapján róják ki a járulékokat.⁸¹⁶ A javaslat a már meglévő szolgáltatási színvonalat terjesztette volna ki: a gazdatisztek a MABI, az agrár-munkavállalók pedig az OTI alapszolgáltatásait kapták volna. E biztosítási séma kijelölte a mezőgazdasági biztosítás kereteit és megoldandó alapproblémáit. A biztosítások bevezetéséhez szükséges infrastruktúra fejletlensége, a munkavégzés beszámítása, a járulékok

⁸¹⁵ A hiányos agrárbiztosítás a faluból való elvándorláshoz is hozzájárult. Egy kevés keresettel bíró földmunkás inkább a városban, főképp az iparban próbált elhelyezkedni, mivel itt amellet, hogy korábbi bérénel magasabb fizetést húzhatott, a kötelező társadalombiztosítást is garantálták számára. A háború kitörésével pedig nagyarányú munkaerő-mozgás indult meg, a felgyorsuló iparosítás és a terciér szektor gyors fejlődése felszívta a mezőgazdasági munkaerő-felesleget. Az agrárkonjunktúra következtében viszont a mezőgazdaságban munkaerőhiány keletkezett, így számos, már az iparban dolgozó egykori mezőgazdasági foglalkoztatott ingázó lett. Ezek a változások ugyanakkor általában a háborús esztendőök alatt az agrárlakosság egy részének életminőség-javulásához vezettek.

⁸¹⁶ Ez utóbbi úgy valósult volna meg, hogy a munkaadó – többnyire a gazda vagy a nagybirtok – és az intézet megállapodást kötött volna, miszerint az átlagjövedelem számítás addig marad érvényben, amíg a tényleges átlagkereseti számadat között 25% eltérés nincs. Javadalmazási határként pedig az általános társadalombiztosításban – OTI-nál az iparáginál, MABI-nál a magánalkalmazottinál – megszabott értéket vezették volna be: a betegségbiztosításnál havi 600 P-t, az öregséginél havi 800 P-t. Paraicz László: A javadalmazás a társadalombiztosításban. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942) 4. szám, 101-104.

levonása, illetve a járadékok folyósításának módja és ellenőrzése mind olyan területeket képeztek, amelyeket az agrár-szociálpolitikusoknak ki kellett dolgozniuk a betegbiztosítás bevezetését megelőzően.

E problémafelvetés nyomán Csepinszky Béla uradalmi főintéző 1943. júliusi tanulmányában a mezőgazdasági alkalmazottak teljes körű kötelező biztosításának megszervezését javasolta.⁸¹⁷ Az új biztosítást a már meglévő biztosító intézeteken keresztül kívánta megvalósítani: elképzelése szerint a „mezőgazdasági kétkezi munkavállalók” az OTI, míg a gazdatisztek a MABI pénztáraihoz kerültek volna. A közvetlen problémát jelentő járulékkulcsok kiszámítását Csepinszky könnyen feloldhatónak vélte: mivel az OTI-nál és a MABI-nál három fajta járulékkulcs volt érvényben, így ezekből kell megalkotni a mezőgazdasági munkavállalókra nézve legkedvezőbb járadékkulcsokat. Véleménye szerint nagyobb problémát okozott a mezőgazdasági munkavégzés széttagoaltságából következően a rendelőintézeti kezelés megoldása.⁸¹⁸ Erre Csepinszky tanulmányában nem tudott megoldást kínálni, viszont a problémát jól körvonalazta.

Amint azt az Imrédy-kormány szociálpolitikájával foglalkozó fejezetben bemutattuk, a vizsgált periódusban elsőként a felvidéki szociálpolitikával kapcsolatban Bikkal Dénes vetette fel a mezőgazdasági társadalombiztosítás kiterjesztésének szükségességét. Csepinszkyvel szemben Bikkal a felvidéki szociálpolitikai tapasztalatokat felhasználva konkrétabb mintát kínált.⁸¹⁹ Bikkal az egyszerűbb és egységesebb társadalombiztosítás megvalósítása mellett érvelt: a mezőgazdasági biztosítás is e keretbe illeszkedett. Abból az alapelvből indult ki ugyanis, hogy az ipari és mezőgazdasági biztosítás ügyintézését egy intézménynél kell kezelni. Érvelése szerint a háború során a felvidéki tapasztalatok az egész ország területén felhasználhatóvá váltak, mivel a gazdasági konjunktúra magasabb mezőgazdasági árakat produkált, így a gazdák képessé váltak a mezőgazdasági bér munkások után fizetendő járulékok folyósítására. Az ügyvitel és infrastruktúra tekintetében Bikkal Dénes szintén a felvidéki társadalombiztosításra hivatkozott: a bécsi döntést követően a bejelentési és

⁸¹⁷ Csepinszky Béla: Gazdasági alkalmazottak biztosítása. *Gazdatisztek Lapja*, 47. évf. (1943), 7. szám, 3-10.

⁸¹⁸ Ennek az volt az oka, hogy a mezőgazdasági munkák természetéből kifolyólag egy gazdatiszt vagy egy földmunkás időbeosztása kötött volt, így rendkívül komplikálttá vált a városi-kerületi rendelési időpontokhoz való alkalmazkodás. Az időbeli „eltolódást” tovább súlyosbította a vidéki agrárlakosság munkavégzésének és lakóhelyeinek szórtsága. Csepinszky: Gazdasági alkalmazottak biztosítása, 8-10.

⁸¹⁹ Bikkal Dénes: A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosítása. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 11. szám, 419-420.

bélyegrendszerű biztosítás működőképes volt a mezőgazdaságban.⁸²⁰ A szétagoltságot illetően pedig azt javasolta, hogy az OTI térítse meg a rendelőintézetbe járás útiköltségeit.⁸²¹

E szakpolitikai javaslatokkal párhuzamosan s részben azokra való reflexióként 1943 végén a Földművelésügyi Miniszter törvénytervezet elkészítését határozta el, melyben a még biztosítás alá nem eső agrárrétegekre kívánták kiterjeszteni a kötelező társadalombiztosítást. Történetileg tulajdonképpen nem maga a törvénytervezet a lényeges, mivel ez a korábbi megállapítások összegzését tartalmazta, hanem annak hiányosságaira adott reflexiók.⁸²² Gyertyámosi Lajos és Bakay Lajos az Orvosi Kamara törvénytervezethez fűzött feliratában felhívta a figyelmet azokra a szempontokra, amelyeket a bővítésnél szerintük nem lehet majd mellőzni. Érvelésük szerint a kiterjesztésnek csak akkor van értelme, ha a kormány a mezőgazdasági dolgozók számára is képes szavatolni az ipari és alkalmazotti juttatásokkal azonos színvonalú biztosítási szolgáltatásokat. A két főorvos további kérdéseket is megfogalmazott: Hogyan szervezhető meg egy többmilliós bővítés? Hogyan terjeszthető ki az orvosi ellátás a színvonal csökkenése nélkül? Milyen anyagi fedezetet biztosítanak a bővítés infrastruktúrájára?

Súlyos problémát jelentett ugyanis, hogy hogyan sikerül a rendelkezésre álló erőforrások felhasználása: a mezőgazdasági munkavégzés szétagoltsága miatt ugyanis fennállt a lehetősége, hogy elaprózzák, szétforgácsolják az összegeket és nem ellenőrzik a fejlesztéseket. Így a nivellálás egy sokkal alacsonyabb szinten jönne létre.⁸²³ Ugyanakkor a kamarai véleményben ezen túlmenően az új biztosítások bevezetésének előfeltételeként fogalmazták meg az orvosi rend reformjának megvalósítását is. A vidéki orvosellátás megszervezése a biztosításhoz kapcsolódó egészségügyi ellátás problémájához tartozott.

1943 végére tehát a kötelező mezőgazdasági biztosítás már a politikai és szakmai diskurzus szerves részévé vált, s azok az érdekviszonyok is körvonalazódtak, amelyek befolyásolták a biztosítás kiépítését.⁸²⁴ Már a háborús front Magyarországra érkezésének évében készült el az

⁸²⁰ Az OTI 1938 után havi bejelentési rendszert léptetett életbe a mezőgazdasági bér munkások biztosítási ágában. Bikkal: A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosítása, 419.

⁸²¹ Bikkal szerint ezekkel az intézkedésekkel a magasabb biztosítási szolgáltatásokat nyújtó városi-ipari munkavégzés vonzereje is csökkent volna, így a faluról városba való vándorlás is visszaesett volna. Bikkal: A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosítása, 420.; Ugyanezt az érvrendszert ismételte meg és fejtette ki egy évvel későbbi művében is: Bikkal Dénes: *A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosításának problémája*. Budapest, Szent Erzsébet Nyomda, 1944, *passim*.

⁸²² Gyertyámosi János – Bakay Lajos: A Budapesti Orvosi Kamara felirata a mezőgazdasági megbiztosítás törvénytervezete tárgyában. *Országos Orvoscamarai Közlöny*, 8. évf. 1944. január 15., 15-20.

⁸²³ Gyertyámosi – Bakay: A Budapesti Orvosi Kamara felirata a mezőgazdasági megbiztosítás törvénytervezete tárgyában, 20.

⁸²⁴ Az érdekcsoportok alatt elsősorban a konzervatív és kereszténydemokrata elképzelések különbségeit értjük, illetve az orvosi szakma korszakban igen erős érdekérvényesítő képességét. Hindy Zoltán és Bikkal Dénes a korábbi háborús évek vitapontjait foglalják össze 1944 elején. Hindy Zoltán – Bikkal Dénes: A mezőgazdasági

a mezőgazdasági biztosításra vonatkozó összefoglaló terv, mely tulajdonképpen egyesítette a kérdéssel kapcsolatban eddig felhozott szociálpolitikai érveket. Ugyanakkor egy kiváló háttér tanulmány segítségével a megfogalmazott problémákra konkrét gyakorlati megoldásokat kínált.⁸²⁵ Kádár Mihály agrár-szociálpolitikus javaslata a társadalombiztosítás bővítésének lehetőségeit Bikkalhoz hasonlóan a háborús területi visszacsatolásokhoz kötve nemzetstratégiai fontosságú kérdésként közelítette meg. Az új ügyvitel és a bélyegrendszer bevezetésére, az egészségügyi gondozás kiépítésre, valamint a vidéki orvosi ellátás hálózatának megszervezésére egyaránt konkrét válaszokat adott.

Kádár az újgenerációs agrárpolitikusok közé tartozó Kerék Mihályhoz hasonlóan a magyar agrárlakosság életkörülményeiből kiindulva vázolta a létminimumot garantáló, minden kockázatra kiterjedő mezőgazdasági társadalombiztosítás bevezetésének szükségességét.⁸²⁶ Kádár az OKI és Johan adatait használta fel az egészségügyi viszonyok vizsgálatához, amelyek, amint láthattuk, jórészt megfeleltek a későbbi történeti vizsgálatok eredményeinek.⁸²⁷ A legsúlyosabb problémát, amint azt a korábbi fejezetekben már elemeztük, a ciklikus munkanélküliség, a járványok, valamint a betegségek prevenciójának, gyógyításának nehézségei okozták.⁸²⁸ Kádár biztosítási javaslata ugyanakkor a mezőgazdasági munkavégzésre jellemző patriarchális viszonyulás felszámolását is magában foglalta.

A balesetbiztosítás csak a gazdasági cselédekre és gépmunkásokra, valamint a Földművelésügyi Minisztérium és útítársulatok megbízásában álló dolgozókra terjedt ki. A balesettel kapcsolatos gyógyító szolgálatot a körorvosi rendszer látta el. Nyugdíjbiztosításban pedig 1938-tól csupán 18 éven felüli férfimunkások és cselédek részesülhettek. A szolgáltatások az öregségi ágban 60 és 200 P, az özvegyi ágban pedig 60 és 110 P között mozogtak. Ez az összeg a rendkívüli háborús pótlékok folyósítása ellenére elégtelennek

munkavállalók betegségi biztosításának problémája. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 4. szám, 120-121.

⁸²⁵ Kádár Mihály: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban. *Országos Orvostudományi Közlemények*, 8. évf. 1944. április 15., 160-174, illetve uo. 1944. május 15., 204-218.

⁸²⁶ Kádár ezzel kapcsolatban szintén Kerék Mihályt idézi: „az ország lakosságának kb. 1/3-a sem munkaerejének kifejtéséhez, sem megélhetéséhez elegendő földdel, illetve ezzel egyenértékű kereseti lehetőséggel nem rendelkezik; ha megbetegszik, gyógykezelésre és orvosságra nincs igénye, ha rokkantság vagy öregség következtében keresetképtelenné vált, egy egész életen át végzett becsületes munka után hozzátartozói kegyelemkenyerére szorul; ha elhalt, árvaságra jutott keresetképtelen gyermekei a nyomornak néznek elébe. [...] Ez a nivón aluli életét tengető tömeg a legjobb magyarok segíteni akarásának élő és mardosó lelkiismeretfurdalása volt.”. Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 160.

⁸²⁷ Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 161-162.

⁸²⁸ Az Országos Betegpótlási Alapot leszámítva az állam 1944-ig semmilyen kötelezettséget nem vállalt, hogy a vidéki lakosság túlnyomó részének betegellátását megszervezze. Ugyanakkor a 20, 30, de esetenként még a 40 holdas gazdák is alig tudták fedezni családtagjaik betegellátási költségeit, a cselédek és bér munkások ellátása pedig marginális volt. Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 162-164.

bizonyult a háborús infláció miatt. A mezőgazdasági nyugdíjjáradékok tehát a létminimum alatt maradtak.⁸²⁹

A baleset- és nyugdíjbiztosítás számára tehát már léteztek bizonyos keretek, viszont a betegbiztosítás esetére nem. Ebben a tekintetben változást hozott a felvidéki területek visszacsatolása, valamint a háborús konjunktúra következtében rendelkezésre álló szélesebb anyagi fedezet. Kádár Mihály főként e fejleményekhez kapcsolta a mezőgazdasági betegbiztosítás bevezetését, valamint a már létező biztosítások kiterjesztését. Elsőként a gazdasági konjunktúrára hivatkozott. A munkaadók jövedelmi viszonyai a háborús konjunktúra következtében jelentősen javultak. Sok birtokos, vállalattulajdonos és gazda megszabadult jelzálogos és más terheitől. Kádár szerint praktikus lett volna megragadni ezt a pillanatot az új biztosítás bevezetésére, hiszen így nagyobb esély adódott volna arra, hogy hatékonyan életbe tudják léptetni az új járulékrendszert. A háború utáni rekonstrukciós periódusra ugyanis már valószínűsíteni lehetett, hogy a munkaadói hozzájárulások erősen visszaesnek majd.

Második érvként merült fel a társadalmi egyenlőség elve. A foglalkozási ágak közötti társadalmi szolidaritás Kádár koncepciójában mindenképp megkívánta a paraszti társadalom beemelését a már meglévő jóléti rendszerbe, azaz a létező és lehető legmagasabb szolgáltatási színvonal kiterjesztését. Ez az elképzelés tulajdonképpen jól illeszkedett a két világháború közötti konzervatív szociálpolitika elgondolásaihoz. A fokozatosság elvén túl ugyanis a konzervatív szakpolitikusok is igen lényegesnek tartották, hogy a nivellálás – akár jogi, politikai, vagy anyagi értelemben – egy adott, lehető legmagasabb színvonalon menjen végbe.

Harmadik érve a paraszti társadalom már szintén elemzett népesedéspolitikai értéke. Magyarország még az 1930-as évek végén, 1940-es évek elején is alapvetően az agrárjelleg dominált. A társadalom és gazdaság szektoriális viszonyaiban a területi revíziók, főképp Észak-Erdély visszacsatolása, az itt élő nagyarányú agrárlakossága miatt, szintén az agrárjelleg erősítette. A korábbi fejezetekben bemutatott „nemzetstratégiai érvelés” tehát Kádár Mihálynál is hatott. Kádár sem tartotta túlzásnak azt az érvet, hogy a mezőgazdaságban élők biztosítása nem csupán szociálpolitikai kérdés, hanem a nemzet „túlélésének záloga”⁸³⁰

⁸²⁹ A balesetbiztosítás mezőgazdasági szolgáltatásai az ipari munkásbiztosításával közel egyezők voltak. Egy 100%-os rokkant például a teljes munkabér 2/3-át kapta, mely ebben az esetben maximálisan 720 P (körülbelül évi 18 q búza). A nyugdíjakat már ekkor bélyegrendszer segítségével bonyolították – ez a gyakori munkahelyváltozások miatt praktikusnak bizonyult: napi, heti vagy havi lebontásban megfelelő összegű bélyeget kellett beragasztani a munkavállaló biztosítási könyvébe. A napi járulékot egy 20 filléres bélyeg fedezte. Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 165-166.

⁸³⁰ Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 166-167.

Az új biztosítás mellett szóló negyedik érve profánabb. A felvidéki területek visszaszerzése az ott már megszerzett agrárbiztosítási jogosultságok miatt új feladatok elé állította az OTI-t. A helyzetet jól jellemezte, hogy a felvidéki magyar mezőgazdasági biztosított számára igen kedvezőtlené vált a trianoni Magyarországon a munkavállalás, mivel akkor, „kvázi-területi” alapon, elvesztette volna biztosítását. E logika pedig fordítva is állt: mivel az OTI csak megszerzett agrárbiztosításokat igazolt az iparági biztosításban, így a Felvidéken újonnan letelepedő és mezőgazdaságban dolgozni kezdő munkavállalók sem nyertek biztosítási jogosultságot, hiszen ekkor itt már a hatályos magyar társadalombiztosítási jog volt érvényben, amelyben pedig nem létezett agrárbiztosítás. Ez a helyzet nyilvánvalóan társadalmi elégedetlenséget, s ennek nyomán számos követelést szült a kormányzat és az OTI irányában. Éppen ezért a társadalmi mobilitás és könnyebb munkavállalás is a biztosítás egész Magyarországra való kiterjesztése mellett szólt.

Ötödik érvét Kádár „korunk szociális felfogásaként” nevezte meg. Kiemelte, hogy egész Európában az egyik központi probléma a háborús konjunktúrával és a közeljövőben várható rekonstrukcióval együtt megvalósuló újfajta szociálpolitika kidolgozása. Kádár külön is hivatkozott a Beveridge-tervre.⁸³¹ Fontos vonásnak tartotta ugyanis a közös teherviselés elvét, azaz, hogy a „szociális biztonság” létrehozása egyetemes állami teherviseléssel valósulhasson meg. Ennek értelmében a fő költségeket adókból, járulékokból és munkaadói hozzájárulásokból kellene fedezni, mégpedig úgy, hogy a kormány a magasabb jövedelmű munkavállalókat terhelje meg jobban. Kádárnak olyannira imponált a járulék-kiterjesztés és a magasabb munkaadói hozzájárulás gondolata, hogy még a Beveridge-féle költségmegoszlást is részletesen ismertette. A Beveridge-tervből azt a konzekvenciát vonta le, hogy az a két világháború között végbement magyarországi szociálpolitikai fejlődést igazolta, s ezáltal a magyar szociálpolitikának a jövőben ugyanazon az úton kell haladni. A Beveridge-terv ebben a formában tehát – ahogy azt a recepciónál már elemeztük – mint a „szociális Magyarország” felépítéséhez.⁸³²

⁸³¹ „Úgy Németország, mint Olaszország szociális államok, ami annyit jelent, hogy a legnagyobb mértékben kifejlesztik azokat az intézkedéseket, amelyek az egyén válláról az egészség veszélyeztetésével járó terheket leveszik és azokat a közre ruházzák. De nemcsak az úgynevezett fasiszta országokban van ez így, hiszen a liberális Angliában is nem régen látott napvilágot a Beveridge-féle terv, amely nagy vonásokban ismerteti azon szociális elgondolásokat, melyeknek megvalósulása esetén a nemzeti biztonságot társadalmi téren megteremthetik. A jelenlegi háború ugyanis, a régiekkel ellentétben, nem dinasztikus érdekekért folyik, hanem világnézetek mérkőznek meg, hogy a kapitalista világrendből a szociális rendszernek a keleti, tehát szovjet és nyugati, tehát nemzeti szocialista alakja a maga számára mennyit hódíthat meg. A jövő Európájának a politikai jellemvonása a »szociális«” Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 167.

⁸³² Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 168.

Az érvek ismertetését követően Kádár a gyakorlati megvalósítás kérdéseit vizsgálta. 1944-ig a biztosítottak számát családtagokkal együtt körülbelül 4 100 000 főre becsülte, mely a teljes lakosság közel 30%-át jelentette. A kötelező társadalombiztosítás lefedettségével foglalkozó fejezetünkben számított 28%-os aránynál ez alig magasabb, tehát Kádár számításai meglehetősen pontossággal bírtak. Ehhez a több mint 4 millió biztosítotthoz számította hozzá az 5,5 millió főre becsülhető agrárbiztosított létszámot. Így a tervben a teljes biztosítási szám megközelítette a 10 millió főt, mely a teljes lakosságnak már 65-70%-át tette volna ki. Következésképp a teljes társadalombiztosítási szektor – családtagokkal együtt – körülbelül 40%-kal bővült volna, eredeti taglétszámának majdnem másfélszeresével. Kádár Mihály Kovrig Béla számításait is felhasználta.⁸³³ Eszerint az új biztosítást elsősorban a gazdasági munkavállalókra és törpebirtokosokra (0-5 kat. hold) terjesztették volna ki. A biztosítás 2 700 000 biztosítottat és 2 960 000 családtagot foglalt volna magába (összesen 5 660 000 ember).⁸³⁴ Logikusnak tűnt a kérdés, hogy ezt a korábbi bővítésekhez képest igen nagy arányú kiterjesztést melyik intézménynél, s hogyan hajtsák végre.⁸³⁵

Kádár szerint a mezőgazdasági társadalombiztosítás jövőbeli feladatait értelemszerűen két intézet vállalhatta: az OTI vagy az OMBI. Az OTI mellett szólt, hogy régi szervezettségű s nagy tapasztalattal bíró intézmény volt, hiszen – elődszervezetének működésével együtt – már több mint 50 éve látta el a legtöbb magyar biztosítottat. Kerületi pénztárai kitűnő alapot szolgáltathattak egy vidéki kiterjesztéshez, a jórészt teljesen kiépített és már bevált kerületi ügyintézés könnyen alkalmazható lett volna a mezőgazdasági foglalkoztatottak biztosításaira is. Az OMBI ugyanakkor nagyobb tapasztalattal rendelkezett a mezőgazdasági munkavállalók biztosítása terén, tisztviselői és orvosai pedig alaposabban ismerték a mezőgazdasági életviszonyokat, annak tipikus betegségeit, munkavégzési szokásait és helyi jellegzetességeit.⁸³⁶ Az OMBI melletti további érv volt, hogy az OTI orvosi kara és

⁸³³ Kovrig nem készített részletes mezőgazdasági biztosítási tervet, viszont 1940-ben kidolgozott egy családi munkabérre vonatkozó javaslatot, melynek során a rászorulókat körülbelül 5 660 000 főben jelölte meg. Kovrig szerint évi 16 millió P-s költségvetéssel a komáromi norma alapján országosan a harmadik gyermektől számítva 14 éves korig évi 25 P összegű családi pótlékot lehetne folyósítani. Így 650 000 gyermek neveléséhez lehetne hozzájárulni. „A társadalmi igazságosság szempontjából a leghelyesebb lenne a városban és falun, iparban és mezőgazdaságban egyidejűleg, de az életformák különbözőségére figyelemmel eltérő módon, megvalósítani a családi munkabér intézményét.” Kovrig az új szolgáltatásokat az OMBI-n keresztül valósította volna meg. Kovrig: *Hogy életünk emberibb legyen*, 80-82.

⁸³⁴ Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 205-206.

⁸³⁵ Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 169-174.

⁸³⁶ Kádár ezt a szempontot különösen nagyra értékelte: „a mezőgazdasági szociális biztosítást csak olyan intézmény tudja helyesen ellátni, amely ügyvitelével a gazdák közönség szokásaihoz és általában a gazdálkodás lehetőségeihez alkalmazkodik.” Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 204.

intézményrendszere már így is túlterhelt volt. Az intézményrendszer kérdése azonban Kádár tervezetében végül nyitva maradt.⁸³⁷

A biztosítottak körét illetően szerzőnk már magabiztosabb. Kádár Mihály szerint mindenképpen be kell vonni a fizikai munkát végző önálló termelőket és mezőgazdasági bér munkásokat. Ez főként a kisbirtokosokra és a gazdasági cselédekre vonatkozott, akiknek létszáma családtagokkal együtt, amint fentebb láthattuk, körülbelül 5,6 millió fő volt. A középbirtokosokat – Kádár értelmezésében 20-30 kat. hold felett – már nem kell biztosítani, mert már képesek fedezni saját az önkéntes biztosítás költségeit. A jogosultság problémáját körülírva a biztosítás szolgáltatásainak tekintetében az iparági és magánalkalmazotti juttatások színvonalát vette alapul.⁸³⁸

A biztosítás várható költségkihatásait Kádár pénzüsszegben és búzaértékben határozta meg. A búzaérték-számítás a felvidéki csehszlovák gyakorlatot követte, ahol becslése szerint egy mezőgazdasági munkás évi biztosítási költsége 210 kg búza árával volt egyenlő, mely 1942-es pengőárfolyamon számítva 34,82 P-nek felelt meg. Magyarország egész területére vonatkoztatva ez egy biztosítottra évi 130 kg búzát jelentett. Ha ezt beszorozzuk a biztosítottak várható számával (2 700 000 fő), akkor 3 510 000 q búzát kapunk, s ennek megfelelően 58,3 millió P-s költségvetést. Összehasonlításként megjegyezhetjük, hogy a MABI teljes évi költségvetése – nyugdíj-tartalékalapjait is beleszámítva – 1944-ben 198 millió P-t tett ki.⁸³⁹ A bővítés tehát óriási költségmegtérheléssel járt volna.

A járulékfizetés tekintetében a szezonális munkavégzés változó időtartama és bérviszonyai miatt az OTI be- és kijelentési rendszerét el kellett vetni. Alternatívaként az OMBI bélyegrendszerű biztosítása állt rendelkezésre.⁸⁴⁰ Ezt a módszert könnyen alkalmazhatták a mezőgazdasági munkaviszonyokra, ugyanakkor kétségesse tette a biztosítás kötelező jellegét. Ha ugyanis egy gazdának nem volt elegendő pénze vagy egyszerűen nem állt szándékában, hogy az összes nála dolgozó munkavállaló bélyegét kifizesse, akkor könnyen szabotálhatta a bélyeg rendszeres lerovását. Megfelelő ellenőrzéssel elvileg a korrupció kivédhető lett

⁸³⁷ Habár gondos mérlegelés után Kádár mindkét intézményi bővítés előnyeit elismeri, mégis Johanhoz, Hindyhez, és Csepinszkyhez hasonlóan csak akkor látta értelmét a kötelező mezőgazdasági társadalombiztosítás létrehozásának, ha ezzel a falu és tanya általános egészségügyi színvonala is emelkedik. Ennek fényében hagyománya, szervezete és felkészültsége miatt az OTI tűnt a legalkalmasabbnak, ugyanakkor túlterheltsége gátló tényező volt. Az OMBI problémája éppen ellentétes: itt elsősorban az orvoshiány, a tőkehiány és az anyagihiány akadályozta a bővítést. Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 204.

⁸³⁸ Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 205-206.

⁸³⁹ *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről.* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁴⁰ Ennek az volt a lényege, hogy a munkaviszonyba való be- és kilépést nem kellett külön bejelenteni, hanem az egységes járulékot adott időszakra egy-egy bélyeg beragasztásával egyszerűen lerótták.

volna, viszont az új biztosítottak igen magas száma, illetve a vidéki ellenőrzés szinte megoldhatatlan logisztikai kihívás elé állította a társadalombiztosítót.

Ennek ellenére a bélyegrendszer még így is a legalkalmasabb megoldásnak tűnt. Kádár javaslata szerint a járulékot a földadó pótlékeként az 5 kat. holdon felüli birtokosokra kell kivetni, s azt negyedévenként közadók módjára behajtani. A mezőgazdasági megbiztosítás terheit így egyetemesen az 5 kat. holdon felüli birtokosok viselnék, akik alkalmazottaiktól bélyeg formájában hetente levonhatnák az esedékes fél járulékot. Ha az így befolyt járulékok elégtelennek bizonyulnának, akkor a további kiadásokat a magas vagyonnal rendelkező magyar állampolgárookra kivetett vagyonadóval kellene fedezni.⁸⁴¹

Jóllehet a biztosítás módja jórészt meghatározta, hogy milyen mértékű és minőségű szolgáltatásokhoz juthatott egy parasztember, ugyanakkor ő és családja egészségének védelme és biztosítása nagymértékben függött az orvosi ellátástól is. E tekintetben Kádár általánosságban elemzi a vidéki orvosi rendszer hiányosságait, melyek közül szerinte a létszámhiány, az egészségügyi infrastruktúra fejletlensége és az orvosi lakások alacsony száma okozta a legfőbb problémát. A társadalombiztosításhoz hasonló részletes javaslatokat azonban e vonatkozásban nem közölt.⁸⁴²

A fenti érvelés alapján Kádár Mihály tervezetének konklúziója szerint nem csupán mezőgazdasági, hanem optimális esetben állami „népbiztosításra” lenne szükség. Állami biztosítási terve egy egyesített társadalombiztosítást képzelt el, mely általános szociális biztosítást és gyermeknevelési pótlékot foglalt volna magába.⁸⁴³ Az egységesen kezelt ügyeket egy Egészségügyi Minisztérium hatáskörében kellett volna egyesíteni. Az egyenlő teherviselés elvén alapuló egységes járulékok révén a napibérosztályok szerinti bonyolult járulékkivetések is megszűntek volna.⁸⁴⁴ Ez közös pénztári ügyintézés és egy biztosító intézetet feltételezett. Egyforma elvek, feltételek, és egységesítés: mindez optimálisan kevesebb bürokráciát és több költségmegtakarítást jelentett volna. Az egészségügyi ellátás terén a terv szerint – a korábbi vidéki körorvosi hálózat továbbfejlesztésével – a lakosság

⁸⁴¹ „Amennyiben a juttatások, s szociális felfogás és helyzet miatt meghaladná a pénztár teherbíró képességét, a keletkezett hiányt pótdóként a 3600 pengőn felüli adóalappal bíró adófizetőkre pótdóként egységesen lehetne áthárítani, amely művelet olyan államban, amelynek programja a szociális igazság megvalósítása, a korszellemnek természetes folyománya.” Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 208.

⁸⁴² Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 209-216.

⁸⁴³ Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 217-218.

⁸⁴⁴ Az egységes járulékkulcs a bruttó munkabér 20%-a lett volna 6% táppénz, 5% nyugdíj, 1% baleseti, 8% családi munkabér megoszlásban. A társadalombiztosítás tehermegosztása tehát egyenlőségelvű lett volna, hiszen így minden járulékot adott jövedelem alapján számítottak volna ki. Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 218.

számának megfelelő orvosi körzeteket kellett volna kialakítani, melyekben egyenkénti szerződéssel alkalmazott szociális orvosok látták volna el a szolgálatot.⁸⁴⁵

Kádár Mihály 1944-ben készült minuciózus tervezete egy 1938-ban kezdődött folyamat, egy új szociálpolitikai nemzetstratégia betetőzése is egyben: a legtöbb meglátást és érvet egyesítette ugyanis, amelyek a mezőgazdasági társadalombiztosítással kapcsolatban jelen voltak az 1930-as évek vége óta. Az agrárbiztosításból kiindulva Kádár az egységes állami „népbiztosítás” koncepciójáig jutott el, azaz a jogok, szolgáltatások és ellátás egész lakosságra történő kiterjesztésének gondolatáig. E ponton pedig az előző fejezetben tárgyalt Beveridge-terv recepciójához kapcsolódott. Kádár átfogó javaslata az 1945-ben bekövetkező összeomlás előtt az utolsó olyan átfogó reformterv, mely a társadalombiztosítási rendszer teljességében gondolkodott, s átszervezései, fejlesztései annak majd egészét érintették.

* * *

A második világháború szociálpolitikájának elemzése során tanulmányunk bevezetésben megjelölt kutatási szempontjai 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 hadműveleti 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 vagyonadó kivetése nélkül – a tőkeakkumulációra építő várományfedezeti rendszerrel csak hosszabb távon lehetett finanszírozni. Az 1928-ban bevezetett nyugdíjrendszernél ez logikus lépés volt, hiszen a 8

⁸⁴⁵ Kádár: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban, 217-218.

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.

Ugyanakkor a magyar jóléti államon belül alapvetően érvényesülő kontinuitás nem jelentette azt, hogy a háború utáni jóléti berendezkedés lehetséges kialakítására ne születtek volna koncepciók. E tervek egyrészt a korábbi magyar szociálpolitika fejleményeinek kreatív továbbgondolásaiból eredtek, másrészt külföldi jóléti modellek számbavételéből és adaptív átvételeiből származtak. Jóllehet e háború alatt készült tervezetek több esetben igen jelentős közegészségügyi és szociálpolitikai fejlesztéseket kívántak megvalósítani, a magyarországi gazdasági lehetőségek szűkössége általában korlátozta rövid időn belül történő kivitelezésüket.

A háborút viselő Magyarország kötött egészségügyi költségvetéssel rendelkezett. 1938 után a visszacsatolt területek egészségügyi intézményeinek anyagi konszolidációja nagy összegeket igényelt. Ezek a kiadások 1941-ig az egészségügy forrásainak jelentős részét lekötötték, így a szükségessé váló vidéki fejlesztés számára csak kisebb összegek juthattak, melyeket elsősorban az egészségügyi prevenció és a pronatalista családpolitika előmozdítására fordítottak. Egyfajta mezőgazdasági társadalombiztosításként így kaphattak például a betegségi biztosításnak megfelelő szolgáltatásokat az 1938-ban nyugdíjbiztosítást nyert idős gazdatisztek, valamint családtámogató kedvezményeket a gyermeket vállaló házaspárok.

1942-1943 folyamán az egyre növekvő háborús kiadások miatt nagyobb volumenű egészségügyi átalakításokra nem kerülhetett sor, így a körzeti orvosi rendszer kiépítése sem teljesedhetett ki. A vidéki népesség egészségügyi ellátottsága ennek következtében tehát alig javult. Az anyagi korlátok mellett a bővítést az is befolyásolta, hogy a konzervatív szociálpolitikai koncepciónak megfelelően a kiterjesztéseknél a már elért lehető legmagasabb színvonalat kívánták biztosítani. Így nem fogadtak el olyan nivellálási javaslatokat, melyek a

kevés forrás újraelosztása mellett az általános színvonal eséséhez vezettek volna. Következésképp 1945 előtt a társadalombiztosító-orvosok nagy része nem támogatta a gyors, s szakmailag nem megfelelően előkészített egészségügyi bővítést.

Az 1942-ben született Beveridge-terv is egyfajta kontinuitást teremtett az 1930-as évek és az 1940-es évek második felének szociálpolitikája között. Nagy-Britanniában tulajdonképpen a háború utáni magyar szociálpolitikai és egészségügyi fejlődéshez hasonló tendencia alakult ki: a források és költségek megosztásánál újratermelődtek az egyenlőtlenségek. Ugyanakkor a Beveridge-terv nagy-britanniai megvalósításának vizsgálata alapján számos hasonlóságra bukkanhatunk a magyar szociálpolitikai fejlődéshez viszonyítva. A háború Nagy-Britannia esetében is katalizátor szerepet töltött be. Habár a beveridge-i modell a brit liberális szociálpolitikai tradíciókból fejlődött ki, a magyar bismarcki típusú úthoz hasonlóan a második világháború folyamán és a háború után kontinuitás tapasztalható a már megkezdett programokkal. Attlee munkáspárti, majd Churchill konzervatív kormánya Beveridge javaslatai alapján építette ki a modern brit jóléti államot. Ez újabb hasonlóságra hívja fel a figyelmet: az 1940-es évek fő jóléti kérdései tekintetében fennálló politikai konszenzus mögött számos koncepcionális eltérés és politikai konfrontáció húzódott meg. A brit és magyar háborús szociálpolitika nagyobb strukturális hasonlóságain túl azonban kérdéses volt, hogy a Beveridge-terv mely elképzeléseit kívánták felhasználni a korabeli magyar szociálpolitikuskok.

Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy a második világháborús magyarországi szociálpolitikában a Beveridge-terv adaptív és szelektív recepciójára került sor. A terv értékelése, és érveinek kiaknázása eleve a magyar szociálpolitika kulcskérdéseihez – munkanélküliség, társadalombiztosítás egységesítése, a programok finanszírozásának módja – kapcsolódott. Ezt támasztja alá, hogy a terv recepciója a háborús évek egyik fő jóléti programjának, a produktív szociálpolitikának fő célkitűzésével is egybeesett: a létminimum és önálló egzisztencia szavatolása mindkét jóléti paradigma központi elemévé vált. Másrészről a Beveridge-terv érvrendszerének felhasználásával hatásosan igazolni lehetett egyes magyarországi szociálpolitikai elképzeléseket is. Ez főként az MSZDP második világháborús szociálpolitikai diskurzusában tűnt ki: az univerzalizmus vagy például a munkanélküli biztosítás indoklásaiban állandóan visszatérő elemmé vált a brit terv fogalmi készlete és érvrendszere. A Beveridge-terv 1943-tól folyamatosan jelen volt a szociálpolitikai gondolkodásban. Ennek további igazolásául szolgál, hogy a mezőgazdasági biztosítással kapcsolatban is felbukkan recepciója.

Kádár Mihály 1944-ben elkészült kötelező, minden kockázatra kiterjedő mezőgazdasági biztosítási tervezete egy 1938-ban kezdődött folyamat, egy új szociálpolitikai nemzetstratégia végállomása is: a legtöbb agrárbiztosítással kapcsolatos meglátást és érvet egyesítette ugyanis, amelyek jelen voltak az 1930-as évek vége óta. Az agrárbiztosításból kiindulva Kádár az egységes állami „népbiztosítás” koncepciójáig jut el, azaz a jogok, szolgáltatások és ellátás egész lakosságra történő kiterjesztéséig. E ponton pedig épp a Beveridge-terv recepciójához kapcsolódott. Kádár átfogó javaslata az 1945-ben bekövetkező összeomlás előtt az utolsó olyan átfogó reformterv, mely a társadalombiztosítási rendszer teljességében gondolkodott, s átszervezései, fejlesztései annak majd egészét érintették.

6. A jóléti állam Magyarországon a második világháború utáni években

Amint arra már a bevezető részben is utaltunk, a modern jóléti állam megszilárdulása és expanziója a második világháború utáni évtizedekben következett be, ezért általában a jóléti állam fogalmát is ehhez az időszakhoz kötik. 1945 után szinte az összes európai országban az univerzalizáció irányába történő elmozdulás tapasztalható. A bővítés elsősorban a mezőgazdasági népességre, az önállóakra és a hozzátartozókra terjedt ki, s a fejlődési trendbe alapvetően Kelet-Közép-Európa is beilleszthető.⁸⁴⁶ 1945 után a térségben eltérő történelmi háttérrel rendelkező népi demokráciák épültek ki, ahol az univerzalizáció felé fejlődő társadalombiztosítást és egészségügyet hozzájárulásokból és adókból kezdték finanszírozni. Ezáltal az anderseni modellalkotás kategóriáit használva egy kevert, konzervatív-szociáldemokrata típus alakult ki. A térség országaihoz hasonlóan Magyarországon a háború utáni rekonstrukció nehézségei elősegítették a társadalmi szolidaritás megerősödését, mely a társadalmi reformprogramoknak egyfajta dinamikát biztosított. Mivel e tekintetben a győztes Nagy-Britannia és Franciaország igen jelentős lépéseket tett, ezért ezek az országok 1945 után még inkább példaképpé válhattak.⁸⁴⁷

A hidegháború megindulásával azonban az 1945 és 1948 közötti átmeneti periódus után a szovjet modell alapján kezdték el átalakítani a társadalmakat. Ugyanakkor funkcionálisan a kommunista államokat is „jólétinek” lehet tekinteni, mivel az állam továbbra is jelentős szerepet vállalt a szociális ellátórendszer és az átfogó jóléti programok kiépítésében és fenntartásában.⁸⁴⁸ Ezt támasztja alá, hogy, amint az bizonyítani igyekszünk, tulajdonképpen a

⁸⁴⁶ A folyamatos bővítés a jóléti ráfordítások növekedésével járt, melyek közül a nyugdíjbiztosítás és az egészségügyi kiadások voltak a legmagasabbak. Az ILO Társadalombiztosítási Konvenciója (Social Security Convention) 1952-ben a társadalombiztosításban egységes kvalifikációs feltételeket dolgozott ki: minimális juttatási időt és szintet (*minimal standards*) írt elő. Flora – Heidenheimer: *The Development of Welfare States in Europe and America*, 155.; Raphael, Lutz: *Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1970). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase” des europäischen Wohlfahrtsstaats*. In: Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin, WZB-Jahrbuch, 2004, 52-54.; Tomka: *A jóléti állam Európában és Magyarországon a 20. században*, 33-34.

⁸⁴⁷ A szociális jogok 1945 után tulajdonképp szabadságjogokként tételeződtek, s a szociálpolitikai reformokat illetően nemzetállami konszenzus jött létre, még olyan, a háborúban semleges országok esetében is, mint például Svédország vagy Svájc. A háború után a jóléti állam stabilizáló erővel bírt, s így gyors elfogadásához ez is hozzájárult. Az 1948 utáni európai kettéosztottság ellenére a jóléti állam mindkét hidegháborús érzékenyében fejlődésnek indult. E két fejlődési vonal a háborús fasiszta és nemzetiszocialista „Mitteleuropa” sikeres pendantjaiként is felfogható. Ugyanakkor fasiszta típusú korporativista szociálpolitika csupán Spanyolországban, Portugáliában és Görögországban maradt fenn. Raphael: *Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1970). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase” des europäischen Wohlfahrtsstaats*, 55-66.

⁸⁴⁸ Tomka: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, 51-52., 229-230.

háborús terveket hajtották végre 1945 után, tehát egy erőteljes kontinuitás tapasztalható a háború előtt és alatti szociálpolitikával.

Ennek megfelelően kérdéses, hogy a politikatörténeti értelemben markáns választóvonalnak tekinthető 1948 mennyiben jelenti szociálpolitikai értelemben is egy új periódus kezdetét. Másként fogalmazva: tanulmányunk fő kutatási szempontjának megfelelően hogyan értékelhető az 1930-as évek végétől az 1950-es évek elejéig tartó átmenet, illetve a háború alatt is érvényesülő kontinuitás milyen mértékben érvényesült 1945 után. A következő fejezetekben tehát arra keressük a választ, hogy 1945 és 1948 mennyiben tekinthető választóvonalnak, hogyan él tovább a háború előtti és háborús szociálpolitika, mi s hogyan valósul meg a háború alatt megfogalmazott tervekben s hogy a politikatörténeti periodizáció megfeleltethető-e a szociálpolitikainak. E vizsgálat során kutatási szempontjainknak megfelelően az 1945 és 1951 közötti periódus szociálpolitikájának részkérdéseit is elemezzük, úgymint a jóléti állam stabilizációja és ezzel összefüggésben a magyarországi újjáépítés, a mezőgazdasági társadalombiztosítás kiépítése, a külföldi jóléti reformok 1945 utáni recepciói, különös tekintettel a brit jóléti koncepcióra, a mezőgazdasági társadalombiztosítás megindítására, valamint a kommunista rendszer kiépítésével meginduló új szociálpolitikára.

6. 1. A magyarországi jóléti állam a stabilizáció és a rekonstrukció éveiben (1945-1947)

A háború a szociálpolitika alapjait is súlyosan érintette. E fejezetben ennek megfelelően azt vizsgáljuk, hogy a stabilizáció és a rekonstrukció éveiben miként alakult a szociálpolitika. Elsősorban a társadalombiztosítás anyagi viszonyait elemezzük, elsőként a háborús veszteségeket mutatjuk be, s ezt követően külön figyelmet szentelünk a társadalombiztosítási rendszer valorizációjának, mely a jóléti állam újjáépítésének egyik alapproblémáját képezte. Ugyanakkor minden válság egyben kitűnő alkalmat jelent az anyagi és a pénzügyi állapot újraértékelésére is, ezért a társadalombiztosítás finanszírozásával kapcsolatos hosszú távú elképzeléseket is bemutatjuk. Tulajdonképpen a társadalombiztosítás rekonstrukciós fázisához kapcsolódik a fejezet második része, ahol a szociálpolitika más területeinek alakulását vizsgáljuk. Elemzéseink során elsősorban kutatási szempontjainkat érvényesítjük, azaz a

tanulmány vizsgált periódusának korábbi szakaszaival való kontinuitás és korszakok közötti átmenet kérdéseit elemezzük.

A háború jelentős anyagi és emberi károkat okozott. A termelés az 1938-as szint harmadára esett vissza, s csak 1948-ban érte el újra azt, az összes jótétel megközelítette az 500 millió dollárt. Szintén az 1938-as szinthez viszonyítva a nemzeti vagyon megközelítőleg 40%-a megsemmisült.⁸⁴⁹ A Magyar Nemzeti Bank aranykészlete külföldre került. A vasúti sínek 40-50%-a megrongálódott vagy teljesen tönkrement, a MÁV járműparkjának nagy részét a visszavonuló német csapatok szintén elszállították. Óriási kár keletkezett az ipari és mezőgazdasági infrastruktúrában is, mivel a stratégiai bombázások a katonai célpontokon túl a polgári építményeket is pusztították. A nemzeti vagyonban végbement pusztításnál súlyosabb volt a népességvesztés, mely Magyarországon az 1941-es adatokat alapul véve a lakosság közel 10%-át tette ki (1 200 000 fő).⁸⁵⁰

A nehézségeket fokozta, hogy Magyarországon a háború után a világtörténelem legnagyobb mértékű inflációja következett be. A kereslet és kínálat viszonya megbomlott, és az akadozó adók miatt a kormány csak bankjegyek kibocsátásával tudta fedezni a költségeket.⁸⁵¹ A közben kialakult feketekereskedelem visszaszorítását is célzó 1946. januári sikertelen pengő-felülbélyegzés után az új forint bevezetésére 1946. augusztus 1-én került sor.⁸⁵² E periódus alatt az adósságtörlesztők igen jól jártak, mivel a hivatalos árfolyamokat nem lehetett az infláció sebességéhez igazítani, így nagyon sokan gyorsan képesek voltak adósságaik törlesztésére.⁸⁵³ Ez véleményünk szerint igen fontos tényező számos egzisztencia a háború utáni talpraállásában, mivel, amint látni fogjuk, ekkor még szinte semmilyen szociálpolitikai juttatási rendszer nem funkcionált, így az egészségügyi költségek fedezésénél a fizetőképesség alapvető fontosságú volt. Az ország ellátási problémáit eközben – a magyar lakosság kiemelkedő újjáépítési teljesítményén felül – jórészt külföldi segélyakciókból

⁸⁴⁹ A magyar háborús anyagi veszteség a második világháború során az európai országokban keletkezett veszteségek mértékének „átlagához” sorolható. Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 312.; Cameron: *A világgazdaság rövid története*, 434-436.

⁸⁵⁰ A termelőkapacitások 40-50%-a elpusztult. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 324-327.; Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 361.; Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 311.; A Magyar Gazdaságkutató Intézet adataihoz lásd Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: *Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig*. In: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000, 36.

⁸⁵¹ Kaposi Zoltán az infláció fő okai közé sorolja a nagymértékű kölcsöntörlesztési kényszert, a háborús fegyverkezést és kiadásokat, a német gazdasági „kisajtolást”, a fedezetlen papírpénzkibocsátást, valamint a Vörös Hadsereg ellátásának költségeit. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 328.

⁸⁵² A stabilizációhoz szükséges feltételeket az árufelhalmozás – a felhalmozható és beruházható tőkejavakkal történő spekuláció megakadályozása –, a központi készletezés, az elrabolt arany 90%-ának visszaszerzése, s ennek nyomán az ár-bér-árfolyamkiigazítások szolgáltatták. Az 1938-as szinten számolva 5 P felelt meg 1 új forintnak. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 328-329.

⁸⁵³ Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 313-316.

kísérelték meg megoldani.⁸⁵⁴ Magyarországon a megszálló szovjet katonai igazgatás hozott jóléti intézkedéseket, mely elsődleges feladatának tartotta, hogy a szociálpolitikát gazdasági célok szolgálatába állítsa, illetve a súlyos gazdasági problémák ellenére a kommunista hatalom legitimációjára használja fel, valamint a Szovjetunió reorganizációját segítse elő.⁸⁵⁵

A gazdasági újjáépítéssel párhuzamosan az új politikai rendszer kialakítása is részben a szovjet érdekeknek megfelelően zajlott. 1945 elejétől a kelet-közép-európai térség országaiban dualisztikus politikai szisztémák épültek ki: egyrészt megjelentek a nyugati típusú parlamentáris demokrácia alapját jelentő demokratikusan szerveződő pártok, másrészt viszont kezdettől fogva igen markáns tényezőként kellett számolni a szovjet-kommunista befolyással is. E kettősség 1947 második feléig állt fenn, mivel a hidegháborús konfrontáció ekkor még nem vált nyílttá.

Ezzel párhuzamosan a Dálnoki-kormány egy új földtörvény előkészítését is elvégezte. 1945 folyamán 5,6 millió kat. hold föld felosztására került sor, mely megszüntette a korábban domináns nagybirtokstruktúrát.⁸⁵⁶ Habár így a két világháború közötti periódus agrár-szociálpolitikájának egyik alapkövetelése megvalósult, a földosztást nem sikerült teljes egészében végrehajtani. A 750-800 000 igénylő közül mindössze 640 000 részesült 4-5 kat. hold méretű parcellákban. Továbbá a megfelelő statisztika és apparátus hiánya miatt 1945-ben a földosztás egyfajta „népi mozgalomként” ment végbe, mely később számos birtokvitának szolgáltatott alapot.⁸⁵⁷ A nagy számban létrejött kisüzemi gazdálkodási forma befelé forduló, zárt mezőgazdasági rendszert teremtett. A nagybirtok ugyanis a két világháború közötti modernizálás egyik legfőbb haszonélvezője volt, így felszámolásával a korszak legsikeresebb agrártermelő üzemformáját szüntették meg, mely a nagyszámú mezőgazdasági termény piaci értékesítését hátráltatta, így a stabilizáció éveiben szintén hozzájárult a városok élelmezési nehézségeihez.⁸⁵⁸

⁸⁵⁴ Az UNRRA és a JOINT 627 vagon élelmiszert és 81 millió dollár értékű segélyt juttattak Magyarországnak. Cameron: *A világgazdaság rövid története*, 436-438.; Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 329.

⁸⁵⁵ A 300 millió dolláros jóvátételből 200 milliót a Szovjetunióknak kellett kifizetni, továbbá a németek 45 millió dolláros követelését a szovjetek szintén átvették. A közben kiépülő vegyesvállalatok és egyoldalú kereskedelmi szerződések pedig a Szovjetunió rekonstrukciós céljait szolgálták. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 323., 329.; Ormos: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*, 360.

⁸⁵⁶ A földosztás a Nemzeti Parasztpárt programja alapján, Nagy Imre földművelésügyi miniszter vezetése mellett a 600/1945. B.M. sz. r. alapján ment végbe, a korábbi birtokosok legfeljebb 200 hold birtokot tarthattak meg. Az 5,6 millió holdból 3,3 millió jutott természetes személyeknek. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 331-333.; Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 312.

⁸⁵⁷ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 149.

⁸⁵⁸ Ugyanakkor a népi földosztó bizottságok a volt nagybirtokoknak csak 70%-át vehették igénybe, mivel a maradék automatikusan állami tulajdonba került, melyekből később állami gazdaságok létesültek. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 333-334.

A stabilizáció tágabb kontextusához tartozik az államosítások kérdése. Tulajdonképpen már a háború alatt megkezdődött a kulcsipari ágazatok állami irányítása, ugyanakkor 1945 után ezt a békeállapotokra is kiterjesztették. Az államosítások egyrészt a teljes foglalkoztatás és reorganizáció szükségszerű velejárói voltak. A nagyobb állami szerepvállalás kialakulásához Európa szerte közrejátszottak az új koalíciós kormányok egységesítő, demokratikus törekvései is. Az ezzel együtt jelentkező széleskörű reformigény két fő irányt írt elő: az államosításokat, és a szociális ellátórendszerek – többnyire állami – bővítését.⁸⁵⁹ Ugyanakkor Magyarországon az államosítás folyamata a szovjet rekonstrukcióval és vegyesvállalati gazdálkodással párhuzamosan haladt.⁸⁶⁰ Szociálpolitikai szempontból ez azt jelentette, hogy egyrészt így a már korábban életbe lépett jóléti programok juttatásai egyre inkább az állami munkavállaláshoz kapcsolódtak. Másrészt ez viszont 1948-tól alkalmat adott a kommunista hatalomnak, hogy szinte kizárólag az állami foglalkoztatáshoz kapcsolja a jóléti rendszer szolgáltatásait.

Az új, jelentősen kibővített választójog alapján 1945. november 4-én megtartott választásokon a Kisgazdapárt 57%-ot ért el, mely kifejezte azt, hogy a magyar társadalom a nyugati típusú demokratikus berendezkedést választotta. 1946. február 1-jétől Magyarország köztársasággá vált. Ennek megfelelően a magyar kommunisták tudomásul vették, hogy az országot a nemzetközi és a belpolitikai erőviszonyoknak megfelelő ütemben kell bolsevizálni. 1945 januárja és nyara között a belügyi szerveket, melyek a SZEB direktívái szerint kommunista irányítás alá kerültek, megbízható káderekkel töltötték fel, miközben a „jobboldali elemeket” eltávolították onnan.⁸⁶¹ Az infiltráció minden jelentősebb társadalmi szervezetben megjelent, s a kisgazdákkal szemben 1946 márciusától kiépülő Baloldali Blokk politikájában már meghatározó szerepet játszott.⁸⁶² A rekonstrukció és az új, demokratikus szociálpolitika kiépítése tehát már eleve egy részben elnyomó politikai struktúrában kezdődhetett meg. Azonban 1947 második feléig ez nem jelentette a diktatorikus törekvések nyílt színre lépését. Ennek következtében pedig véleményünk szerint a jóléti állam 1945 és

⁸⁵⁹ Cameron: *A világ gazdaság rövid története*, 438-440.

⁸⁶⁰ 1946 júniusában a szénbányákat, az év végén a nehézipari üzemeket, 1947 decemberében pedig az iparvállalatokat és a bankokat államosították. Ezt követően 1948 márciusában a 100 főnél több munkást alkalmazó gyárak, végül ez év végén az 5-10 főnél több munkást foglalkoztató hazai és külföldi vállalatok is állami tulajdonba kerültek. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 151-152.; Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 335.

⁸⁶¹ Így került sor például 1945 márciusában Kéri Kálmán és társai letartóztatására Debrecenben. Ungváry Krisztián: *Magyarország szovjetizálásának kérdései*. In: Romsics Ignác (szerk.): *Mítoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemről*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002, 295.

⁸⁶² Ahogyan a szakszervezetekben is, ahol a korábbi szociáldemokrata befolyást 1945-től a kommunista „gleichschaltolás” – kriptokommunisták beépítése, szociáldemokraták megvesztegetése – következtében a KMP iránti lojalitás váltotta fel. Ungváry: *Magyarország szovjetizálásának kérdései*, 296-302.

1947 közötti történetének elemezése is lehetséges egy demokratikus politikai struktúrát alapul véve.

A háborús dezintegráció egyik legjellemzőbb mérvadója a biztosítottak számának óriási visszaesése volt, melyet a 7. táblázaton szemléltettünk.

7. táblázat: A társadalombiztosításó intézeteknél regisztrált biztosítottak 1945 júniusában*

Biztosító Intézet	Összes regisztrált biztosított (betegségi, baleseti és nyugdíj együtt)
OTI	450 000
OMBI	n.a.**
MABI	70 000
MÁV BBI	145 000
MAHABBI	9 000
Posta BBI	n.a.
DOBBI	n.a.
Bányatárspénztárak	n.a.
OTBA	n.a.
Fővárosi Segítő Alap	n.a.
Egyéb nyugdíjpénztárak	n.a.
Összes biztosított	674 000

*1944-es évre nem rendelkezünk pontos adatokkal.

**Az n.a. bejegyzése a táblázatban azt jelöli, hogy adott biztosító 1945 júniusában még nem regisztrált biztosítottakat.

Forrás: *A népjóléti miniszter jelentése az OTI adatai alapján* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

Az 1943 végi több mint 2 millió biztosítotthoz képest (3-4. táblázat) érzékelhetően óriási visszaesés tapasztalható, mely nem csupán a revízió során visszakerült területek 1945 utáni elvesztése miatt következett be. A 674 000-es biztosítotti szám egyrészt a szétzilálódott intézményi struktúrának, másrészt a munkahelyek és biztosítási viszonyok magas fluktuációjának köszönhető. Az ipari foglalkoztatottak száma körülbelül a felére csökkent, s a munkanélküliek száma pedig hirtelen megnőtt, mely elsősorban a területi veszteségeknek és számos munkahely megszűnésének vagy pusztulásának volt köszönhető.⁸⁶³

1945-ös magas aránya ellenére a munkanélküliség 1946-ban alapvetően alacsony szinten mozgott, 1947-1948-ban szintje újra emelkedett, s csak az 1949-1950-ben megkezdett extenzív iparosítás vezetett a munkanélküliség csökkenéséhez. Valuch Tibor adatai szerint

⁸⁶³ Egyes számítások szerint a front elvonulása után 1945 elején, a közvetlen háborús dezintegráció következtében legalább 400 000 munkaképes magyar állampolgár maradt a munka nélkül. Valuch Tibor: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Budapest, Osiris Kiadó, 2005, 355.

1946-1947-ben átlagosan 100 000 fő lehetett a munkanélküliek száma, mely 1948-ra a szellemi foglalkozásúakka kiegészítve már összesen 315 000 főt tett ki. A növekedés elsősorban a B-listázások folyamán elbocsátottaknak köszönhető.⁸⁶⁴ Az 1949-es statisztikák alapján a munkanélküliek száma viszont már csak 126 000 fő.⁸⁶⁵ Ugyanakkor az alacsony munkanélküliségi arány nem mérvadó, mivel továbbra sem létezett munkanélküli biztosítás, mely ezeknek a munkavállalóknak védelmet nyújthatott volna. Az 1950-es évek elejére a női munkavállalás emelkedésével együtt megszűnt a munkanélküliség, a munkanélküli biztosítást pedig ideológiai okokból elvetették.⁸⁶⁶

A munkavállalás háborút követő növekedése azonban korántsem jelentette a szociális biztonság javulását. Amint e fejezetben is látni fogjuk, az 1940-es évek második felére jellemző maradt a szűkösség, a szociálisan rászorulóknak egzisztenciálisan veszélyeztetett állapota. E szűkösség miatt pedig a társadalombiztosítás és az azt kiegészítő szociális juttatások szerepe tehát még nagyobb fontossággal bírt, mint a háborút megelőzően. Így a társadalombiztosítás alapvető szolgáltatásainak hiánya vagy rendszertelensége különösen súlyos következményekkel járt. A szociális munka e szükséghelyzetnek megfelelően 1945 elejétől az egészségügyi ellátás hatáskörébe került. Ezzel párhuzamosan a hivatalos szegénypolitika is megszűnt, s e szociálpolitikai ágat a Népjóléti Minisztérium tevékenységébe integrálták. Ugyanakkor 1945 után, s főképp 1949-et követően a szegénység fogalmát eliminálták a politikai diskurzusokból.⁸⁶⁷

A háború utáni kezdeti szociálpolitika lépések ugyanakkor aligha voltak összehangoltak, melyek egyrészt az érdekegyeztető folyamatok hiányából, a társadalom átstrukturálódásából, másrészt a legfőbb politikai törésvonal, az FKGP és KMP politikai rivalizálásából eredtek.⁸⁶⁸

⁸⁶⁴ A társadalombiztosítás rendszerén belüli politikai diszkriminációkhoz lásd később, különös tekintettel a 6.6. fejezetet.

⁸⁶⁵ 1949-től a munkavállalás hiánya büntetőjogi kategóriaként szerepelt (közveszélyes munkakerülés). Ugyanakkor az átalakulás részét képezte a társadalmi devianciák és öngyilkosságok számának növekedése is. Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 356-361.

⁸⁶⁶ Andorka Rudolf – Harcsa István: *Longterm Modernization of Hungarian Society*. In: Andorka Rudolf et al. (szerk.): *A Society Transformed: Hungary in Time-Space Perspective*. Budapest, CEU Press, 1999, 32.

⁸⁶⁷ A szegénység fogalmát Valuch Tibor elmélete alapján közelítjük meg. Valuch szegénység alatt három kategóriát ért. Elsősorban jövedelmi alapon azokra a személyekre vonatkozik, akik „megélhetési küszöböt jelentő vagy ezt el nem érő jövedelméből” élnek. Másodsorban szociálpolitikai értelemben szegény az, aki „külső segítség nélkül részben vagy teljesen képtelen az önfenntartásra.” Harmadsorban szubkulturális jellegű, ugyanis a „hagyományozódó szubkulturális értékek miatt az új generációk többnyire képtelenek megszerezni a felemelkedéshez, a kilépéshez szükséges kulturális és anyagi tőkét”. Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 350-351.; A szegénypolitika és szociális munka felszámolásához lásd Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 153.; Pik: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*, 310.; Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 350-351.

⁸⁶⁸ Ehhez lásd Bibó kiváló kortárs politológiai elemzését. Bibó István: *A koalíció egyensúlya és az önkormányzati választások*. In: Kemény István et al. (szerk.): *Bibó István összegyűjtött munkái*. 1. kötet, Bern, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1981, 81-103.

Ennek ellenére a SZEB a pénzügyi instabilitás miatt nem avatkozott be a magyarországi szociálpolitika irányításába, s érintetlenül hagyta az 1945 előtti intézményrendszert és igazgatási struktúrát.⁸⁶⁹ Az 1945-1946-os általános szűkösség és politikai harcok óhatatlanul új differenciákat is létrehozottak. Így például a társadalmi igazságosság nevében végrehajtott nivellálás, a bérolló egyenlőség jegyében végrehajtott szűkítése számos korábbi egzisztenciát érzékenyen érintett.⁸⁷⁰ Ugyanakkor a társadalmi struktúrákban jelentős átalakulás ment végbe: a korábban kisebb politikai befolyással rendelkező rétegek kerültek meghatározó pozíciókba. Ennek fő okai az 1944-ben megindult társadalmi változások voltak – holokauszt, deklasszáció, üldöztetések, emigráció, kitelepítések –, melyeknek következtében a nagybirtokosság és a nagypolgárság rétegei gyakorlatilag eltűntek a magyar társadalomból, a középosztály tehetősebb része pedig 1945 és 1950 között felmorzsolódott, illetve összetételében erőteljesen átalakult.⁸⁷¹

A jövedelmi struktúra ugyanakkor kiegyenlítettebbé vált, habár a nivellálódás a paraszti népességet kisebb mértékben érintette, mint a munkásokat és más városi alkalmazotti rétegeket. A nivellálódás 1945 után többnyire proletarizálódást, a homogenizáció „negatív előjellel” történő megvalósulását jelentette. A háború alatt felgyorsult magyarországi modernizáció ellenére az 1940-es évek második felében a társadalom alapvetően agrárjellegű maradt. 1945-ben a népesség 54%-a mezőgazdaságból élt, s még 1960-ban, a sztálini iparosítást követően is a lakosság nem kevesebb, mint 40%-a agrártevékenységből szerezte jövedelmét.⁸⁷² S noha a reálbérek 1945 és 1950 között folyamatosan emelkedtek, csupán 1956-ra érték el az 1938-as szintet, mivel 1950 és 1953 között reálbércsökkenés következett be.⁸⁷³ A jövedelmi strukturálódáshoz hasonlóan alakult a fogyasztás és táplálkozás is. Az 1945 és 1965 közötti periódusban a korábbi és későbbi időszakhoz viszonyítva mindkettő alapvetően alacsony szintű és ínséges maradt.⁸⁷⁴ E tanulmányi vizsgálati periódusára vonatkoztatva 1948-ig a rekonstrukciós szűkösség maradt jellemző, 1949-től pedig a

⁸⁶⁹ Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 92.

⁸⁷⁰ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 155.

⁸⁷¹ Valuch adatai szerint 1949-re a közalkalmazottak 80%-a már munkásszármazású, 60%-uk pedig MDP tag volt. Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 94-98.

⁸⁷² A modernizációs paradigma tehát mérsékeltebb arányban valósult meg Magyarországon Nyugat-Európához viszonyítva. Andorka – Harcsa: *Longterm Modernization of Hungarian Society*, 25-30.; Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 281.

⁸⁷³ Az 1950-es évek eleji csökkenés okai az alacsonyan tartott bérek, a növekvő adóterhek és beszolgáltatások, valamint a békekölcsönök rendszere. Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 284-288.; Andorka – Harcsa: *Longterm Modernization of Hungarian Society*, 34.

⁸⁷⁴ Az élelmiszerfogyasztás csak 1950-ben érte el az 1938-as szintet, ugyanakkor a választék jelentősen csökkent s minősége romlott. Mind a fogyasztási választék, mind pedig az élelmiszerkinálat hiányos és egyoldalú maradt e periódus egészében. Andorka Rudolf – Harcsa István: *Longterm Modernization of Hungarian Society*, 36.; Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 291-293., 321.

kommunista diktatúra hiánygazdálkodása akadályozta a fogyasztás nagyobb mértékű bővülését.

Összességében tehát ezek alapján megállapítható, hogy a háborús front elvonulását követő néhány évben, legfőképp pedig a rekonstrukció éveiben (1945-1947) a magyar társadalom az azt megelőző, valamint azt követő periódusnál még inkább rá volt utalva a szociálpolitikai juttatásokra, így azok hiánya, elégtelensége még súlyosabban érintette a lakosságot. Kétségtelen azonban, hogy az igen nagy háborús anyagi veszteség miatt a szűkösség szociálpolitikai tekintetben is elkerülhetetlen volt. A pusztítás azonban nemcsak a társadalombiztosítás ingatlanaiban következett be: az infláció teljesen elértéktelenítette az államkötvényekbe és egyéb értékpapírokba fektetett tartalékvagyont is, mely a várományfedezeti rendszer sajátosságai miatt leginkább a nyugdíjbiztosítások anyagi hátterét tette tönkre.

Az intézetek önkormányzatait a front elvonulását követően nyomban újjáalakították, s így megkezdődhetett a társadalombiztosítás újjáépítése.⁸⁷⁵ 1945 februárjában mind az OTI, mind pedig a MABI folytathatta működését. A korábban eltávolított baloldali tagokat 1945 áprilisában rehabilitálták (285/1945. M.E. sz. r.) a társadalombiztosítási intézmények apparátusába, majd májusban (2300/1945. M.E. sz. r.) az önkormányzatokban 2/3-os munkavállalói többséget alakítottak ki. Ugyanakkor 1945 májusában a társadalombiztosítás irányításából kizárták a népbíróági perekben gyanúsított és internált személyeket.⁸⁷⁶

Az intézményi rekonstrukcióval párhuzamosan a kormány a folyamatosan gyorsuló inflációval együtt próbálta emelni a szolgáltatásokat. A közvetlen rekonstrukció részét képezte továbbá, hogy a bérhatár eltörlésével 1945 júniusára az eredeti biztosított létszám 70%-át tudták elérni.⁸⁷⁷ Jóllehet a betegségi és baleseti ágban valamelyest sikerült lépést tartani a pénzromlással, a nyugdíjak esetében ez azonban lehetetlennek bizonyult. A nyugdíjproblémákat súlyosbította, hogy a Sztójay-kormány 1944-ben 60 évre csökkentette a nyugdíjkorhatárt, viszont a meglévő nyugdíjalapból a háború utolsó szakaszában jelentős

⁸⁷⁵ A társadalombiztosítás kiterjesztését a 6.4. és 6.5. fejezetekben vizsgáljuk.

⁸⁷⁶ 1945. február 7-én az OTI önkormányzata újra működni kezdett, jórészt a régi tagokkal. A MABI 1945. február 10-től vette át újra a magánalkalmazottak ellátását. Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 158.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*. 1. kötet, 434-435. Az önkormányzatok költségvetési és kinevezési jogokat kaptak, melyeket az ekkor újjászerveződő kisebb biztosító intézetekre – MAHABBI, MÁV BBI, stb. – is kiterjesztettek. A járulékokat a stabilizációs állapotra való tekintettel teljes mértékben a munkáltatókra terheltek. Mező Gyula: *A biztosítás története és feladatai. Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 8.

⁸⁷⁷ Az OTI-nál a táppénz 1945 decemberében a kereset 55%-át, a MABI-nál 65%-át tette ki, átlagosan napi 915 P-t. A baleseti biztosításnál ekkor a kereset 2/3-a képezte a 100%-os baleseti járadékot. *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről*. (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

összegeket használt fel, elsősorban hadászati célokra.⁸⁷⁸ Ezzel rendkívül megterhelte a várományfedezeti rendszert, melyet az is súlyosbított, hogy az 1945-ben drasztikusan visszaeső taglétszám miatt sokkal kevesebb járulék folyt be. A nyugdíjak sem az inflációval, sem pedig a bérek emelkedésével nem tudtak lépést tartani, annak ellenére, hogy a nyugdíjkorhatárt visszaállították 65 évre.⁸⁷⁹ Ugyanakkor ez nem jelentette a nyugdíjbiztosításra jogosultak számának visszaesését, mivel az időközben a 60 éves korhatár alapján nyugdíjjogosultságot nyert személyeket visszamenőlegesen nem fosztották meg nyugdíjaiktól.

Habár a közületi megbiztosítók esetében – MÁV BBI, Dohányjövedéki BBI – nagy kiesést jelentett az újra elvesztett felvidéki és erdélyi területek biztosítottainak elmaradó járuléktömege, hiszen ezeknél nem állt rendelkezésre nagyobb tőkealap a megnövekedett hiányokon megfelelő állami szanálással könnyen felül lehetett kerekedni. Az önálló biztosító vállalatok – OTI, MABI, MAHABBI – esetében azonban további problémát jelentett, hogy az ingatlanokban és a személyekben bekövetkezett pusztuláson túl a rendszer súlyos pénzügyi kihívásokkal nézett szembe. Hatalmas hiány halmozódott fel ugyanis, mely két forrásból származott: a járulékbévételek csökkenéséből, valamint az akkumulált járulékalapok hozadékának drasztikus visszaeséséből. 1945 februárjában a járadéktőke teljesen „befagyott”, s a forgótőke legnagyobb hányada, körülbelül 1 milliárd aranypengő pedig elveszett.⁸⁸⁰ Ennek következtében gyors megoldást csak két intézkedés hozhatott: a járulékok gyors növelése, valamint államkölcsönök folyósítása. Előbbire több lehetőség is nyílt: a járulékkulcsok megemelése, a járulékok hatékonyabb behajtása, külön pénzbeszedés a munkáltatóktól, valamint a biztosított létszám növelése révén elért nagyobb járulékbévételek, illetve a szolgáltatások valamelyes csökkentése. Mivel a magasabb járulékok behajtása a pénzügyi stabilizáció és szűkösség első hónapjaiban lehetetlen volt, ezért az intézetek hosszú lejáratú kölcsönökhöz folyamodtak.⁸⁸¹

Az 1945 első hónapjaiban fellépő pénzügyi destabilizáció miatt a betegellátás szintje alacsony szintre süllyedt. Ekkor szinte az összes anyagi feltétel hiányzott a betegek kórházi és házi orvosi ellátásához. Az OTI készpénzsegélyt kért a Népjóléti Minisztériumtól, melynek

⁸⁷⁸ Mező: A biztosítás története és feladatai, 8.

⁸⁷⁹ A pénzügyi hiány kompenzálására főképp a nyugdíjasoknak, de több más rászoruló esetében is, a természetbeni szolgáltatások terén – ételmezés, kórházi ellátás, gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök stb. – igyekeztek segíteni azáltal, hogy ezeket ingyenessé tették. *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről.* (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁸⁰ A tökevesztésben közrejátszott, hogy a németek jelentős vagyონrészt nyugatra szállítottak. Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 156.

⁸⁸¹ *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről.* (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

javaslatára a Minisztertanács 20 millió P folyósítását határozta el. Ennek ellenére 1945. március 16-án a további pénzhiány miatt ideiglenesen beszüntették a járadékok kifizetését. Még néhány héttel később is csupán segélyeket tudtak folyósítani a társadalombiztosítók.⁸⁸²

Az első pár hónap teljes pénztelenségét, felszerelés- és élelmiszerhiányát 1945 áprilisától sikerült mérsékelni. Ekkor indultak meg ugyanis az új járulékbefizetések az OTI-nál és a MABI-nál, melyek az elkövetkezendő hónapokban igen gyorsan emelkedtek. Ugyanakkor az államkölsön-részleteket is ekkor kezdték el folyósítani. További kiegészítést jelentett, hogy az UNRRA és JOINT 10 millió P-t utalt át az OTI-nak.⁸⁸³ 1945. április 1-től a MABI-nál megszüntették a járulékok felső bérhatárait. Az infláció nyomán folyamatosan emelkedő bérek miatt ugyanis a felső bérhatár (800 P) elégtelennek bizonyult, s a béremelések miatt számos korábban kötelezett kiesett a kötelező biztosítás rendszeréből. Ez szintén hozzájárult az év eleji alacsony biztosított létszámhoz. A bérosztályok felszámolása tehát szükségesnek bizonyult, mivel így a magasabb fizetések is automatikusan járulékkötelesekké váltak. Ezt a kompenzációt azzal egészítették ki, hogy 1945. május 1-től a járulékkerheket már 100%-ban a munkáltató fizette százalékos járulékkivetés alapján (2300/1945. M.E. sz. r.), mivel a napibérosztályokat július 1-től eltörölték, s a járulékfizetési kötelezettség határidejét is lerövidítették.⁸⁸⁴

Ezek a kezdeti stabilizációs lépések lehetővé tették, hogy 1945 júliusától az intézeti pénzügyi helyzet valamelyest egyensúlyba került. A betegségi ágon megindulhatott a járadékfolyósítás, s az intézeti tisztviselők illetményeit is fedezni tudták. Az OTI 1945 szeptemberében tért át teljes mértékben a MABI-nál kidolgozott rendszerre, így csupán szeptembertől kezdődtek meg a kifizetések.⁸⁸⁵

A hosszabb távú és államkölsönökkel kiegészülő átfogó pénzügyi valorizáció azonban összetettebb problémát jelentett. Az OTI költségeit 1945 végére 50%-ban még mindig

⁸⁸² Szinte alig állt rendelkezésre kötszer, gyógyszer, orvosi alapanyag, és műszer. Tulajdonképpen az év derekáig általános volt az orvoshiány. Ezek ellensúlyozására az intézetek olyan átmeneti intézkedéseket hoztak, mint például a rövidített rendelési idő, vagy a nem intézeti orvosok ideiglenes alkalmazása. A berendezések a legtöbb helyen részlegesen vagy teljesen hiányoztak, az igénybe vehető kórázi ágyak száma alacsony volt, a szanatóriumok pedig üzemképtelen állapotban álltak. A betegségi ágazatban a gyors áremelkedés miatt a gyógyszerek megfizethetetlenekké váltak. Az akadozó szolgáltatások miatt mindent szabadpiaci áron kellett beszerezni, melyeket az árakhoz képest relatíve alacsonyabb bérek után kirótt járulékok alapján lehetetlen volt fedezni. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁸³ Járulékokból 1945 áprilisában összesen 629 255 P folyt be, 1945 júniusában viszont már 4 450 819 P, melyet a már említett 20 millió P-s államkölsön egészített ki. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁸⁴ Ez azt jelentette, hogy a járulékfizetés alapja a tényleges javadalmazás egy bizonyos százaléka lett. 1945. december 1-től a járulékot a munkabér, illetve a bérfizetés napján kellett leróni. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁸⁵ A két legnagyobb intézetnél sikerült elérni a lehető legmagasabb járulékkulcsokat (OTI: 14%, MABI: 13%), s az érélyes incasso következtében 1945 végére a korábbi fennmaradt járulékkövetelések is eltűntek. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

államkölcsönök fedezték, a MABI-nál ugyanekkor már csak 32%-át (8. táblázat). A MABI ekkor már kedvezőbb anyagi feltételekkel rendelkezett az OTI-nál, könnyebben tudta törleszteni állami hiteleit. A 32%-os kölcsöntéher mellett tulajdonképpen 1946 elejére már teljes egészében maga fedezte költségeit.⁸⁸⁶ Az önfedezet az 50%-os állami részesedés ellenére az OTI-nál is magasabb volt – körülbelül 75% –, mivel a vidéki pénztárak nem kerültek bele a statisztikába.

8. táblázat: Az OTI és MABI bevételeinek alakulása 1945-ben (P)

hónap	OTI		MABI	
	járadékbevétele	államkölcsön	járadékbevétele	államkölcsön
január	–	–	2 516	–
február	1 080	2 000 000	143 682	–
március	1 419 040	–	270 857	–
április	3 845 934	10 000 000	814 010	2 000 000
május	4 967 815	10 000 000	2 641 892	–
június	10 658 287	23 000 000	5 478 287	8 000 000
július	29 016 378	44 000 000	8 242 070	12 000 000
augusztus	47 523 386	30 000 000	35 220 727	10 000 000
szeptember	75 506 769	156 139 661	46 489 906	15 000 000
október	236 349 571	288 000 000	79 821 104	50 000 000
november	1 465 906 062	950 000 000	288 264 145	650 000 000
december	1 819 557 937	2 206 000 000	1 097 487 348	–
összesen	3 694 752 268	3 719 139 661	1 564 876 644	747 000 000
százalékban	50	50	68	32

Forrás: *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről.* (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

A táblázat adatai jól tükrözik, hogy a júliusi intézkedések hatására jelentősen megnövekedtek a járadékbevételek. A stabilizációs program következtében 1945 második felében az OTI és a MABI képesek voltak a betegségi biztosítás alapszolgáltatásainak újraindítására. A fő problémát a nyugdíjak folyósítása okozta. A nyugdíjakat szintén csak 1945 júliusától fogva tudták minimális szinten fedezni az éppen befolyó új nyugdíjjáradékokból.⁸⁸⁷ A csőd közeli állapot, mely a nyugdíjak esetében a várományfedezeti

⁸⁸⁶ Ezen túlmenően a MABI még egy 1 milliárd P-ös tartalékalapot is képes volt létrehozni. *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről.* (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁸⁷ Az inflációt azonban aligha tudta követni a járadékok szintje. 1945 augusztusában a minimális nyugdíj összegét 600 P-ben szabták meg, 1945 decemberében viszont már 6000 P-ben. Menyhárt Szabolcs: *Az öregségi*

rendszer következtében különösen problematikussá vált, azonban nem csupán az infláció hozadéka volt. A tartalékalapok és befektetések elértéketlenedése, valamint az ingatlanok pusztulása legalább akkora mértékben hozzájárult a társadalombiztosítás anyagi alapjainak megrendüléséhez.

Számításaink szerint a magyar társadalombiztosítás rendszer tartalékalapjai és befektetései 1943 végén több mint 500 millió P-t értek el (6. táblázat). Az 1945 végén készült OTI és MABI jelentések azonban – az infláció időközben jelentkező hatásait beszámítva – már 1 milliárd aranypengőre becsülték a vagyont.⁸⁸⁸ Az 1945-ös számítás retrospektív, s az intézetek pénzügyi maximalizálási szándékát is tükrözi, így a valódi összeget 0,5-1 milliárd P közé tehetjük. A MABI-nál a teljes vagyon 80%-a, míg az OTI-nál közel 70%-a pusztult el.⁸⁸⁹ A magyar társadalombiztosítási rendszert tehát a háború utolsó két évében igen súlyos károk érték. A stabilizáció 1945. júliusi első szakaszát követően az OTI igazgatósága elhatározta, hogy gyorsított járulékbaját alkalmaz. Ezt az általános kereseti adóval kombinálták, s a járulékkulcsokat is megemelték. Ugyanakkor a bér- és járulékpólitikával párhuzamosan a rejtett munkabérek felszámolását is megkezdtek: a kollektív szerződésekben a járulékalapot szigorúan a munkabérekhez igazították (százalékos járulékkulcsok).

Ezeknek az intézkedéseknek megfelelően a betegségi és balesetbiztosítás, valamint a nyugdíjbiztosítás szolgáltatásait 1945 második felében képesek voltak újraindítani. A járadékokat folyamatosan az infláció szintjéhez igazították, ugyanakkor azok az 1938-as reálértékekhez viszonyítva alacsonyabbak maradtak a tervgazdálkodás időszakáig.⁸⁹⁰ A betegségi biztosítással szemben, ahol az éppen befolyt járulékokból képesek voltak járadékok kifizetésére, a nyugdíjak esetében ilyen intézkedésekkel nem lehetett teljes mértékben ellensúlyozni a hiányt. 1945 és 1947 között ugyanakkor a nyugdíjasok a forint bevezetése körüli átváltási nehézségeknek köszönhetően csupán egységes (minimális) összeget kaptak.⁸⁹¹

nyugdíjbiztosítási rendszer Magyarországon a reformfolyamatok tükrében. PhD disszertáció. Miskolc, Miskolci Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar, 2007, 54-55.

⁸⁸⁸ A levéltári iratokból rekonstruálható a befektetett vagyon nagysága. *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről.* (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.; *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁸⁹ A MABI 1945 végi kárigénye például 160 millió P volt, mely a szakértők által számolt teljes vagyon (198 millió P) 80%-át képezte. A kárt főként a folyószámlák, betétek és értékpapírok elértéketlenedése, az ingóság nagy részének elhurcolása vagy pusztulása, valamint a háborús események nyomán az ingatlanok megsemmisülése vagy megrongálódása során elvesztett befektetett vagyon jelentette. Az OTI kárigénye megközelítőleg 500 millió P-re tehető. Az infláció és a banki tranzakciók befagyasztása következtében a még meglévő készpénz-tőkerészek is elérhetetlenné váltak, melyek majd csak a pénzügyi stabilizáció végén szabadultak fel. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁹⁰ *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről.* (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁹¹ Csemniczki: *Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig*, 38.; Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 344-345.

Az akadozó járulékkifizetések majd csak 1947-től váltak folyamatossá. Ugyanakkor 1946. augusztus 1-je után a forint alapú keresetekhez viszonyítva számolták újra a nyugdíjakat, nem pedig azok reálértékében. Ez számos esetben azt eredményezte, hogy az 1945 előtti nyugdíjak színvonalát a töredékére devalválták az új szisztémában.⁸⁹² 1947. január 1-től havonta átlag 30-60 Ft között mozogtak az öregségi nyugdíjak, míg a baleseti táppénz értéke átlagosan 100-160 Ft között alakult.⁸⁹³ Másrészről a juttatások terén nivellációs folyamat indult meg, melynek révén elvileg lehetőség nyílt a különböző foglalkozási kategóriák nyugdíjainak újraszabályozására.⁸⁹⁴

Ugyanakkor mindehhez új pénzügyi stabilitási programra volt szükség. Ekkor még nem esett szó a várományfedezeti alap felszámolásáról, csupán új finanszírozási lehetőségek számbavételéről. Az új pénzügyi stratégiát viszont már össze kívánták kötni a társadalombiztosítás háború alatt kidolgozott reformjával, az egységesítéssel. Az 1945 decemberében elkészült OTI összefoglaló ebben az aspektusában tehát a háborús szociálpolitika egyenes folytatója, hiszen akár Kovrig Béla, akár Bikkal Dénes, akár pedig Kádár Mihály elképzeléseire gondolunk, koncepcióik szerves része a demokratikus szellemiségű egységesítés és egyesítés megvalósítása. Az OTI 1945 végi elgondolása szerint az egyesített csúcsszerv ekkor a Társadalombiztosítási Intézetek Szövetsége lett volna, melyben önkormányzataik megtartásával integrálta volna az egyes intézményeket.⁸⁹⁵

Mindemellett a nyugdíjhelyzet megoldását az is ösztönözte, hogy a biztosítók 1945 végére 6 millió P-ös restanciát halmoztak fel a nyugdíjjáradékosokkal szemben.⁸⁹⁶ Ennek tükrében az OTI és a MABI vezetősége úgy számolta ki az 1946-os költségvetést, hogy a bevételek stabilizációs színvonalon számítva 50 millió P körül, a kiadások pedig 15 millió P körül alakuljanak majd. Ennek megfelelően 1946 végére várakozásaik szerint pénzügyileg képesek lettek volna hónapról-hónapra folyósítani a járadékokat.⁸⁹⁷ Ugyanakkor 1946 júliusáig a

⁸⁹² 1947. január 1-jétől a nyugdíjak finanszírozásánál a felosztó-kirovó rendszerre tértek át, ugyanakkor a várományfedezeti rendszerrel kapcsolatban ez még 1947 folyamán is komoly viták kiindulópontja maradt. Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 88.

Menyhárt Szabolcs: *Az öregségi nyugdíjbiztosítási rendszer Magyarországon a reformfolyamatok tükrében*, 55.

⁸⁹³ Rostás Oszkár: Társadalombiztosítási kérdések. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 3. szám, 5.

⁸⁹⁴ Ez a folyamat az 1950-es évek nyugdíjreformjaiban realizálódott. Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 94-95.

⁸⁹⁵ *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről.* (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁹⁶ E tekintetben csupán a MABI volt könnyebb helyzetben, mivel leendő vagy jogosultságot szerzett nyugdíjasainak egy része zsidó származású volt, akiknek nagy részét deportálták, így az ágazat anyagi költségei jelentősen csökkentek.

⁸⁹⁷ Az intézetek vezetői úgy számoltak, hogy az elmaradt járadékokat, restanciákat, valamint a sérült ingatlanok további renoválását rövid lejáratú hitelekkel fogják majd fedezni, mivel ezt az 1946-os költségvetési keretükből már nem fogják tudni finanszírozni. *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar*

táppénzek, az útiköltségek és az egészségügyi segédeszközök tekintetében csak minimális szolgáltatások juttatására voltak képesek. 1946 júliusától augusztusáig pedig – a stabilizáció végső szakaszában, a teljes átállás előtt – ezek a szolgáltatások szüneteltek. A táppénz és a különböző szociálpolitikai segélyek csak 1946 decemberében érték el újra a korábbi színvonalat.⁸⁹⁸ A pénzügyi stabilizáció sikere mindazonáltal a valorizáció sikerességén múlt.

Az 1945 közepétől meginduló valorizáció először is a járadékok „értékre hozását” tűzte ki célul. Ennek megfelelően a járadékokat százalékosá alakították és szorosan a bérekhez igazították, melyről a kollektív szerződésekben is gondoskodtak. Ekképp a járadékok összegeit a gazdasági stabilizáció következtében emelkedő bérek reálértékéhez kötötték. A tartalékok felértékelése azonban sokkal problematikusabbnak bizonyult, minthogy azokat főképp ingatlanokba fektették, melyek a háború során nagyrészt elpusztultak, tehát csak renoválással vagy újjáépítéssel lehetett újra visszaállítani értéküket.

Az ingatlan- és monetáris valorizáció lépéseit és folyamatait ennek megfelelően logikai rendbe illeszthetjük. A *házak* (1) újjáépítése során csak tiszta tulajdonjogi értékelkedés valósulhatott meg: a lakbérek ugyanis kötöttek voltak, abból nem lehetett a tartalékalap számára tőkét kinyerni. Az intézeti tulajdonban lévő *telkek* (2) egyes részeit könnyen értékesíteni lehetett, mivel a telekárak a háború után gyorsan emelkedtek. Az ebből befolyt összeget természetesen lehetőség szerint kamatoztatni kellett, mégpedig leginkább az újjáépítésben élen járó ipari beruházásokkal, ipari kölcsönökkel és részvénypakettekkel. Ezzel ugyanakkor a társadalombiztosítás vagyonának egy részét az iparhoz kötötték. Másik megoldás lehetett az üres telkek beépítése, s az ennek nyomán kínálkozó új lakbérforrás felhasználása. Utóbbi azért tűnt jó megoldásnak, mivel az újonnan épült ingatlanok nem estek lakbérkötöttségek alá. További valorizációs forrást jelentettek az *állami kölcsönök* (3), melyeket már részben vizsgáltunk. A valorizáció során az állami hitelek mellé felértékelési záradékot csatoltak, melyekben rögzítették, hogy a kölcsönöket elsősorban felértékelési célokra kell fordítani, azaz a rentabilitást kell növelni általuk. Az *értékpapírok* (4) tekintetében a banki és tőzsdei „befagyasztások” miatt nem kínálkozott szabad mozgástér. A tőketörlesztések felfüggesztése miatt a rendezés e tekintetben a teljes pénzügyi stabilizációig,

társadalombiztosítás helyzetéről. (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.; *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁸⁹⁸ 1947. január 1-től a táppénz a teljes javadalmazás 55%-ában lett megállapítva, a terhességi és gyermekágyi segély pedig annak 100%-ában. A gyógyászati segédeszközök ingyenes felhasználása viszont a korábbi 1 évről 6 hónapra csökkent. Rostás: Társadalombiztosítási kérdések, 4-5.

azaz 1946. augusztus 1-ig váratott magára.⁸⁹⁹ A valorizáció a fentiek miatt igen sok szálon magához a gazdasági stabilizációhoz kötődött, illetve ahhoz, hogy különböző elképzelések mentén 1946-tól hogyan építsék tovább a magyarországi társadalombiztosítási rendszert.⁹⁰⁰

A társadalombiztosítási rendszer stabilizációja kapcsán felmerült reform gondolatát elsősorban a várományfedezeti rendszer kifulladására, s a nyugdíjak elégtelen színvonala hívta életre. Amint látni fogjuk, e reformkoncepció kifinomultságában nem közelíti meg az 1947-es év szociálpolitikai diskurzusait. Ugyanakkor a kontinuitást erősíti, ugyanis a háborút megelőző és főképp háborús szociálpolitika törekvéseit és eredményeit – főként a biztosítottak növekvő számát, a háború következtében kibővített társadalombiztosítás hiányait, a megkezdett intézményi átalakításokat – vette alapul. Igen lényeges tehát, hogy az 1938 és 1944 közötti szociálpolitika esetén jórészt egy nemzetpolitikai gondolkör hívott életre egy gyakorlati politikát, úgy, mint például Imrédy felvidéki programja, vagy a produktív szociálpolitika és az ONCSA rendszere. 1945 után pedig az előbbiek nyomán megjelenő gyakorlati tapasztalat teszi szükségessé új politikai tervek és szociálpolitikai koncepciók kidolgozását.

Óriási tőkepusztulása miatt a várományfedezeti rendszer fenntarthatatlannak bizonyult, s hosszú távon csupán nagymértékű tőkepótlással lehetett volna újraindítani.⁹⁰¹ Ugyanakkor a korabeli európai államok többsége is hasonló problémákkal nézett szembe. A korszak számos szociálpolitikusa az európai társadalmak jövőben várható előregedésével számolt, így egy gyorsabb és hatékonyabb járulékolási-járadékolási módszert kívántak bevezetni, ugyanakkor nélkülözhetetlennek tartották a már felhalmozott tőkevagyonok előrelátó felhasználását is. A magyar társadalombiztosítás történetében azonban a felosztó-kirovó rendszer gondolata s a várományfedezetivel való kombinációja ekkor már nem tekinthető újkeletűnek, mivel, amint azt már a korábbi fejezetekben bemutattuk, már több szakpolitikus írásában elméleti megalapozást nyert.⁹⁰² Ugyanakkor a kontinuitásra és előkalkulációkra építő *proinvesztíciós*

⁸⁹⁹ *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁹⁰⁰ Teljes valorizáció tehát csak a stabilizáció után hajtható végre, addig azonban a kisebb átalakításoktól – járadékosok növelése, járulékrendszer szigorítása és profilírozása – függően csak az újjáépítés anyagi feltételeire korlátozódhatott. Az ingatlanokon túl a 650 millió P összegű (1944. december) MABI és OTI vagyontárgyösszeg pótlását is ide kell érteni, mely nagyrészt az 1945 elején már meglévő 675 millió P-ös állami járuléktartalék-hiány részéből került fedezésre. Az 1928. évi XL. tc. 165 §-ában a kormány ugyanis vállalta, hogy 1933-tól az 5%-os járulék miatt fellépő esetleges tartalékhányt pótolja. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁹⁰¹ A kérdés megítélése bonyolult volt, hiszen itt nem csupán egy intézmény megszüntetéséről, új létrehozásáról, vagy személyek elmozdításáról volt szó, hanem a földreformhoz hasonló nagyságrendű probléma megoldásáról. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁹⁰² A felosztó-kirovó rendszer korábbi megfogalmazásához lásd *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942*, 46.; Bikkal: A MABI „országosítása”, 95.; Hindy: A társadalombiztosítás egyszerűsítése, 189-190.; Vigh: Egy felmerült gondolat az öregségi biztosítás fedezeti rendszerének megváltoztatására, 282-285.; Keleti: A

koncepció éppen a nyugdíjak jövőbeli nagy fedezeti igénye miatt nem tartotta helyesnek a várományfedezeti rendszer teljes lebontását és valamilyen, még kipróbálatlan finanszírozási mód kizárólagos bevezetését. Megelégedtek volna a meglévő rendszer modernizálásával és bővítésével.⁹⁰³

A csoport elvi álláspontja szerint a várományfedezeti rendszer kipróbált és hasznos finanszírozási rendszernek bizonyult, ezért meg kell őrizni és fejleszteni kell. Elképzelésük szerint a lehető legtöbb tőkebefektetést rekonstruálni kell a háború előtti várományfedezeti alapokból. A magyarországi társadalombiztosítást illetően elismerték és támogatták az egységesítést, azaz univerzális jogú, egységes és egyszerűsített felépítésű biztosítás létrehozását. Ez azt jelentette, hogy az OMBI-t az OTI-ba integrálják, ezzel egyidejűleg pedig kiépítik a körzeti orvosi rendszert, valamint a központi nyugdíj-várománynyilvántartó szisztémát. Ugyanakkor a törzsjáradékot a létminimumra emelték volna, s bevezették volna a munkanélküli biztosítást.⁹⁰⁴

A proinvestíciós csoport Magyarország újjáépítésével párhuzamosan potenciálisan egy új, modern jóléti állam kiépítésének lehetőségét vetette fel. Illés György megfogalmazásában: „*A demokrácia fogalmából folyóan a társadalombiztosítási terheket az egész társadalomnak, az egyes társadalmi rétegek teherbíró képességének arányában kell viselni. Ebből az következik, hogy a társadalombiztosítási terheket szervesen be kell építeni az államháztartásba, de mindenképpen oda kell hatni, hogy a létminimumot jelentő törzsjáradék költségeit az állam viselje. Viselje pedig nemcsak papíron, hanem gyakorlatban is.*”⁹⁰⁵ Ebben az új kontextusban tehát a stabilizáció és a valorizáció folyamataihoz kapcsolódóan demokratikus politikai szándékok is megfogalmazódtak, utat nyitva a nyugdíjrendszer, az intézményhálózat, a szolgáltatások, a jogok és a centralizáció-decentralizáció problémáinak új megközelítéseire is.

Az 1945 második felében újrainduló betegségi és baleseti biztosítás mellett a családi pótlékok juttatásai is újraindultak, s a társadalombiztosítási szolgáltatások részeivé váltak. Az 1938-ban bevezetett családi pótlék, mely tulajdonképpen szinte kizárólag a nagyipari

társadalombiztosítás fejlődéstörténete, a biztosítás mibenléte, működési köre, ember- és nemzetvédelmi jelentősége, 451-463.; Mihelics, 180-182.

⁹⁰³ A proinvestíciós jelzöt e tanulmány kereteiben használjuk. Meghatározó tagjai közé tartozott a már említett szociálpolitikusok közül Bikkal Dénes és Bakács György. 1945-ben a csoport vezetője Dr. Illés György társadalombiztosító orvos lett.

⁹⁰⁴ Munkanélküliség esetére a rokkantsági járadék járt volna. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

⁹⁰⁵ *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

munkásságnak járt,⁹⁰⁶ 1944-ben és 1945 első felében szünetelt, mivel más biztosítási ágak mellett a családi pótlékok kifizetésére sem állt rendelkezésre elegendő forrás, a munkáltatók pedig képtelenek voltak finanszírozására. A pénzügyi stabilizáció csupán 1945 szeptemberére érte el azt a szintet, hogy megindíthassák a családi pótlékok folyósítását és foglalkozhassanak a családi támogatások kiterjesztésével.⁹⁰⁷

Ugyanakkor az infláció miatt már a háború alatt valorizálni kellett a családi pótlékok szintjét is, így 1943 decemberében Bornemissza Géza iparügyi miniszter a gyermeknevelési pótlék emelésére és kiterjesztésére tett javaslatot.⁹⁰⁸ Bornemissza javaslata igen generózusnak tekinthető, mivel a pótlék emelt szintjét (havi 12 P) már a kisiparosok és a mezőgazdasági dolgozók esetében is be kívánta vezetni. Jóllehet a folyósítás 1944-ben a magyar szociálpolitika szolgáltatásainak összeomlása után már nem kezdődhetett meg, viszont fontos leszögezni, hogy a családi pótlék nagyobb társadalmi csoportokra való kiterjesztési terve már a Horthy-korszak utolsó éveiben megszületett.

Ennek nyomán az első kiterjesztést érvénybe léptető rendeletet már 1945-ben elfogadták. A 7.520/1945. M.E. sz. rendelettel az 1938-ban megállapított jogosultsági határt lezártították, s a biztosított házastársát is igényjogosulttá tették.⁹⁰⁹ Ugyanakkor a bővítés pénzügyi fedezete a társadalombiztosításhoz hasonlóan 1945 első felében nem állt rendelkezésre. Az Országos Családpénztár vagyonát ugyanis az infláció nagyrészt megsemmisítette, így 1945-ben legfeljebb ún. kalória váltságot tudott biztosítani.⁹¹⁰ Ez a pénzügyi hiány tartósnak bizonyult, így a családi pótlékok társadalombiztosításba való beolvasztását gyakorlati okokból hamarabb végrehajtották. A 9.400/1946. M.E. sz. rendelettel az Országos Családpénztár önkormányzatát feloszlatták, hatáskörét, vagyonát és tagságát pedig 1946. augusztus 1-től az OTI kapta meg.⁹¹¹ Másrésről az OTI keretében a családi pótlék biztosabb pénzügyi forrásra talált, s így lehetővé vált további állampolgárokra való kiterjesztése is. Az 11.780/1946. M.E. sz. r. azzal a feltétellel adta meg alanyi jogon minden biztosított munkavállalónak a családi pótlékot,

⁹⁰⁶ Az Imrédy-kormány által elfogadott 1938. évi XXXVI. tc. a 20 főnél több dolgozót foglalkoztató vállalatoknál és munkahelyeken gyermeknevelési pótlékot vezetett be, melynek járulékait és szolgáltatásait az Országos Ipari és Bányászati Családpénztár kezelte. A családpénztárak tehát már az országos szerv elnevezéséből adódóan is elsősorban az iparban foglalkoztatottak számára folyósíthattak családtámogatási hozzájárulást, melynek korabeli elnevezései is változtak: „családvédelmi biztosítás”, „családbiztosítás”, vagy éppen „családvédelmi járulék”.

⁹⁰⁷ Molnár Béla: Családi pótlék és társadalombiztosítás. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947) 9. szám, 46.

⁹⁰⁸ *Országos Orvostudományi Közlöny*, 8. évf. 1943. december 15.

⁹⁰⁹ Az eredetileg 20 munkavállalót foglalkoztató munkahelyek limitjét lecsökkentették. A rendelet bevezetését követően már a 10 munkavállalóval, vagy annál többel bíró munkaadókat is kötelezték a járulékfizetésre.

⁹¹⁰ Molnár: Családi pótlék és társadalombiztosítás, 48.

⁹¹¹ A teljes beolvasztás azonban csak 1946. október 4-től, az 11.780/1946. M. E. sz. rendelettel ment végbe. Az *OTI jelentése az 1943-47. évről*. Budapest, Országos Társadalombiztosító Intézet, 1948, 104-105.

hogy a költségek minden esetben a munkaadót terhelik.⁹¹² A jogosultság várakozási ideje rendkívül méltányos volt: akkor nyert jogosultságot a munkavállaló, ha valamely munkáltatónál összesen legalább 15 napig biztosításra kötelezett munkaviszonyban állt.⁹¹³

A kiterjesztés tehát a háború idején megfogalmazott igény beteljesítése volt, ugyanakkor a juttatásokban részesülők és a szolgáltatások színvonala a stabilizáció idején igen alacsony maradt. 1941-ben kevesebb, mint 200 000 gyermek után fizettek családi pótlékot. Ez a szint 1946 folyamán alig emelkedett, az év végén pedig a magyarányú kiterjesztés ellenére még mindig csupán 271 260 gyermek után járt a gyermekgondozási segély. Nagyobb növekedés a pénzügyi stabilizáció után, 1947 folyamán következett be: az év végén már 423 000 jogosultságot regisztráltak.⁹¹⁴ A tényleges kifizetések lassú emelkedését súlyosbította, hogy a juttatások színvonala is alacsony szinten maradt. 1945-ben havi 12 P-t folyósítottak gyermekenként, s 1946 decemberében is még csupán havi 18 Ft járt.⁹¹⁵ Ennek tükrében megállapítható, hogy a magyarországi családi pótlék kiterjesztése 1945-ben jogi értelemben valóban előrelépést jelentett, ugyanakkor a magyar társadalom nagy része, még az OTI-nál biztosítottak többsége sem részesült belőle.

A családi pótlék szintje a tervgazdálkodás idején sem emelkedett jelentősen. Még 1947 végén is állami szubvenciókkal kellett kiegészíteni finanszírozását.⁹¹⁶ Habár a 13.050/1948. Korm. sz. r. alapján újabb munkavállalói rétegek nyertek családi pótlék jogosultságot, a költségterhek így is messze meghaladták az OTI erre fordítható pénzügyi keretét.⁹¹⁷ Az OTI

⁹¹² Az új korhatár 14 év helyett 16 év lett. Megszűnt az állami és nem állami pótlék közötti különbségtétel, a jogosultság azonossá vált a betegbiztosítással. A 11.780/1946. M.E. sz. rendelet a családi pótlék jogosultságát minden biztosítottra kiterjesztette. Ugyanakkor a volt Családpénztáros munkavállalók családi pótlékai között meglévő különbséget csak 1947-ben nivellálták. Molnár: Családi pótlék és társadalombiztosítás, 46-47.; Székely Miklós: A közeljövő társadalombiztosítási feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 1.

⁹¹³ Azzal, hogy életkorban, s nem a munkaviszony megkezdésében szabta meg a jogosultság feltételét, az új családi pótlék nem járult hozzá például az olyan családok megsegítéséhez, ahol 16 éven felüli, de még a családi háztartásból élő gyermekek, például gimnáziumi vagy egyetemi tanulók éltek. A még nem biztosított társadalmi rétegek, mint például a parasztság vagy a kisiparosok, nem részesültek családi pótlékban sem. Ugyanakkor a társadalombiztosítás bármely jövőbeli kiterjesztésénél a családi pótlék jogosultsága is automatikusan bővült. *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 106.

⁹¹⁴ Részletes adatok 1946-ból származnak: 1946 októberében 156 718 gyermek után fizetett ki az OTI családi pótlékot, novemberben 217 861 juttatásról rendelkezünk adattal. Ennek megfelelően a családi pótléokra fordított összegek is lassú növekedést mutattak. 1946 októberében 2 011 656 Ft-ot, decemberben pedig 4 627 746 Ft-ot fordítottak kifizetésekre. *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 105-106.

⁹¹⁵ Az egy gyermekre jutó összeg 1947 januárjában még mindig csak havi 19 Ft. Az összegek alacsony szintje pedig a családi pótlékot marginálissá tette más biztosítási tételekhez mérten. Ezt a megállapítást csak kevésbé módosítja, hogy az 1946. augusztus 1-től december 31-ig végzett üzemellenőrzések során 1 013 255 Ft elmaradt járulékot vontak le, s közel 60 000 rosszul bejelentett munkavállaló kötelezettségét korrigálták. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1946. december 27-i üléséről*. PII 274. f. 12. cs. 27. ö.e.; *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 106.

⁹¹⁶ 1947 decemberében 500 000 Ft-ot utaltak ki az OTI-nak, s bevezették a családi pótlék progresszivitását. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. december 9-i üléséről*. PII 274. f. 12. cs. 27. ö.e.

⁹¹⁷ A kiterjesztések főként a közlekedési és kereskedelmi vállalatok dolgozóira és egyes közalkalmazotti státusban lévőkre terjedtek ki. A BSZKRT és a MESZHART 27 000 dolgozója e rendelet alapján 1949. január 1-

családi pótlék költségvetését az 1949-es évre 12 millió Ft-ban maximalizálták. Az 1948-as kiterjesztéssel a megnövekedett költségteher 14,2 millió Ft-ra emelkedett. Ennek megfelelően a Gazdasági Főtanács már eleve 5,5 millió Ft-os hitellel egészítette ki az eredeti költségvetési összeget.⁹¹⁸ Az 1947 utáni folyamat alapján arra következtethetünk, hogy a családi pótlékok folyósítása az első hároméves terv idején (1947-1949) is csak állami szubvenció mellett volt lehetséges. Így a színvonalat aligha voltak képesek emelni, s legfeljebb az eredetileg megállapított 18 Ft-os összeg valorizálását tudták csak végrehajtani. Másrészt a családi pótlék kiterjesztése egyoldalúan az állami alkalmazotti státusra, s ezen belül is elsősorban a budapesti munkásrétegekre terjedt ki, tehát egyben a politikai legitimizációt szolgálta.⁹¹⁹

Az 1940-es évek második felének magyarországi szociálpolitikája számára külön területet képezett a hadigondozás. A fegyverszüneti megállapodás aláírását követően megindult a hadirokkantokról és családjukról való gondoskodás.⁹²⁰ A Népjóléti Minisztérium a stabilizációt követően évi 42 millió Ft-os hitelkeretet állapított meg erre a célra. A KSH adatgyűjtését követően 1946 júniusáig több mint 500 000 hadigondozottat regisztráltak, segélyezésüket azonban Molnár Erik népjóléti miniszter cenzushoz kötötte.⁹²¹ Ugyanakkor az 151.500/1946. N.M. sz. r. a gondozottak számának nagyságára és a gyorsuló inflációra való tekintettel évi 72 millió Ft-ra növelte a segélykeretet. A több mint félmillió gondozott esetén azonban a havi 12 Ft messze elmaradt a minimálbér szintjétől. Igen fontos megemlíteni, hogy Magyarország háborús szerepvállalásával a Bárdossy-kormány 6.700/1942. M.E. sz. rendeletével felemelt javadalmazásoknak az 1946-os szint csupán töredékrészét jelenti, ugyanis a hadigondott segély 1942 és 1945 között 160 és 360 P között mozgott. Tovább súlyosbította a helyzetet, hogy a hadigondozottak 1946 júliusának közepén kapták meg előző két hónapra kirótt járadékukat, mely az inflációs folyamat következtében 1/50-ed, esetenként 1/100-ad részét érte az 1946. június elején megállapított javadalom reálértékének. Ezzel egy

től nyert jogosultságot. *A Népjóléti Minisztérium iratai.* Az 1949-es családi pótlék kiegészítése. MOL XIX-C-1-1-8t. 100.582. 1949.

⁹¹⁸ *A Népjóléti Minisztérium iratai.* Az 1949-es családi pótlék kiegészítése. MOL XIX-C-1-1-8t. 100.582. 1949.

⁹¹⁹ Ezt csak kevéssé ellensúlyozta, hogy 1953-ban a termelőszövetkezeti tagok is jogosulttá váltak a családi pótléokra. A politikai diszkrimináció gyakorlatához híven az mgtsz jogosultságok esetében ugyanis csak a harmadik gyermek után folyósítottak gyermekgondozási segélyt, s csak kisebb összegben. Tárkányi Ákos: *Európai családpolitikák: A magyar szociálpolitika története.* www.communio.hu/meh/eucsp.htm Hozzáférés: 2010.09.30.

⁹²⁰ Az 1933. évi VII. tc. szűkítette a hadigondozásra fordítható összegeket. A hadiözvegyek járulékát például havi 5 P-ben állapította meg [sic!]. Az első szabályozás az 5.760/1945. M.E. sz. rendelet, mely megsabta a hadigondozási járadékokat. Ezek az összegek messze a létminimum alatti nominális összegek voltak. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye.* PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e.

⁹²¹ A census szerint a 70 kat. hold földből származó jövedelem felett nem volt segélyezhető a hadifogoly. Az adatközlési és cenzuskötelezettséget a 8.980/1946. M.E. sz. rendelet írta elő. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye.* PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e.

időben viszont a közalkalmazottak és a kollektív szerződéssel rendelkezők már valorizált segélyeket kaptak.⁹²²

Éppen ez a valorizációs deficit, illetve az előbb említett census indította az SZDP és más pártok szociálpolitikusait, hogy javaslatokkal tegyenek a hadigondozás legalább létminimum szintű mértékének kialakítására.⁹²³ A diszkriminatív census jogtalanságára többen is felhívták a figyelmet. Hiába szabtak meg ugyanis 70 kat. holdas birtokjövedelem-határt, a földjeikre visszatérő veteránok a szűkösség miatt alig tudták megszerezni a föld megműveléséhez szükséges mezőgazdasági eszközöket. Eközben azonban a beszolgáltatási kötelezettségeiknek is meg kellett felelniük. Egészségi állapotuk igen sok esetben nem tette lehetővé a hatékony termelést, így számos hazatérő volt hadifogoly a szovjet fogsághoz hasonlóan itthon is éhínség elé nézett.⁹²⁴

A szociáldemokraták javaslata szerint a censzust a jövedelemhatárhoz, s nem a földbirtokhatárhoz kellett volna kötni. A jövedelemhatárt valamivel a létminimum felett, havi 300 Ft-ban szabták meg, mely már egyenértékűnek, vagy valamelyest magasabbnak tekinthető az 1942-ben megállapított összegekhez képest. Ennek a valorizációnak azonban, mely bizonyos jogosultságok kiterjesztésével is együtt járt volna, a pénzügyi fedezetét is meg kellett teremteni. A szociáldemokrata szociálpolitikusok a hadigondozottak ellátásának finanszírozását közvetett és közvetlen módszerekkel kívánták megoldani. Közvetett módszernek tekinthetjük a volt hadifoglyok, hadirokkantak alkalmazásáról és átképzéséről hozott döntéseket.⁹²⁵ Közvetlenül megoldási javaslatukkal Molnár Erikhez fordultak: 1946. október 24-én beadványt intéztek a népjóléti miniszterhez, hogy a háború után elkobzott ingó és ingatlan vagyonból hozzanak létre egy Hadigondozott Alapot, melyből hadigondozott-járadék folyósítható a jóvátételi törlesztések végéig.⁹²⁶

A szociáldemokrata javaslatok ellenére 1946-ban és 1947-ben a Népjóléti Minisztérium nem valósította meg a hadigondozott járadékok valorizálását. A 47.880/1946. N.M. sz.

⁹²² *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozott járadékok.* PIL 283. f. 29. cs. 3. ö.e.

⁹²³ *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye.* PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e.

⁹²⁴ *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályához érkezett számtalan volt hadifogoly-kérelem tanúskodik elégtelen táplálkozási és szociális körülményeiről. Ezzel kapcsolatban a kommunista vezetésű Népjóléti Minisztérium arra hivatkozott, hogy a volt hadifoglyok „osztályellenségek”, a „fasiszta Magyarországért harcoló népellenesség” maradtak.* *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozott járadékok.* PIL 283. f. 29. cs. 3.ö.e.

⁹²⁵ A szociáldemokraták javaslata szerint első lépésben fel kell gyorsítani a hadigondozottak átképzését olyan munkakörökbe, ahol nagyobb eséllyel szerezhetnek biztos állást. Második lépésként az iparüzemeket és kereskedelmi vállalatokat kötelezni kell arra, hogy dolgozóik legalább 10%-át a hadigondozottak köréből alkalmazzák. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozott járadékok.* PIL 283. f. 29. cs. 3.ö.e.; *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye.* PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e.

⁹²⁶ A szociáldemokrata tervek szerint a jóvátétel megfizetése után az erre fordított források egy részéből már könnyen finanszírozható a hadigondozás. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozott járadékok.* PIL 283. f. 29. cs. 3.ö.e.

rendelet megemelt baleseti járadékot vezetett be, a hadirokkantak részére azonban továbbra is csupán nominális összeget állapított meg.⁹²⁷ A baleseti járadékok összegei ugyanis 120 és 240 Ft között mozogtak, melyek még így sem érték el a létminimumot, mely ekkor körülbelül 250-300 Ft körül állapítható meg.⁹²⁸ A hadirokkantak havi juttatásai ezzel szemben rendkívül alacsonyak maradtak: havi 13-70 Ft között fizettek ki ilyen juttatásokat. Létminimumról szó sem volt, a Magyarországra visszatért hadirokkantak közül tehát több mint százezer ember, családtagjaival együtt, rokkantság esetén is kénytelen volt munkát vállalni.⁹²⁹ A velük szemben tanúsított diszkrimináció tehát az SZDP megalapozott javaslatai ellenére is fennmaradt.

A szociáldemokraták azonban már 1947 februárjában egy újabb javaslatot terjesztettek be, melyben a létminimum biztosítása szerepelt: az 1947 januárjától életbe lépett hadijáradékokat bő két és félszeresére emelték volna (20 és 180 Ft között). A pénzügyi forrásokat az 1946. november 12-én Nagy Ferenc miniszterelnökhöz benyújtott tervezetben vázolták, mely tulajdonképpen az 1946. októberi Hadigondozott Alap tervét ismételte meg.⁹³⁰ A hadirokkantkérdés megoldását végső soron a kötelező biztosítás keretein belül kívánták megoldani, mégpedig arra hivatkozva, hogy a háborús rokkantság is egy rokkantsági tényező, így tartozzék ez is az OTI biztosításaihoz. Székely Miklós szociáldemokrata népjóléti államtitkár azt a követelést is megfogalmazta, hogy a cenzussal együtt a biztosításhoz szükséges minimális munkaviszony követelményét is függessze fel a Népjóléti Minisztérium s a hadirokkant segélyt tegye alanyi jogúvá.⁹³¹

⁹²⁷ A baleseti járadékok 1947. január elsejétől csoportonként a következőképp alakultak: 240 Ft (A), 200 Ft (B), 160 Ft (C), 120 Ft (D).

⁹²⁸ 1946. augusztus 1. után számított árfolyamon. Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 284-286.

⁹²⁹ A 100%-os hadirokkant havi 70 Ft-ot, a 75%-os havi 27 Ft-ot, az 50%-os havi 13 Ft-ot kapott. Egy hadiözvegy 1947. január elsejétől, a rendelet életbelépésétől 22,5 Ft nyugdíjra számíthatott. Még abban az esetben is, ha a munkát csak egészségi állapotának további károsodása mellett láthatta el. Ilyen jellegű panaszokat nagy számban regisztrált az SZDP Szociálpolitikai Osztálya. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye*. PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e.

⁹³⁰ A 100%-os hadirokkant 180 Ft-ot, a 75%-os 90 Ft-ot, az 50%-os 30 Ft-ot kapott volna. A hadiözvegyek nyugdíját a javaslat 60 Ft-ra emelte volna, a hadiárva havi 20, a szülőtlen árva pedig havi 30 Ft-ot kapott volna. Hadigondozott családtag esetén havi 20 Ft járt. Ugyanakkor megállapítottak pótdíjakat is: a vaksági pótdíj havi 30 Ft, az ápolási pótdíj pedig 90 Ft lett volna. Bár ezek a juttatások még így messze a létminimum alatt maradtak volna, mégis méltányosabbak lettek volna a népjóléti tárca szolgáltatásainál. További követelésük volt, hogy a hadirokkantak estében azonnal töröljék el a cenzust, mely szerintük irreális volt, hiszen a hadirokkantak a legtöbb esetben saját erőforrásaikból sem tudták megteremteni a létminimumhoz szükséges javakat. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye*. PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e.

⁹³¹ Székely Miklós: A közeljövő társadalombiztosítási feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 2.

A SZDP Szociálpolitikai Osztályának számításai szerint az így felmerülő többletteleher könnyen fedezhető lett volna a költségvetésből, az éves kiadásoknak csupán 0,8%-át adta volna. A 9. táblázatban összefoglalva szemléltetjük a költségkihatást.

9. táblázat: A hadigondozott létminimum biztosításához szükséges költségek az 1947-es évre

Csoport	Fő	Havi összeg (Ft)	Szükséges fedezet (Ft)
I, jár. oszt. hadirokkant (100%)	2 500	180	5 400 000
II, jár. oszt. hadirokkant (75%)	10 000	90	10 800 000
III, jár. oszt. hadirokkant (50%)	25 000	30	9 000 000
hadiözvegy	50 000	60	36 000 000
hadigondozott családtag	10 000	20	2 400 000
Összesen	97 000	—	63 600 000

Forrás: PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye.*

A költségvetés teljes összege az 1947-es évre 4,5 milliárd Ft volt, ebből 40 millió Ft-ot kellett volna hadigondozásra fordítani (0,8%), mely rendkívül alacsony, ha azt vesszük számításba, hogy közel százezer embert érintett volna. A 40 millió Ft-os végösszeget úgy kapjuk meg, hogy a 63,6 millió Ft-ból (9. táblázat) levonjuk az 1946 júniusáig, tehát az új hadigondozás bevezetése óta kirótt összegeket (24,3 millió Ft).⁹³² A Székely Miklóstól és munkatársaitól származó javaslat azonban csak 1947. szeptember 1-től, tehát a 3 éves terv kezdetétől épült be a költségvetésbe. Ugyanakkor a kibővített finanszírozás csupán 1948 végéig volt érvényben. Ekkor ugyanis a kommunista diktatúra gyorsuló kiépülése mellett erős diszkriminációs politika kezdődött meg: az 1948. évi LVI. tc. gyakorlatilag megszüntette a volt hadifoglyok és hősi halottak családtagjainak segélyezését. 1948. december 31-től befagyasztották a segélyeket, s Olt Károly népjóléti miniszter a civil segélyezést is megtiltotta.⁹³³

⁹³² *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye.* PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e.

⁹³³ A törvény úgy rendelkezett, hogy a nem közszolgálati alkalmazású volt hadifoglyok hozzátartozóinak nem jár segély. Ha viszont akár a hadigondozott, akár családtagja valamilyen vállalatnál dolgozott, akkor az üzemi bizottság, illetve a szakszervezet legfeljebb havi 73 Ft segélyösszeget állapíthatott meg. A folyósítások decemberi leállítását tovább súlyosbította, hogy a Gazdasági Főtanács 2.217/1948. sz. határozata alapján a fenti

A stabilizációs periódus szociálpolitikájának lényeges eleme volt az Országos Szociális Központ létrehozása, mely osztályadalmi bázisú szervezatként kezdte meg működését 1946-ban.⁹³⁴ A Központba minden szociálpolitikával foglalkozó szervezet delegált tagokat. Az OSZK elsődleges feladata a hatóságok szociálpolitikai tevékenységének előmozdítása, valamint a különféle segélyezéseket végző alakulatok munkájának koordinálása volt – hadisegélyezés, UNRRA, JOINT –, melyet a Népjóléti Minisztériummal közösen végzett.⁹³⁵

A törvényhatóságokban szociális főfelügyelő irányítása mellett az OSZK irányításával szociális központokat hoztak létre a helyi egyházi és civil szervezetek bekapcsolásával. Mivel a városokban és más községekben mind az egyházi, mind pedig a civil szervezetek anyagi és személyi feltételei adva voltak, a szociális központokba az ONCSA vidéki közjóléti szövetkezeteit is integrálni lehetett. Ennek az volt a jelentősége, hogy a háború utáni segélyezésben a szűkösség miatt elsőrendű fontosságúvá vált a *területi lefedettség megvalósítása*, valamint lehetőleg az összes segélyezéssel foglalkozó magyarországi szervezet bevonása és koordinálása.⁹³⁶

Ha tehát az 1945-ös és 1946-os év közvetlen szociálpolitikai fejleményeit szeretnénk összefoglalni, akkor elsőként ki kell emelnünk a stabilizáció és a valorizáció megvalósítását. Ennek nyomán az intézmények önkormányzatai újjászerveződtek, s a társadalombiztosítási szolgáltatások folyósítása is megkezdődött. A betegségi és balesetbiztosítás a felosztó-kirovó rendszerre való áttéréssel és az államkölcsonök segítségével valorizált szinten indulhatott meg. A nyugdíjbiztosítás esetében azonban a tartaléktőkék pusztulása miatt nem volt lehetséges a valorizált szintű juttatások kifizetése. Fontos intézkedés volt a családi pótlékok kiterjesztése, mégha meglehetősen alacsony színvonalon is. A hadigondozottak szintén rendkívül alacsony segélyezése azonban már politikai diszkriminációval párosult, s egy olyan szociálpolitikai területet képezett, ahol a szociáldemokrata és a kommunista szándékok

rendelkezést megszegő bármely jogi személyt 2 évig terjedő fogházbüntetéssel sújthatták. *OTBA ügyek*. MOL 276. f. 115. cs. 20. ö.e.

⁹³⁴ *Az Országos Szociális Központ (Országos Népjóléti Szövetség) iratai*. PIL 274. f. 12. cs. 133. ö. e.

⁹³⁵ Magyar Vöröskereszt, Gyermekbarátok Országos Egyesülete, SZDP Nőszervezete, Orvosok Szabad Szakszervezete, Akció Catholica, Református Szeretetmunkák Szövetsége, Magyar Zsidók Országos Társadalmi Szövetsége, Budapest Székesfőváros Szociálpolitikai Osztálya. A bizottság és az adminisztráció kiépítésében a Népjóléti Minisztérium hivatalai segédkeztek, a Központ bizottságának elnöke Újhelyi Szilárd, a népjóléti tárca osztályfőnöke lett. *Az Országos Szociális Központ (Országos Népjóléti Szövetség) iratai*. PIL 274. f. 12. cs. 133. ö. e.

⁹³⁶ A Népjóléti Minisztérium által kiépített szociális felügyelői és titkári közigazgatás, valamint az alájuk rendelt szociális alap és a közjóléti szövetkezetek irányítása mellé kapcsolódtak be a pártok által delegált szociálpolitikai tanácsok, továbbá az OSZK civil szervezésű szociálpolitikai bizottságai. A kezdeményezés a stabilizáció idején alulról felfelé kezdte meg a szociálpolitikai segélyezés megszervezését, 1947-ben azonban a Népjóléti Minisztériumba olvasztották az OSZK-t, mivel a kommunista vezetésű népjóléti tárca nem kívánt meghagyni egy demokratikus felépítésű és működésű jóléti szervezetet sem. *Az Országos Szociális Központ (Országos Népjóléti Szövetség) iratai*. PIL 274. f. 12. cs. 133. ö. e.

alapvetően ütköztek. A pénzügyi stabilizáció után, amint látni fogjuk, 1947 elejére már anyagilag is nagyobb mozgástér nyílik a magyar jóléti állam számára.

1947-ben a háború utáni magyar jóléti politika egyik fő célkitűzése továbbra is a jóléti rendszer bővítése maradt. Kéthly Anna igen pontosan írta körül azt a hangulatot, mely 1947 első felében jellemezte a magyar szociálpolitikai közgondolkodást:

„A jogegyenlőségnek gazdasági tartalmat is kell adnunk. A társadalmi és politikai demokrácia gazdasági tartalom nélkül csak a rabszolgaság egyik rejtett formája. Ha a nemzeti jövedelem igazságos elosztása helyett kizsákmányolókra és kizsákmányoltakra osztjuk az ország népességét, akkor a kizsákmányoltak, a gazdasági kényszerűségtől kergetve, újból járomba hajtják fejüket.

Rendkívüli fontosságú feladat a dolgozók szociális felemelése is. Hogy milyen hordereje van ennek a kérdésnek, bizonyítja a pártközi megállapodás, melyben az összes demokratikus pártok képviselői leszögezték magukat a szociális biztosítás kiterjesztése mellett, különös tekintettel a mezőgazdasági munkástömegre.

A stabil pénz, a javuló termelés most már időt enged arra is, hogy az állam és az állampolgár terheit is rendezzük és a teherbíró rétegekre több adót rakjunk, mint a gyengébbekre. E szabályok kidolgozásán most dolgoznak szakértőink.”⁹³⁷

A kiterjesztésnek több aspektusát különböztethetjük meg: egyrészt a közös teherviselést, mely a napibérosztályokról a százalékos járulékfizetésre való áttérésben valósult meg, másrészt a biztosítások tényleges térbeli és időbeli kiterjesztését. Ezt a korabeli szociálpolitikusok többsége úgy képzelte el, hogy először a kötelező biztosítást a társadalom egészére kiterjesztik, majd pedig egyesítik a társadalombiztosító intézményeket. A nivellálást tehát a legtöbb demokrata szociálpolitikus színvonalmegőrző módon képzelte el.⁹³⁸ E tekintetben tehát az 1930-as évek végétől hangoztatott konzervatív szociálpolitikai álláspontot ismételték meg. Ugyanakkor a korábban leginkább Bikkal Dénes által követelt társadalombiztosítási egyesítések, valamint a Kovrig Béla és Kádár Mihály által kidolgozott népbiztosítási terv történeti folyamatosságának is értelmezhető az 1947 elején újrafogalmazott jóléti koncepció.

Az SZDP saját szociálpolitikai osztályt hozott létre, mely azt a célt tűzte ki, hogy kapcsolatot teremtsen minden hivatalos szervvel, illetve elkészítse a jövőbeli munkára

⁹³⁷ Kéthly Anna: „Márciusi gondolatok”. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 3. szám, 1-2.

⁹³⁸ Székely a népjóléti államtitkár indoklása szerint a nivellálással párhuzamosan az egyesítés során a különböző szolgáltatási rendszereket a maguk egészében lehetséges áttekinteni. Székely Miklós: *A közeljövő társadalombiztosítási feladatai*, 2.

vonatkozó javaslatokat.⁹³⁹ Az osztály a párton belüli ügyeken túl azonban az országos politikára vonatkozóan is kidolgozta saját tervezetét, melyben kifejtették, hogy mit tartanak a modern szociális állam követelményeinek. E szerint a társadalombiztosítás univerzális, egységes, általános és kötelező szociális biztosítást jelent, mely magába foglalta a munkanélküliség esetére szóló biztosítást is. A szociáldemokraták elképzelése szerint egységes biztosítási hálózatot kell kiépíteni Magyarországon, melyen belül a munkanélküliség elkerülése – és végső soron a teljes foglalkoztatottság elérése – érdekében meg kell szervezni az állami munkaközvetítést és a közmunkák rendszerét.⁹⁴⁰

Az általánosságokat megfogalmazó gyári munkásvédelem mellett az SZDP népjóléti koncepciójának másik lényeges eleme a létminimum garantálása. Jóllehet minden kollektív szerződés, minden szociális szolgáltatás alapelvevé nyilvánították a létminimumot, mégis az elérendő cél a munkavégzés által szerzett egzisztencia maradt. Ez pedig aktív munkavállalásra ösztönzött.⁹⁴¹

A társadalombiztosítás országos rekonstrukción ment át, ezért a szociáldemokraták ezt egy modern szociálpolitika felépítésével kívánták egybekapcsolni. Ennek kidolgozására létrehozták az Országos Szociálpolitikai Intézetet. Az Intézet szervezte volna a vidéki társadalombiztosítás mellé a preventív és kiegészítő egészségügyi szakszolgálatot is. Különös hangsúly esett a gyermekgondozásra és az értelmi fogyatékosok gondozására is. Ennek költségeit terveik szerint az Országos Nép- és Családvédelmi Alap fedezte volna (ONCSA).⁹⁴²

⁹³⁹ Ezeknek a javaslatoknak a nagy része még a Magyarországi Szociáldemokrata Párt egykori munkaközösségében született. A Szociálpolitikai Osztály 1946. január 25-én kezdte meg működését. Az osztályhoz igen hamar, főként saját párttagság köréből számos kérelem érkezett, melyekben segélyekért, engedélyekért, s különböző egyéb támogatásokért folyamodtak. Ez az osztály, amint láthattuk, felkarolta az addig meglehetősen elhanyagolt hadifogoly-gondozás problémáját is. Az osztályon belül 1946. június 24-én megalakult a hadifoglyok és deportáltak hazahozatali irodája is. Az iroda munkatársai 7052 esetet regisztráltak 1946 júniusáig, s adataik szerint 220 személy tért vissza (volt szociáldemokraták). *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai*, PIL 283. f. 29. cs. 3. ö.e.

⁹⁴⁰ Munkaterületeit három fő csoportra osztotta: *általános* – preventív szociálpolitika: „a társadalom jövőjéről való gondoskodást a félelemtől, a nyomortól és az inségtől mentes életre vonatkozó intézkedéseket tartalmazzák.”; *különleges* – intézmények alkotása, kiépítése, fejlesztése; *közjótékonyosság* – segélyezés. *Az SZDP szociálpolitikai tárgyú iratai*. PIL 283. f. 29. cs. 2. ö. e.

⁹⁴¹ *Az SZDP szociálpolitikai tárgyú iratai*. PIL 283. f. 29. cs. 2. ö. e.

⁹⁴² Az OSZI feladata a kutatás, a népszerűsítés és a tájékoztatás. A tervek szerint magának az Intézetnek vidéki szervei is kiépültek volna. A budapesti központban mintaintézményeket hoztak volna létre (anya- és csecsemővédő, ifjúsági otthon, diákszálló, nemibeteg- és tüdőgondozó, stb.). A szociális szakszolgálat elsősorban preventív és gondozói feladatokat látott volna el, s kiegészítette volna az országos egészségügyi szolgálatot. Ennek keretén belül olyan szociálpolitikai tevékenységet fejtett volna ki, mint például elhagyatott gyermekek nevelőotthonainak létrehozása vagy nehézsorsú gyermekek megsegítése. Ugyanilyen fontos volt a csökkent munkaképességű egyének megfelelő foglalkoztatásának megvalósítása. *Az SZDP szociálpolitikai tárgyú iratai*. PIL 283. f. 29. cs. 2. ö. e.

Ugyanakkor az SZDP szociálpolitikai szerepvállalásának is köszönhetően a stabilizálódó magyar jóléti államban az új társadalombiztosítás a meginduló új biztosításokkal több járulékbévetelre tett szert. A járadékok összege a stabilizáció befejezése után (1946. augusztus 1.) a már említett baleseti összegeken túl (120-240 Ft) a betegségi ágon 30 és 60 Ft között, míg a nyugdíjak esetében 20 és 60 Ft között mozgott (A-tól D bércsoportig).⁹⁴³ Ez messze elmaradt a létminimumtól, mely havi 250-300 Ft körül alakult. A juttatások növelése érdekében költségmegtakarítási intézkedéseket hoztak. Elsősorban a társadalombiztosítók adminisztrációjában dolgozók számát csökkentették.⁹⁴⁴ Ugyanakkor a bevételek növelésére is törekedtek, melyre ekkor alapvetően két lehetőség kínálkozott: egyrészt a járulékfizetők számának növelésével, másrészt a járulérendszer átszervezésével.

A háború utáni években valamelyes bizonytalanságot mutatott a járulékok kirovásának rendszere. Még mindig a napibérosztályok voltak érvényben, viszont az újabb biztosításoknál már a százalékos járulékfizetést érvényesítették. A járulékfizetésnek azonban nemcsak a számítási, hanem a fizetési módja is megváltozott. Korábban a járulékokat pénztári befizetések, átutalások, postatakarékpénztári befizetési lapok, vagy esetleg pénzbeszedők útján gyűjtötték be a biztosítók. 1947 januárjától azonban a társadalombiztosítási járulékokat az illetményadóval együtt kellett leróni az adóhatóságon keresztül.⁹⁴⁵

A fizetési módon túl a számítási mód is megváltozott. 1945-ig szinte kizárólag a napibérosztályok alapján kirótt járulékok voltak érvényben. 1945. július 1-én a MABI ténylegesen is áttért a javadalmazás százalékában meghatározott járulérendszerre. Az OTI pedig 1945. szeptember 3-tól követte a MABI-t.⁹⁴⁶ A tényleges javadalmazásra való áttérés az infláció és a mellékes jövedelmek beszámítása miatt is szükségesnek bizonyult, hiszen így a százalékos járulékfizetés rugalmasabban idomulhatott a mindenkori bérszínvonal

⁹⁴³ A táppénz ekkor a kereset 55%-áig terjedt, a terhességi segélyt viszont 100%-ban állapították meg. A szoptatási segély napi 1,2 Ft (családtagnál 80 fillér), a gyermekágyi segély 80 fillér volt naponta. Amint láttuk, a családi pótlék 18 Ft-ot jelentett gyermekenként. A temetkezési segély a napi kereset 30-szorosát (családtagnaknál 15-szörösét) tette ki. A százalékos értékeket természetesen a bércsoportok szerint kell érteni, tehát például az A-csoport minimális járadéktörzse 160 Ft volt, így egy A-csoportba tartozó táppénzes havonta 88 Ft-ot kapott. A B-csoport járadéktörzse 133,33 Ft, a C-csoport járadéktörzse 106,66 Ft, míg a D-csoport járadéktörzse 80 Ft volt 1947. január 1-től. Mező: A biztosítás története és feladatai, 16-17.

⁹⁴⁴ Az OTI 7100 alkalmazottjából 1945-ben 2000-et bocsátottak el, majd pedig az 1946-os B-listázások folyamán további 1300-at. Mező: A biztosítás története és feladatai, 16.

⁹⁴⁵ Ez nyilvánvalóan a rendszer egyszerűsödéséhez vezetett, ugyanakkor megnőtt az állami ellenőrzés befolyása is. Mező: A biztosítás története és feladatai, 17.

⁹⁴⁶ Az ország legtöbb biztosítottja tehát ekkortól a tényleges bér adott százaléka után fizette járulékait. Réti Károly: A százalékos járulékfizetés. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 4. szám, 19.

alakulásához. A százalékos járulékszámítással tehát az állam és a társadalombiztosítók 1947 januárjától magasabb bevételekhez jutottak.⁹⁴⁷

Az egyszerűsítésben rejlő nivellálás előfeltétele ugyanakkor a szociálpolitikai segélyek tipizálása, azaz az egyéni jövedelmek segélyalapként való elvetése. Így például a temetkezési segélynél egy egységes, minimális összeget állapítottak volna meg, mely az egyszerű temetés költségeit fedezte volna. Ezt a tipizálási javaslatot támasztotta alá az is, hogy a segélyezés nem tartozott a társadalombiztosítás legnagyobb tételei közé, ráadásul egy általánosan megállapított szintet könnyebben lehetett volna később emelni. A javaslat ugyanakkor problematikus volt, mivel a tipizálást csak úgy lehetett volna végrehajtani, hogy minden segélyformára alkalmazták volna. Így viszont a szülési segélyt és a táppénzt is tipizálni kellett volna, melyek azonban ekkor már az OTI kiadásainak jelentős részét képezték (10. táblázat).⁹⁴⁸ E nélkül azonban a segélyek esetén a szociálpolitika visszatért volna az 1945 előtti napibérosztályok szerinti juttatásokhoz, amit viszont épp az egyszerűsítéssel akartak elkerülni. Az egyszerűsítések és tipizálások ugyanakkor érzékenyen érintették a társadalombiztosítás költségvetését is.

10. táblázat: Az OTI költségvetésének fő kiadási tételei (1946. augusztus – 1947. november)

Kiadási tétel	Összeg (millió Ft)
Táppénz	71
Szülési segély	88
Betegek útiköltsége	3
Temetkezési segély	3
Ápolási segélyek	46
Orvosi költségek	31
Rendelőintézeti költségek	9
Baleseti kiadások	22
Öregségi nyugdíjak	60
Bányanyugbér	27
Családbiztosítás	83
Egészségvédelem	4
Összesen	409

Forrás: Pikler György: 409 millió Ft. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 1. szám, 3.

⁹⁴⁷ A mellékfoglalkozások bevonása a kötelező biztosításba felvetette annak lehetőségét is, hogy a havijegyzékes foglalkoztatottak valamint több munkaadónak dolgozó foglalkoztatottak, mint például a különböző termékekkel üzletelő ügynökök, kirakatrendezők, pénzbeszedők, órabéres könyvelők és levelezők, vagy éppen a hangszerhangolók is kötelező biztosítást nyerjenek. Jóllehet az egyszerűsítés és kiterjesztés ésszerű lépésnek tűnt, ezek és a következő években bekövetkező intézkedések nem tartalmaztak arra vonatkozó biztosítékokat, hogy az átszervezéssel kétségtelenül együtt járó nivellálás milyen színvonalon valósul meg, illetve nem zárták ki a politikai diszkrimináció lehetőségét sem. Mihályffy Antal: Járulékfizetés. *Társadalombiztosítási Közlöny*, 40. évf. (1947), 3. szám, 158.

⁹⁴⁸ A táppénz esetén ez ráadásul a „széles bérlegyező” következtében lehetetlennek látszott, s csupán arra volt lehetőség, hogy 50 forintónként lépcsőzetesen kiszabott táppénzt folyósítsanak. Lásd Réti javaslatát a táppénz lépcsőzetes felépítésére: Réti: A százalékos járulékfizetés, 19-20.

Magyarország költségvetése 1946 augusztusa és 1947 szeptembere között, amint azt a hadigondozásnál már említettük, közel 4,5 milliárd forint volt.⁹⁴⁹ A társadalombiztosítási kiadások – azonos időszakban – tehát az állami összkiadások 9%-át adták, mely a háború előtti évtizedek jóléti ráfordításait tekintve is meglehetősen magas. Ilyen arányú ráfordítások nyugat-európai átlagban csak az 1960-as években, míg Magyarországon csupán az 1970-es években fordultak elő.⁹⁵⁰ A különösen magas értékek különféle okokból eredtek.

A táppénz igen magas arányát (71 millió) magyarázhatja egyrészt a háború utáni országosan dezintegrálódott egészségügyi helyzet, másrészt a táppénzzel jogtalanul visszaélők nagy száma (a korszak diskurzusában ezt „elszabotálásnak” nevezték). Szintén kiugró összeget jelentenek a szülési segélyek (88 millió). Ennek egyik oka, hogy a háború utáni családegysülések következtében megnőtt a gyermekszám. Másik oka, hogy a Tildy-, majd pedig a Nagy-kormány pronatalista politikájának megfelelően a terhességi, gyermekágyi és szülési segélyeket magas szinten állapították meg: míg a táppénz csak 55%-ot adott, addig a terhességi segély 100%-ot.

Szintén kiemelkedtek az egészségügyi – ápolási, orvosi, rendelőintézeti és egészségvédelmi – költségek (90 millió Ft). A magas költségek a valorizációs eljárások mellett annak köszönhetőek, hogy 1946 augusztusában és szeptemberében a Népjóléti Minisztérium kórházi osztálya csőd közeli helyzetet jelentett. Az 1946-os költségvetési kvótát a minisztérium ugyanis aránytalanul osztotta el, mivel a fenntartáshoz szükséges összegek egy részét nem a kórházaknak utalta, hanem más célokra költötte el. 1946 októberében a Gazdasági Főtanácsnak be kellett avatkoznia: a kieső részt a társadalombiztosítókkal, legfőképp pedig az OTI-val fizettette meg.⁹⁵¹ Ennek ellenére a kórházi ágyak száma még 1947-ben is csupán 37 000 volt, mely igen alacsony az 1938-as 50 000-es ágyszámhoz viszonyítva.⁹⁵² Az anyagi helyreállítást tekintve az egészségügyi helyzet tehát még 1947-ben sem érte el a háborút megelőző színvonalat. 1948 augusztusában ugyan még mindig csupán 43 000-es kórházi ágyszámot regisztráltak, ugyanakkor a tbc-s ágyak száma ekkor már elérte

⁹⁴⁹ Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye. PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e.

⁹⁵⁰ Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 1-5. táblázatok.

⁹⁵¹ A népjóléti miniszter jelentése az OTI adatai alapján. (1946) PIL 274. f. 12. cs. 133. ö.e.

⁹⁵² A kórházak esetében a felszerelési károk igen magasak voltak, az eszközök több mint ¾-e elveszett, az összes kár 600 millió Ft volt. A legszükségesebb tbc-s ágyszám 1947-ben 3500-ra tehető szemben az 1938-as 6051-es adattal. Ferencz Gábor: „Március idusa”. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 3. szám, 1-2.; Weil Emil: A népjóléti költségvetés. *Magyar Orvosi Szemle*, 2. évf. (1948), 8. szám, 149.

az 1938-as szintet.⁹⁵³ A nehézkes kórházi rekonstrukció miatt már 1947-ben megjelentek a kórházak teljes államosítását sürgető vélemények.⁹⁵⁴

A fenti költségeken belül az ún. családbiztosítás kategóriája (10. táblázat) azért volt szintén magas (83 millió Ft), mivel a családi pótlékokon kívül magába foglalta a hadigondozottak biztosítását, illetve a rokkantsági és az árvasági nyugdíjakat is. Ugyanakkor a legnagyobb tételt már ekkor is az öregségi nyugdíjak adták (87 millió Ft). Az öregségi nyugdíjak magas költségfedezete, amint láthattuk, már a háború után előtérbe került a proinvestíciós csoport vitái kapcsán. Illés György, a csoport vezetője, amellet érvelt, hogy a várományfedezeti alapot újra kell tőkésíteni. A társadalombiztosítás finanszírozásával kapcsolatos korabeli viták, amelyek jórészt éppen a háború folyamán elpusztult várományfedezeti tartalék körül folytak, a nyugdíjak kapcsán ismét a felszínre kerültek.

A társadalombiztosítás finanszírozására két lehetőség adódott: a korábban Magyarországon meghonosodott várományfedezeti tartalékokon alapuló biztosítás, illetve a járulékok és járadékok kiegyenlítésére törekvő felosztó-kirovó rendszer. Utóbbi kizárólagossága mellett csupán a szociáldemokraták és a kommunisták érveltek. Ugyanakkor a háborús szociálpolitikai diskurzusban már megfogalmazódott, hogy az új biztosítások kiterjesztésénél, elsősorban a finanszírozhatóság miatt, a felosztó-kirovó rendszer alkalmasabbnak tűnik. Amint már bemutattuk, mindkét rendszernek megvoltak az előnyei és a hátrányai, s a szociálpolitikai rekonstrukció miatt alkalmazhatóságuk körül újból kialakult egy szakmai vita.

1928 után minden új biztosítási rendszert várományfedezeti alapon rendeztek be, így a tőkék második világháborús pusztulása súlyosan érintette a magyar társadalombiztosítást.⁹⁵⁵ Kétségtelen, hogy az eredeti módszer abban az értelemben merevnek nevezhető, hogy nem számolt a népesedési, konjunkturális és gazdasági változásokkal. A várományfedezeti rendszer további hátránya, hogy eredetileg alacsony kamatlábat állapítottak meg, így az állam egy idő után fő részvényesként magát az alaptőkét is elkezdte felhasználni. A tartaléktőkés társadalombiztosítással kapcsolatban megfogalmazott 1945 utáni kritika másik érve szerint 1928 után 5 évenként kellett volna biztosítástechnikai felülvizsgálatot tartani. Mivel ezt egyszer sem végeztek el, így a járulékbévételek és járadékkiadások közötti különbségek folyamatosan nőttek.⁹⁵⁶ A végső kritikai érv pedig az volt, hogy a világháború az európai

⁹⁵³ Weil: A népjóléti költségvetés, 150.

⁹⁵⁴ Sarkady László: Demokratikus kórházvezetést! *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 10. szám, 17.

⁹⁵⁵ Réti Károly: A várományfedezeti rendszer bukása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 11-12.

⁹⁵⁶ Mindazonáltal más országokban is hasonló problémák adódtak. Ugyanilyen okokból kifolyólag Csehszlovákiában például a Dr. Schönbaum által irányított Általános Nyugdíjbiztosító Intézet már 1929-ben nagy mérleghiányokat állapított meg. Réti: A várományfedezeti rendszer bukása, 12.

kontinentális társadalombiztosítás tartalékvagyonát majdnem teljesen megsemmisítette, így visszaállítása túl nagy összegeket igényelt volna.

E kritikusok a várományfedezeti alap látszólagos csődje miatt a felosztó-kirovó rendszert tartották követendőnek. Amint már elemeztük, 1946 augusztusától 1946 végéig azonban csupán egységes minimális összeget voltak képesek folyósítani a biztosítók. Ezért a finanszírozási alternatívák csak 1947 elejétől válhattak reális mérlegelés tárgyává.⁹⁵⁷ A már jelzett két paradigma összevetését két markáns vitapartner, Bod Péter és Illés György koncepcióján keresztül közelítjük meg, melyet a fő szakmai lapban (*Társadalombiztosítási Szemle*) fejtettek ki.

Bod Péter abból indult ki, hogy a várományfedezeti rendszert a háború után nem lehet megmenteni. A nagyrészt elpusztult alap megtartására két lehetőség adódhatott volna. Egyrészt a szükséges tőketartalék-hiány pótlása, másrészt a megszerzett várományoknak és jogosultságoknak a technikailag szükséges tartalék és a meglévő vagyonroncsok egymáshoz viszonyuló arányában való kényszercsökkentése. Másként megfogalmazva: a szolgáltatások színvonalának lecsökkentése. A létminimumot meg sem közelítő nyugdíjak esetében ezt a megoldást azonban nem választhatták. Következésképp Bod elveti a várományfedezeti rendszert.⁹⁵⁸

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

A finanszírozás kérdése tehát összekapcsolódott a bővítéssel és a valorizációval. Milyen értékű és színvonalú pénzbeli szolgáltatást jelentett az 1947. január 1-től folyósított OTI és MABI nyugdíjjáradék? 1938-ban az átlagfizetések 50 és 500 P között mozogtak, az 1947 januárjában megállapított kollektív bérek pedig 100-700 Ft között, tehát 1,4–2 szeresére nőttek.⁹⁵⁹ A pengő-forint átváltási index a nyugdíjaknál 1947 januárjától átlag másfélszeresre

⁹⁵⁷ A felosztó-kirovó rendszer támogatói a 9%-os betegségi járulékkal kiegészítve 19%-ra emelték volna az illetményadót, hogy kiegészíthessék a nyugdíjjáradékokat. Az inflációs időszakban ugyanis még az öregségi járulékok jelentős részét is a gyógyszer- és árubeszerzési költségekre fordították. Bod Péter: Hol tartunk a biztosítás újjáépítésében? *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 2. szám, 18.

⁹⁵⁸ Bod: Hol tartunk a biztosítás újjáépítésében? 18.

⁹⁵⁹ Romsics: *Magyarország története a XX. században*, 309-310.; Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 284-286.

tehető. Ugyanakkor a nyugdíjak színvonala messze elmaradt a fizetésektől. A háború előtti járadékszintekkel számolva a nyugdíjbiztosítottak 1946 augusztusa után 42 P-s öregségi, 32 P-s rokkantsági és 18 P-s özvegyi nyugdíjat kaptak. Az új rendszerben ez 57, 50, illetve 28 Ft-nak felelt meg.⁹⁶⁰ Már Bod Péter is elismerte, hogy a felosztó-kirovó rendszer alkalmazása mellett a nyugdíjak színvonala már 1947-ben messze elmaradt a fizetésektől. E problémát Bod szerint a későbbi gazdasági terv és növekedés oldja majd meg.

Illés György ezzel szemben a háborús és rekonstrukciós szociálpolitika tapasztalataiból kiindulva előbbi problémát a várományfedezeti rendszer újratökésítésének szükségességében látta.⁹⁶¹ Illés szerint ugyanis a befektetett tőkék a várományfedezeti rendszerben aknázhatók ki leginkább a pénzpiacon. Éppen ezért az az alaptézise, hogy a várományfedezeti rendszert az új biztosítások későbbi szanálhatósága miatt kell feltökésíteni.⁹⁶² Ezzel kapcsolatban Bod arra utalt, hogy Illés várományfedezeti érvelése „ideologizált” és „osztályelfogultságról árulkodik”. Véleménye szerint a tőkés gazdálkodás gyakori fluktuációi miatt vagy állami kölcsönrel, vagy járuléknöveléssel, vagy pedig a jogosultságok megvonásával, valamint csökkentésével lehet csak korrigálni a várományfedezeti rendszert.⁹⁶³

Ezt a problémát Illés a kötelező biztosítási ágban a két rendszer együttes alkalmazásával vélte megoldhatónak. Következésképp Illés sokkal inkább illeszkedett a háborús szociálpolitika felosztó-kirovó rendszerrel kapcsolatos diskurzusához. Álláspontja szerint a felosztó-kirovó rendszer rövid távon logikus megoldást jelent, viszont a nyugdíjasok növekvő száma miatt hosszabb távon elkerülhetetlen egy tőkegyűjtő szisztéma fenntartása.⁹⁶⁴ E felvetésre Bod azt a választ adta, hogy ebben az esetben egy 15-25 éves periódusra nézve egyre nagyobb járulékokat kellene majd kiróni a gazdaságilag aktívakra. Ezt azonban szükségtelennek tartotta, mivel véleménye szerint a 3 éves gazdasági terv során várható

⁹⁶⁰ A különböző járadékkategóriákat a következőképp feleltették meg egymásnak: 1-23 P: 40 Ft; 23-30 P: 50 Ft; 30-40 P: 60 Ft; 40-50 P: 70 Ft; 50-60 P: 80 Ft; 60 P felett: 90 Ft. Ennek megfelelően 1,3 és 2 közötti szorzószámot kapunk. Mivel azonban az első 2-3 kategória fedte le az egész járadéktömeg 80%-át, így átlagosan 1,5-ös indexszel számolhatunk. A számításokhoz használt adatokhoz lásd Bod: Hol tartunk a biztosítás újjáépítésében? 19-20.

⁹⁶¹ Illés György: Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 3. szám, 20-23.; Bod Péter: Várományfedezeti vagy felosztó-kirovó rendszer. Válasz dr. Illés György „Hozzászólás”-ára. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 4. szám, 17-19.; Illés György: A Szovjet-Unió is „bukott” rendszernek tartja a várományfedezeti rendszert? *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 5. szám, 16-18.

⁹⁶² Illés: Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez, 20-21.

⁹⁶³ A háború során a felhalmozódott állótőkék és készletek elértéktelenedtek, a pénz pedig inflálódott. Az OTI tőkekészletei például 1929 és 1933 között nem érték el a 4%-os évi kamatozást, mivel maga a társadalombiztosítási tőketömeg megjelenése túlkínálatot idézett elő és ezzel lenyomta a kamatlábat. Bod: Várományfedezeti vagy felosztó-kirovó rendszer. Válasz dr. Illés György „Hozzászólás”-ára, 17-18.; uő: Hol tartunk a biztosítás újjáépítésében?, 19.

⁹⁶⁴ Bod: Várományfedezeti vagy felosztó-kirovó rendszer. Válasz dr. Illés György „Hozzászólás”-ára, 18.; Illés: Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez, 22.

növekedés miatt lényegesen nagyobb társadalombiztosítási ráfordításokkal lehet majd számolni. Illés azonban éppen ebben az aspektusában kritizálta Bod elképzelését. Bod *„mindenekelőtt meg is állapítja, hogy sem ő, sem Réti nem támadták a várományfedezeti elvet, mert elvek csak konkrét megjelenéseikben bírálhatók és a várományfedezeti rendszer bukásán az 1928. évi XL. tc. fedezeti rendszerének bukását értik... Arra nem kívánok utalni, hogy konkrét megjelenési formájukban elpusztultak például Duna-hídjaink és mégsem állítja senki, hogy a 'Dunahíd-rendszer' megbukott volna, sőt.”*⁹⁶⁵

Illés György tulajdonképpen Bod rendszerelméletét elemzi, melyet a kommunista szociálpolitikusok által mintaképnek tekintett szovjet társadalombiztosítási szisztéma vizsgálatának segítségével végez el. A *Gossirakh*, a szovjet állami biztosító ugyanúgy kapitalista szerveződési elv alapján szervezte biztosításait, mint a nyugati, kapitalista országokban. A Szovjetunió kiterjedt társadalombiztosítási alapot hozott létre, mely 1932-ben már 4,1 milliárd rubeles önálló tartaléktőkét gyűjtött.⁹⁶⁶ A különálló társadalombiztosítási alap azért is jelentős, mivel a szovjet állampolgárok egészségügyi ellátása állami feladat volt, így az nem terhelte a társadalombiztosítást. Ennek ellenére 1928 és 1932 között nagy tőkéket halmoztak fel. Illés szerint tehát: *„a 'polgári osztályszemléletű matematikai modell' – Bod szavaival – nemcsak, hogy a kapitalista országok biztosításának uralkodó költségfedezeti rendszere, de ezt a modellt a 'marxista világszemléletű' Szovjet-Únió is alkalmazza, dacára annak, hogy magánbiztosítását is felépíthetné technikailag kifogástalanul a felosztó-kirovó módszerrel.”*⁹⁶⁷

Illés gazdasági válságokat illető kritikája szerint az 1930 és 1933 között jelentkező átmeneti értékesítési problémát a magyar biztosítási alap tőkevesztés nélkül vészelte át. A háborús pusztítások esetén pedig nem igazán lényeges, hogy a társadalombiztosítási vagyон külön alapban vagy a nemzetgazdaságban van-e felhalmozva. Az olyan különböző okokból kialakult értékvesztés, mint például a materiális pusztulás, az infláció, vagy a vagyон elszállítása, ugyanis mindenhol bekövetkezik. Ugyanakkor, ha a tartaléktőkék a tervgazdaság részévé válnak, akkor nincs garancia arra, hogy hosszú távon ezeket az összegeket tisztán szociálpolitikai célokra fordítják majd.⁹⁶⁸

⁹⁶⁵ Illés: A Szovjet-Únió is „bukott” rendszernek tartja a várományfedezeti rendszert? 16.

⁹⁶⁶ 1928-ban 1 milliárd rubelt tett ki, tehát öt év alatt a növekedés 300 %-os. Illés: A Szovjet-Únió is „bukott” rendszernek tartja a várományfedezeti rendszert? 17.

⁹⁶⁷ A tőkék kamatoztatása és szétoztása a „leninista elvek szerint már igazságosan szétoztott nemzeti jövedelem további lefölözése útján, bár, miként látni fogjuk, a szocialista államgazdaság tartaléktőkéi nem kevésbé vannak veszélyeztetve, mint a kapitalista gazdálkodás tartaléktőkéi.” Illés: A Szovjet-Únió is „bukott” rendszernek tartja a várományfedezeti rendszert? 17-18.

⁹⁶⁸ Az OTI és a MABI 3 éves terveit már 1947 elején a készülő országos 3 éves tervhez igazították. Illés: A Szovjet-Únió is „bukott” rendszernek tartja a várományfedezeti rendszert? 18.

Utóbbi folyamat azonban Illés szerint már korábban megkezdődött. Alapvető problémának tartotta ugyanis, hogy a stabilizáció során a szolgáltatási rendszer és a költségfedezeti rendszer szétválasztásával a szolgáltatások nivóját függetlenítették a tartalékalap feltöltési arányától.⁹⁶⁹ Ezért Illés mindezekkel ellentétes célt fogalmazott meg. Meglátása szerint először is az állami és közületi kölcsönöket kell valorizálni, hogy ezáltal a biztosítók működése is valorizáltassék. Másodsorban a tartalékalap még meglévő ingatlanait adókedvezménnyel kell jövedelmezőbbé tenni. Harmadszor pedig a tartalékalap megmaradt részeit fel kell tőkésíteni, mivel ezek elengedhetetlenek az intézetek jövőbeli önálló beruházásaihoz.⁹⁷⁰

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

A társadalombiztosítás finanszírozásán kívül a magyar jóléti állam stabilizációs periódusának lényeges részét képezte az 1938 és 1944 között visszacsatolt területek szociálpolitikai kérdéseinek rendezése az utódállamokkal. E területek társadalombiztosítása és egyéb szociális juttatásai az 1947. február 10-én megkötött párizsi békeszerződés értelmében visszakerültek Csehszlovákiához, Romániához, valamint Jugoszláviához.⁹⁷¹

A vizsgált periódusban már 1945-ben megindultak az államközi tárgyalások. A területi és jogosultsági viták két alapmotívuma egymás jogosultságainak elismerése és az átvállalt

⁹⁶⁹ A felosztó-kirovó rendszer hátrányai ekképp előtérbe kerülhetnek. A megmaradt tartalékrészeket a stabilizációs tervekbe integrálják, s így megnő az esélye, hogy az eredetileg meglévő társadalombiztosítási vagyonszám nem jóléti célokra fordítták. Erre szolgáltatott részben példát a Népjóléti Minisztérium gondatlan kórházi gazdálkodása 1946 augusztusában és szeptemberében.

⁹⁷⁰ Illés: Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez, 22-23.

⁹⁷¹ Romsics: *Magyarország története a XX. században*, 297-305.

költségek fedezetének kérdése volt.⁹⁷² Az 1945 és 1947 közötti periódusban Románia és Jugoszlávia Csehszlovákiával szemben jól átlátható állapotot teremtett a visszacsatolt területekre irányuló szociálpolitikájában. A „konvertálást” megkönnyítette, hogy 1947-ben államjogilag ugyanazok a területek kerültek vissza Romániához (Észak-Erdély) és Jugoszláviához (Délvidék). E három állam között semmiféle társadalombiztosítással vagy szociálpolitikával kapcsolatos államközi megegyezés nem jött létre 1940 és 1947 között.⁹⁷³ 1947-ben az elcsatolt területek lakosai a magyar társadalombiztosításban szerzett jogosultságaikkal együtt kerültek át a román és a jugoszláv társadalombiztosításba. E jogosultságokat utóbbiak maradéktalanul elismerték.⁹⁷⁴

A háború utáni Jugoszláviában a társadalombiztosítást kezdettől fogva az ötéves tervbe integrálták (1945-1950).⁹⁷⁵ A társadalombiztosítás fő szerve az Állami Társadalombiztosító Intézet lett, amely egységes szolgáltatásokat adott, azonos feltételek mellett. Így az ipari munkások, az agrárnépesség, a köz- és magánalkalmazottak a közös teherviselés elve mellett teljes kártalanítást kaphattak baleset és betegség esetére, nyugdíjaik pedig a magyar rendszerhez hasonlóan a javadalmazás arányában alakultak.⁹⁷⁶ További hasonlóság volt a magyar és jugoszláv szociálpolitika között, hogy a mezőgazdasági biztosítás és az agrárnépesség egészségügyi ellátása rendkívül hiányos volt. Habár 1945-ben már mindkét országban bevezették a minden kockázatra kiterjedő mezőgazdasági biztosítást, végrehajtását az anyagi és infrastrukturális adottságok ekkor még nem tették lehetővé.⁹⁷⁷ Az 1947-re elkészült elszámolás szempontjából igen lényeges, hogy a két rendszer hasonlóságai megengedhetővé tették, hogy 1947 végén a két állam kölcsönös pénzügyi megállapodással és elszámolással rendezze biztosítottjai jogosultságainak és azok fedezetének elismerését.

Romániában sok szempontból hasonló változások zajlottak, ugyanakkor a háborús rekonstrukció tovább tartott, mint Magyarországon és Jugoszláviában.⁹⁷⁸ Csupán 1948 elejére sikerült újjászervezni az ország egészségügyi hálózatát. A Groza-kormány igényeinek megfelelően ekkor került sor az egészségügyi szakszervezet felállítására, melynek fő szerve, a

⁹⁷² Bod Péter: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 7. szám, 15-16.

⁹⁷³ Amint az a korábbi fejezetekben bemutattuk, az észak-erdélyi és délvidéki területeken 1941 és 1944 között az OTI, a MABI és más intézetek viszonylag gyorsan kiépítették kerületi pénztáraikat és rendelőiket, s az itteni lakosságot bekapcsolták a magyar társadalombiztosítás rendszerébe.

⁹⁷⁴ Bod: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé, 16.

⁹⁷⁵ Illés György: Az új jugoszláv társadalombiztosítás. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 10. szám, 13-15.

⁹⁷⁶ A százalékos járulékkulcs a magyarhoz hasonlóan a jugoszláv biztosítási rendszerben 28% volt, melyet a munkáltató fizetett, de csupán 7,3%-ot vonhatott le a foglalkoztatott keresetéből. Illés: Az új jugoszláv társadalombiztosítás, 13.

⁹⁷⁷ Ennek részleteit az 1945 utáni mezőgazdasági társadalombiztosítással foglalkozó fejezetben elemezzük.

⁹⁷⁸ Ferencz Gábor: Románia egészségügyi viszonyai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 4. szám, 5.

Román Szakszervezeti Tanács (CGM) kapta a szociálpolitika irányításának feladatát. A társadalombiztosítás szakmai kérdései is ehhez a szervezethez kerültek, így a magyar állam és társadalombiztosítók képviselőinek Dimitrie Bagdasar egészségügyi miniszterrel és a CGM vezetőivel kellett lefolytatniuk a volt magyar jogosultakra vonatkozó tárgyalásokat. Mivel a jogosultsági kategóriák alapvetően itt is fedték egymást, ezért hamar megszületett a megegyezés, és már 1948-ban megtörtént a pénzügyi elszámolás.⁹⁷⁹ A jugoszláv átvételhez hasonlóan a volt magyar biztosítottakat az új román társadalombiztosításba integrálták.⁹⁸⁰

Sokkal összetettebb volt a Csehszlovákiával kialakított államközi szociálpolitikai viszony. 1940-ben megállapodást jött létre a Magyarországhoz került biztosítotások tartaléktőkéiről: a cseh társadalombiztosító intézetek vagyonából a magyar társadalombiztosítás technikai számítások alapján vagyoni fedezetet kapott.⁹⁸¹ Ezt azonban bonyolította az 1946-os lakosságcsere-egyezmény, ugyanis igen sok, korábban a cseh biztosításban jogosultságot szerzett személy került át a magyar társadalombiztosításba, illetve számos magyarországi szlovák kisebbséginek kellett a háború utáni csehszlovák társadalombiztosításban érvényesítenie jogviszonyát.⁹⁸² A betegségbiztosítások és a bányanyugbér esetén könnyen megtörténhetett a kiegyenlítés, mivel a háborút követően mindkét országban a felosztó-kirovó rendszert vezették be. A balesetbiztosításoknál alig volt összetettebb a tranzakció: az OTI 1940-ben megkapta a csehektől azt a tőkefedezetet, melyet most a lakosságcsere tisztázása után visszaadhatott. Ezzel szemben viszont szinte átláthatatlan problémát jelentett a nyugdíjbiztosítás tőkéinek elszámolása, mivel a nyugdíjak várományfedezeti alapjai esetében 1938 és 1947 között kiterjedt beruházások zajlottak, s számos új jogviszony keletkezett.⁹⁸³

Az 1940-es megállapodás értelmében a cseheknek 500 millió koronás járuléktartalékvagyont – a Magyarországra átvett felvidéki nyugdíjasok tartalékalapját – kellett volna átadni, mely viszont a költségeknek így is csak az 50%-át fedezte volna. A háború évei alatt azonban még ennek az összegnek is csak részleteit folyósították. Tovább nehézséget jelentett, hogy a magyar biztosítók letértek az egyéni nyilvántartási és várományfedezeti rendszerről, a

⁹⁷⁹ Ferencz: Románia egészségügyi viszonyai, 6.

⁹⁸⁰ *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai.* MOL XIX-C-1-1-8t-81265-1948.

⁹⁸¹ Bod: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé, 15.

⁹⁸² Az 1946. február 27-én megkötött lakosságcsere-egyezmény értelmében 1948 végéig mintegy 71 787 szlovák települt át Csehszlovákiába, és összesen 89 660 magyar érkezett az anyaországba. Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László: *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században.* Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2008, 214-215.

⁹⁸³ Bod: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé, 15-16.

csehek viszont nem.⁹⁸⁴ A megfelelő érdekképviselő miatt a háború után a magyar szakembereknek tehát nagyon pontos kimutatásokat és technikailag precíz statisztikákat kellett készíteniük az államközi tárgyalásokra, mivel a csehek már eleve alaposabb felkészültséggel érkeztek.

Az 1940-es egyezményben a felek – az OTI, a MABI és a Prágai Általános Nyugdíjintézet – megállapodtak, hogy a Prágai Nyugdíjintézet vagyonából megközelítőleg 131 millió korona vagyonrészt fognak majd kifizetni a MABI-nak, mely 18,7 millió P-nek felelt meg.⁹⁸⁵ Ez összesen 18 806 átvett magánalkalmazott személy nyugdíjbiztosítását fedezte volna.⁹⁸⁶ A pótintézetektől örökölt kötelezettségek fejében további 36,5 millió korona, vagyis több mint 5,2 millió P vagyonrész illette volna meg a magyar társadalombiztosítást, mely 45-100% között fedezte volna az összköltséget.⁹⁸⁷ Ennek ellenére a háború éveit alatt a Prágai Intézettől mindössze 6,75 millió P, a pótintézetektől pedig csupán 570 000 P folyt be (összesen 7,2 millió P).⁹⁸⁸ A cseh társadalombiztosító a fennmaradó 16,8 millió P-t tehát nyereségként könyvelhette el. A MABI ennek ellenére képes volt kötelezettségeinek eleget tenni, s a juttatások folyósításán túl a Felvidéken kölcsönök formájában közel 3,5 millió P értékben investált. Ezek a beruházások viszont 1947 után tulajdonjogilag – kártérítés nélkül – Csehszlovákiához kerültek.⁹⁸⁹ Összességében tehát a felvidéki társadalombiztosítás befektetései nagy veszteséget okoztak a MABI-nak.

Ezzel párhuzamosan az 1947-es társadalombiztosítási államközi tárgyalások is negatívan zárultak Magyarország számára: a fennálló követeléseket nem lehetett érvényesíteni. A tárgyalások sikertelenségét elsősorban a magyar „szociálpolitikai” diplomácia felkészületlenségével magyarázhatjuk. A magyarországi szociálpolitikusok hiányos

⁹⁸⁴ Ezt súlyosbította, hogy a csehek sokkal pontosabb és megalapozottabb statisztikákat és biztosítási számításokat alkalmaztak, így nyugdíjrendszerük áttekinthetőbbé vált. *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai*. MOL XIX-C-1-1-8t-81265-1948.

⁹⁸⁵ Bod: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé, 16.; *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai*. MOL XIX-C-1-1-8t-81265-1948.

⁹⁸⁶ Ennek az összegnek 2161 járadékos évi 1 914 000 P-t kitevő terhét, illetve 15 530 aktív biztosított és várományos terheit kellett volna fedeznie. A MABI ezeken felül 9 felvidéki pótintézettől 339 járadékost vett át 310 000 P járadékterhével, valamint 776 aktív biztosított várományát. *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai*. MOL XIX-C-1-1-8t-81265-1948.

⁹⁸⁷ Tehát még nem teljes fedezet mellett is összesen közel 24 millió P-s követelést támaszthatott. *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai*. MOL XIX-C-1-1-8t-81265-1948.

⁹⁸⁸ *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai*. MOL XIX-C-1-1-8t-81265-1948.

⁹⁸⁹ Verseghe Géza: A 70.700-1947. N. M. sz. rendelet és a külön jogszabályon alapuló járadékok. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 7. szám, 4.

statisztikákkal, számos esetben hanyag kimutatásokkal érkeztek a tárgyalásokra, s a megbeszélések során meglehetősen erélytelenül képviselték Magyarország érdekeit.⁹⁹⁰

Már az 526/1945. M.E. sz. r. intézkedett róla, hogy a felvidéki és kárpátaljai járadékosok, valamint az Ericson vállalati nyugdíjasainak biztosítását megszüntesse. Ugyanakkor szociális és külpolitikai megfontolásokat szem előtt tartva továbbra is kaphattak juttatásokat azok a személyek, akik igazolni tudták magyar állampolgárságukat és állandó magyarországi lakhatásukat. Ezek a személyek 1945 és 1947 között magasabb járadékban részesültek.⁹⁹¹ A 70.700/1947. N. M. sz. rendelet viszont – főképp az államközi tárgyalásokon várható kedvezőtlen konklúzió miatt – e magasabb nyugdíjjáradékokat „méltányosságból” közelítette a magyarországi kötelező nyugdíjbiztosítás átlagszintjéhez, ugyanakkor annál még így is magasabban állapította meg.⁹⁹²

Mindazonáltal a tárgyalások lezárultával és a gazdasági rekonstrukció befejeződésével 1947 elejére a magyar jóléti állam „külpolitikai értelemben” is konszolidálódott. Az 1947 ősztől meginduló tervgazdálkodással ugyanakkor gazdaság és szociálpolitika új viszonya alakult ki, mivel a szociálpolitika alapvetően alárendelődött a gazdasági tervek célkitűzéseinek. Ennek elemzése azonban már átvezet a tervgazdálkodással összefüggésben álló politikai és gazdasági kérdések tárgyalásához.

6.2. A 3 éves terv szociálpolitikai törekvései (1947-1948)

Az 1947 első felében végbement külpolitikai és belpolitikai átalakulás leglényegesebb mozzanata a hidegháború megindulása és a kisgazdapárt dezintegrálása volt. A politikai élet

⁹⁹⁰ A tárgyalások jegyzőkönyvei alapján jól dokumentálható a megbeszélések menete és hangneme. *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai*. MOL XIX-C-1-I-8t-81265-1948.

⁹⁹¹ A békeszerződés értelmében Csehszlovákiának átengedett 3 községgel kapcsolatban a Magyar-Csehszlovák Határrendező Bizottság 1947. december 18-án létrejött megállapodása értelmében a következő társadalombiztosítási döntések születtek. Az idetartozó hadigondozottak a terület átengedésétől csehszlovák jogosultságot kaptak. Minden más biztosítás esetében a magyar jogosultságok maradtak érvényben. Csehszlovákia vállalta, hogy legkésőbb 1948. január 30-ig visszamenőlegesen folyósítja az összegeket. A nyugállományba vonult közszolgálati alkalmazottak, ha állandó lakhellyel bírtak e községekben, akkor jogviszonyukba beszámíthatták Magyarországon szerzett közszolgálati idejüket, s ezt követően a csehszlovák szolgáltatásokat kapták. Minden más jogosultság és igény átkerült a csehszlovák társadalombiztosítási rendszerbe. *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai*. MOL XIX-C-1-I-8t-81265-1948.

⁹⁹² 20 és 30 év munkaviszony után a magyar átlagjáradék 150%-át, 30 és 40 év munkaviszony után 175%-át, míg 40 év felett már 200%-át adta. *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai*. MOL XIX-C-1-I-8t-81265-1948.; Bod: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé, 16.

antidemokratikus elemeinek megjelenése – Nagy Ferenc miniszterelnök lemondása (1947. május 30.), valamint az ún. „kékcédulás választások” (1947. augusztus 31.) – már a szovjet típusú kommunista diktatúra kialakításának szándékát tükrözték. E változás a gazdaságpolitikában is új irányt jelentett, mivel 1947 nyarára kétségtelenné vált, hogy a meghatározó politikai erők Magyarországon is a szovjet mintájú tervgazdálkodás bevezetésére törekedtek.⁹⁹³ Az első hároméves terv (8530/1947. Korm. sz. r.) elsősorban a gyors ipari fejlesztések megvalósítását tűzte ki célul, ugyanakkor 80%-os életszínvonal növekedést ígért, melyből 1949-re 37%-os emelkedés valósult meg.⁹⁹⁴ A háborút követően a Szovjetunió vált Magyarország fő külkereskedelmi partnerévé. A tervgazdálkodást tulajdonképpen a kapitalizmusból a szocializmusba való átmenet előkészítésének szánták, mely a magyar jóléti állam számára is új szerepkört jelentett. A szociálpolitikát ugyanis 1947 második felétől a gazdasági tervek végrehajtásához igazították, majd pedig 1948-tól alárendelték a központi gazdasági utasításoknak.⁹⁹⁵ E fejezetben azt vizsgáljuk, hogy a tervgazdálkodás rendszerébe integráltan hogyan alakultak át a szociálpolitika programjai és finanszírozása.

A hároméves terv koncepciója elvileg kizárta a munkanélküli biztosítást, mivel a teljes foglalkoztatást kívánta megvalósítani. A reorganizációt követő gazdasági tervekben előtérbe kerültek az extenzív fejlesztések, amihez jelentős munkaerő potenciálra volt szükség, melyet szabályozott foglalkoztatás és a gazdaságnak alárendelt szociálpolitika segítségével akartak biztosítani. A magyar népjóléti miniszter úgy rendelkezett, hogy a 3 éves terv fő ügyei minden más népjóléti intézkedéssel szemben elsőbbséget élveznek.⁹⁹⁶ Ennek megfelelően a társadalombiztosítási költségvetés az állami költségvetés része lett, a járulékokat és kiadásokat nem kezelték elkülönülten.⁹⁹⁷ A szociálpolitika eddig önálló területét pedig gazdasági és ideológiai értelemben is integrálták a gazdasági tervbe. Olt Károly kommunista népjóléti miniszter politikai-gazdasági feladatként határozta meg a szociálpolitikát, mely

⁹⁹³ 1947. június 11-én megalakult az Országos Tervhivatal, s a Gazdasági Főtanács alapelveit tette a centralizált gazdaságirányítás koncepciójává. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 335-336.

⁹⁹⁴ A valódi növekedés 10-20% lehetett, mivel a terv végrehajtása közben a nehézipari beruházások kerültek előtérbe. 1949-re a fogyasztás rovására 18%-ra nőtt a beruházási ráta, mely igen nagymértékű emelkedést jelentett az 1938-as 4%-hoz képest. Az ipari termelésben 1949-re 37%-kal sikerült meghaladni az 1938-as szintet, ugyanakkor ezek a beruházások a mezőgazdaság rovására valósultak meg, ahol elmaradt a nyugat-európai államok többségében 1945 után végrehajtott modernizáció. Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 339-340.

⁹⁹⁵ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 153.

⁹⁹⁶ *A Népjóléti Minisztérium hároméves tervvel kapcsolatos iratai*. MOL XIX-C-1-I-8t-80984-1948.

⁹⁹⁷ Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 110.

értelemszerűen azt is megkívánta, hogy a szociálpolitika is terv szerint működjék.⁹⁹⁸ A kollektivistá ideológia azonban a szociálpolitikában elsősorban nem olyan eszközt látott, mellyel az egyén személyes biztonsága, egészsége védhető, hanem „a munkás munkaképességének és teljesítményének megóvását” szolgáló instrumentumot.⁹⁹⁹ Ennek megfelelően készült el az OTI 3 éves terve, mely szintén 1947. augusztus 1-én indult meg. A társadalombiztosítók azonban 1947 végéig nem tudták a háború előtti színvonalon folyósítani a juttatásokat, ugyanis a szolgáltatási színvonalat illetően nem történt meg a valorizáció.¹⁰⁰⁰ Ezt azzal magyarázhatjuk, hogy, amint azt az előző fejezetben bemutattuk, a stabilizációs nehézségek miatt még nem teremődtek meg egy nagyobb kiterjesztés anyagi alapjai. Ugyanakkor legalább ilyen fontos volt, hogy a belpolitikai küzdelmek következtében a szociálpolitikai reformokat illetően nem alakult ki megfelelő politikai konszenzus.

A társadalombiztosítás hároméves tervében feladatul tűzték ki a teljes állami népbiztosítás kiépítését és a még meglévő hiányok pótlását. Mivel ezt úgy értették, hogy ennek az állami tervgazdasághoz igazítva kell megtörténnie, ezért tulajdonképp már implicit megfogalmazták a társadalombiztosítás államosítását is. Ugyanakkor az önkormányzatok ellenállása, valamint a formálisan még működő demokratikus politikai rendszer miatt ezt a kommunista vezetésű népjóléti tárca 1947-ben még nem tudta kivitelezni. A gazdasági terv célja volt emellett az intézményi rekonstrukció befejezése, valamint a krónikus ágyhiány és az elmaradt járulékok pótlása.¹⁰⁰¹ A további feladatok között szerepeltek a különböző fajtájú bővítések, a körzeti orvosi rendszer kiépítése, a mezőgazdasági társadalombiztosítás megvalósítása, valamint a külföldi jóléti rendszerek tanulmányozása.¹⁰⁰² A tervgazdaság koncepciója szerint a gazdasági fejlődéssel párhuzamosan ezek a szociálpolitikai célkitűzések „automatikusan” valóra fognak

⁹⁹⁸ Mező Gyula megfogalmazásában: „Az OTI feladata, hogy minél több egészséges és munkaképes munkást tudjon a hároméves terv rendelkezésére bocsátani.” Mező Gyula: A hároméves terv elé... *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 6. szám, 1.; Olt Károly: Társadalombiztosításunk politikai jelentősége. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 10. szám, 1.

⁹⁹⁹ „Mindenesetre be kell látnunk, hogy az olykor tapasztalható jószívűségi mentalitás, amelynek jelszava 'minél többet adni' meglehetősen szűk látókörű és végső kihatásában ártalmas. Néha éppenséggel szándékos szabotálás, a politikai reakció eszköze.” Réti Károly: A társadalombiztosítás újjáalkotása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 12. szám, 13.

¹⁰⁰⁰ A biztosított családtagjának gyógykezelését 42 napról 60 napra, a családi táppénzt a teljes javadalmazás 55%-áról 75%-ra, a tüdőbetegek ingyenes ápolását 1 évről 2 évre, családtagjaikét pedig 6 hónapra emelték, valamint az egyedülálló biztosítottaknál a kórházi ápolás 31. napjától ¼ táppénz járt. Ennek elsődleges célja az volt, hogy a rövid jogosultságok miatt ne kelljen idő előtt munkába állni. Rostás Oszkár: Az OTI 3 éves terve. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 7. szám, 2-3.

¹⁰⁰¹ 1947. augusztus 1-től havi rendszerű egyéni be- és kijelentési rendszert vezettek be, melyen belül három munkaadói csoportot különítettek el: (1) kismunkaadó/háztartási munkaadók: 10 foglalkoztatott alatt; (2) közép-munkaadók: 10-50 foglalkoztatott; (3) nagymunkaadók: 50 foglalkoztatott felett. A be- illetve kijelentés elmulasztását keményen büntették. Rostás: Az OTI 3 éves terve, 1.

¹⁰⁰² Ez utóbbin belül külön fejezetet képezett a szovjet és angol társadalombiztosítás tanulmányozása, mivel e jóléti rendszerekben államosították az egészségügyi rendszert és a társadalombiztosítást is. *A Népjóléti Minisztérium hároméves tervvel kapcsolatos iratai*. MOL XIX-C-1-I-8t-80984-1948.

válni. A „szociálpolitikai alátámasztást” úgy kell felépíteni, hogy „az életszínvonal emelés szociális alapon történjék”, azaz, „amilyen arányban növekedik gazdasági ereje [ti. az államé – CZ], kárpótolni fogja a dolgozó tömegeket szociálpolitikai szempontból is. [...] A két munkáspárt egyesített terve az egész magyar gazdasági életet és annak minden ágazatát felöleli és így egyedül alkalmas arra, hogy az ország újjáépítését és a dolgozó nép életszínvonalának emelését sikeresen szolgálja. A két munkáspárt egyesített terve valójában nemcsak gazdasági terv, hanem szociális terv is, mert súlyt helyez arra, hogy a termelés tervszerű irányítása mellett messzemenő szociálpolitikai célokat is valóra váltsion. A munkáspártok köteles előrelátással szövegezték meg tervezetüket, abban a tudatban, hogy egyoldalú gazdasági elgondolás szociálpolitikai alátámasztás nélkül nem szolgálna célt. Megfelelő szociálpolitikai alátámasztás viszont biztosítja a hároméves gazdasági terv teljes sikerét.”¹⁰⁰³ A tervgazdasági integráció tehát a szociálpolitika autonómiájának megszüntetését jelentette, mely egyrészt a költségvetési források allokációjában, másrészt a terv végrehajtásának módjában tükröződött.

A terv költségvetése összesen 16 millió Ft-ot irányzott elő jóléti célokra, melynek 50%-át infrastrukturális fejlesztésekre, további 50%-át pedig szolgáltatásokra kívánták fordítani.¹⁰⁰⁴ Az infrastrukturális fejlesztések között a legfontosabb tételek a következők voltak: új szakorvosi rendelők – a körzeti orvosi rendszer kiépítésének előkészítése, orvosi állások számának növelése –, kórházi felújítások és az ellátás „racionalizálása”, az egészségügyi felszerelés pótlása, valamint a teljes lakosság kötelező betegbiztosítása. A terv mindazonáltal nem tartalmazott semmilyen biztosítékot arra vonatkozólag, hogy ez a befektetés milyen hatásokkal s milyen ellenőrzés mellett fog megvalósulni.¹⁰⁰⁵

Ugyanakkor a terv bevezetésének időpontjában Magyarországon számos társadalmi réteg – mint például az agrár-munkavállalók többsége, vagy a kiskereskedők és a kisiparosok – továbbra sem volt kötelezően biztosítva. Az állami közegészségügyi intézmények száma és fejlettsége sem érte el azt a színvonalat, melyet Kovrig Béla és Johan Béla már 1941-ben szükségesnek tartott. Ezt a háború pusztításain túl elsősorban a stabilizáció pénzügyi nehézségeivel magyarázhatjuk.¹⁰⁰⁶ Ugyanakkor a szűkös és szigorú pénzügypolitika

¹⁰⁰³ Propper Sándor: A hároméves gazdasági terv a szociálpolitika tükrében. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 7. szám, 3-4.

¹⁰⁰⁴ A teljes költségvetésből 1 milliárd 600 milliót akartak „szociális és kulturális intézmények fejlesztésére” fordítani. Hozzászólások Molnár Erik dr. népjóléti miniszter a 3 éves terv egészségügyi vonatkozásairól szóló előadásához. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 4. szám, 13.

¹⁰⁰⁵ Maga Propper Sándor is elismerte, hogy ez a terv csak „nagyobb vonalakban körvonalazza a szociálpolitikai tennivalókat”. Propper: A hároméves gazdasági terv a szociálpolitika tükrében, 4.

¹⁰⁰⁶ A stabilizáció, a valorizáció és a magyar állam jóvátételi kötelezettségeinek törlesztése jelentős terhet rótt a költségvetésre, mely a népjóléti büdzsét is érintette. Propper Sándor hároméves tervhez fűzött kommentárjában

önmagában még nem tette elkerülhetetlenné, hogy a szociálpolitika egy alapvetően merev és valódi kontroll nélküli gazdasági terv függvényévé váljon.

Ez utóbbit jól tükrözte, hogy a tervben megfogalmazták az ún. munkaközösségi elvet. Ennek értelmében a népbiztosítás megvalósítása céljából a közegészségügyi és egészségvédelmi létesítmények felállításáról és elhelyezéséről az Országos Tervhivatal hozhatott csak döntést.¹⁰⁰⁷ E rendelkezést úgy alkalmazták, hogy a produktivitás szempontja prioritást élvezett, így az egészségügyi fejlesztések alapvetően az ipari gócpontokra, a munkáslakótelepek környékére összpontosultak, tehát az intézmények két világháború közötti időszakára jellemző térbeli eloszlásának egyenlőtlenségét egy újabb széttagoltság váltotta fel. A terv diskurzusa ugyanakkor a fejlesztésekkel kapcsolatban csupán a mennyiségi szempontokat helyezte előtérbe.

A vidéki egészségügyi program keretében járási egészségügyi központok létesítését határozták el.¹⁰⁰⁸ A körzeti orvosi rendszer létrehozása – amely már Johan Béla 1941-es belügyminisztériumi terveiben is az egyik leglényegesebb kérdést képezte – ugyanis 1945 után a szociálpolitika egyik legfontosabb kérdésévé vált. A terv szerint a motorizált központokban állandó orvos, védőnő és tanyai egészségőr dolgozott volna már 1948 elejétől.¹⁰⁰⁹ Ugyanakkor a terv végrehajtása során ebből igen kevés valósult meg. A mozgó ambulanciák rendszere 1948. január 1-től indult meg Pécs, Debrecen és Szeged központokkal, viszont nem pótolhatta az egész ország területén kiépített körzeti orvosi rendszert.¹⁰¹⁰ Habár a járások szerinti felépítés az egészségügyi munka koncentrációjára utalt, 1948 elején mindössze 40 új egészségház felállítását indították meg, főként prevenciós célokkal. Az OKI 1945-től 1947 végéig végezte intézményei rekonstrukcióját, viszont az állami egészségvédelem 1947 decemberében is még csak a lakosság megközelítőleg 60%-ára terjedt

nem mulasztja el kiemelni ezt a szempontot: „A társadalombiztosítás vonalán sem gondolunk mindjárt a Beveridge-terv arányaira, amely valójában a népbiztosítást és a közegészségügy államosítását valósítja meg. Jól tudjuk, hogy szegény, kifosztott ország vagyunk, amely a saját nyomorúságának roppant terheit viszi és a jóvátételi terheket is kénytelen vállalni és viselni – nem mehetünk tehát odáig, ameddig elment az angol világbirodalom. De bizonyos résztörlesztés az állam szociálpolitikai adósságából föltétlen kívánatos.” Propper: A hároméves gazdasági terv a szociálpolitika tükrében, 4.

¹⁰⁰⁷ Érvelésük szerint „így az új létesítmények oda fognak kerülni, ahol valóban szükség van rájuk.” Bakács Tibor: Munkaközösség a székesfőváros és az Országos Társadalombiztosító Intézet között. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 9. szám, 6.

¹⁰⁰⁸ Rostás: Az OTI 3 éves terve, 2.

¹⁰⁰⁹ A kiterjesztéssel együtt a tiszti és községi orvosok fizetésének emelésére és hatósági jogkörének kiterjesztésére is sor került volna. A tervek szerint a körzeti orvosi rendszeren belül falusi egészségügyi normát kellett volna készíteni, melynek keretében helyi egészségügyi jelentéseket, statisztikákat készítettek volna az egyes falvak és tanyák viszonyairól. Gál Imre: Egészségügyi újjáépítés vidéken. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 12. szám, 9-12.

¹⁰¹⁰ Rostás: Az OTI 3 éves terve, 2.

ki.¹⁰¹¹ E terv alapvető sikertelenségét és az egészségvédelmi rendszer teljes rekonstrukcióját követően csupán az 1949-től kiépített körzeti orvosi rendszer hoz majd lényeges változást.

A társadalombiztosítók működését, gazdálkodását, befektetéseit is a tervgazdálkodás érdekei szerint kívánták átszervezni. Annak ellenére, hogy a társadalombiztosítási juttatások esetén csak 1948 elejére sikerült elérni az 1938-as színvonalat, az OTI és MABI esetében mindenekelőtt infrastrukturális és anyagi bővítéseket képzeltek el 1947 és 1950. augusztus 1. között.¹⁰¹² Igen jellemző a kommunista szociálpolitikai diskurzusban szereplő „megjavítani” kifejezés, mely e terminológiában alapvetően mennyiségi növelést és kiszélesítést jelent. Ugyanakkor a minőségi tartalmakról, az átalakítások várható eredményességéről és nehézségeiről alig közöltek valamit. Azáltal azonban, hogy az összegeket majdnem kizárólag infrastrukturális befektetésekre fordították, miközben pedig az egyébként is a létminimum szintje alatt vagy a körül mozgó társadalombiztosítási juttatások terén nivellálási programot hirdettek, egyben azt is determinálták, hogy a nivellálások alacsony szinten valósulnak majd meg.

A nivelláláshoz mérten a tervgazdálkodásba integrált szociálpolitika hasonló fontosságú eleme volt a „racionalizálás”. Ez azt jelentette, hogy az egészségügyi és társadalombiztosítási intézményekben, finanszírozásukban, a gyógyszerellátás terén, valamint az orvosi hálózat irányításában erőteljes központi mintát érvényesítettek.¹⁰¹³ A racionalizálás jegyében Olt Károly népjóléti miniszter egyik első döntésével komoly anyagi forrásokat vont el a társadalombiztosítóktól. 1947. augusztus 1-től az OTI-től visszamenőleg havi 5 millió Ft-ot, a MABI-tól pedig havi 1,25 millió Ft-ot vett igénybe a népjóléti tárca a hároméves terv „szociális és kulturális beruházásaira [...] vigyázva arra, hogy a várható politikai ellenállást kiküszöböljék.”¹⁰¹⁴ Ugyanakkor az egészségügyi dolgozók fizetésrendezésében is megjelent a hatalmi-centralizációs szándék. Az orvosok, gyógyszerészek és mérnökök 1947 júliusában a

¹⁰¹¹ Az OKI 1948-as költségvetését a Népjóléti Minisztérium 1 millió forintos keret-hozzájárulással egészítette ki, melynek segítségével ez év folyamán sikerült az 1938-os színvonal helyreállítása. Varga Lajos: 1947-ben a lakosság 60%-a állt gondozásunk alatt. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 1. szám, 8-9.

¹⁰¹² A MABI esetében például a bővítésekhez 1950. augusztus 1-ig 40 570 000 Ft-ra lett volna szükség. Számításaik szerint 1948. augusztus 1-ig 10 520 000 Ft, 1949. augusztus 1-ig 12 850 000 Ft, 1950. augusztus 1-ig pedig 17 200 000 Ft-ot fektettek volna be. Ezeket az összegeket a következőkre fordították volna: a szabadsághegyi szanatórium felépítése, a Buda-kórház ágyszámbővítése, más kórházak osztályainak ágyszámbővítése, a nagymarosi és más magaslati üdülők kiépítése, a Margit-sziget újjáépítése (9,5 millió Ft). Bod Péter: Megjegyzések a MABI hároméves tervével kapcsolatban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 15.

¹⁰¹³ Bod Péter ezt az egységesítés fogalmához kapcsolta: „[...] a társadalombiztosítás egységesítésének kérdése mondhatni már nemcsak a szociálpolitika fejlődésének egyik lényeges állomása, hanem hároméves tervünk jó végrehajtását döntően befolyásoló, aktuális kérdés.” Bod: Megjegyzések a MABI hároméves tervével kapcsolatban, 16.

¹⁰¹⁴ *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. október 21-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e.

márciusi 15%-os emelésen túlmenően egyszeri pótlékot kaptak.¹⁰¹⁵ Ezzel egy időben az öregségi, baleseti és bányanyugbérések egy hónapnak megfelelő járadékösszegben részesültek, melyet azonban csak 1947 októberétől folyósítottak.¹⁰¹⁶ Fontos, hogy nemcsak intézményi forráselvonásról és népszerűség-növelő járadékemelésről volt szó, hanem e kettő összekapcsolásáról. A tervgazdaságba integrált szociálpolitikai fordulat egyik lényeges eleme éppen ez a politikai logika. A népjóléti minisztérium látszólag növeli a jóléti juttatásokat, ugyanakkor a hagyományos önkormányzatiságon alapuló társadalombiztosítók esetében forráselvonásokat hajt végre, s ezáltal aláássa működésüket.

A tervgazdasági centralizálás alól az orvosi ellátás rendszere sem jelentett kivételt: „*A kiút tehát nem lehet más, mint a racionális gyógyszerellátás figyelembe vétele mellett megtalálni az orvosok és betegek átképzésének és átnevelésének helyes módszerét és megtalálni a gyógyszerek forgalmát irányító kapitalista szempontok helyett a helyes betegellátás szempontjait figyelembe vevő gyártó és elosztó módszereket.*”¹⁰¹⁷ Az orvosi szolgáltatot illetően a legfontosabb kihívás a körzeti orvosi rendszer kiépítése volt, melyet a stabilizációs időszak szűkössége is elősegített. A stabilizáció ugyanis pénzszűkét teremtett, mely hátrányosan érintette a magánpraxisokat, s így előtérbe került az állami orvosi ellátás megszervezése. Weil Emil orvosszakszervezeti vezető már 1946 végén kiemelte, hogy ez azonban csak a közalkalmazott orvosok státusrendezésével párhuzamosan valósulhat meg.¹⁰¹⁸ A kérdés már 1947 első felében feltűnt a szociálpolitikai diskurzusban. A centralizálás körül folyó vita lényege az volt, hogy egyes szociálpolitikusok a magasabb szinten nivellált és kiterjesztett társadalombiztosítást centralizálni szerették volna, míg a betegellátást meg kívánták hagyni decentralizált állapotában. Ez azt jelentette, hogy bár megmaradtak volna az orvosi körzetek, viszont a körzethatárokat arányosították volna. Ezen koncepció szerint a gyári és üzemi ellátásnál rendelőket kellett volna kiépíteni, s a már meglévő vállalati pénztárakat és rendelőket is fenn lehetett volna tartani, mivel azokat a munkáltatók

¹⁰¹⁵ Az Orvosi Szakszervezet tagjai már ekkor magasabb juttatásokban részesültek, ezáltal pedig explicit módon is elkezdték a hatalomhoz kötni az orvosi szakmát. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. július 8-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e.

¹⁰¹⁶ Az 1947. júliusi járadékemelés az augusztusi „kékcédulás választások” előtt kitűnően példázta, hogy hogyan próbálta meg a Népjóléti Minisztériumon keresztül a hatalom oly módon felhasználni a jóléti juttatásokat, hogy azok közvetlen politikai célokat szolgáljanak. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. július 8-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. Ezt egészítette ki szeptemberben egy újabb emeléshullám: a mezőgazdasági öregségi járadékok összegét havi 20 Ft-ról 30 Ft-ra (havi 600 000 Ft kiadás), valamint a mezőgazdasági balesetbiztosítási járadékot 15%-kal (havi 32 000 Ft kiadás) emelték. A költségtöbbletet a családpénztárak fedezték. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. szeptember 11-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e.

¹⁰¹⁷ Rostás Oszkár: Az OTI népszerűtlenségének okairól. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 7. szám, 11.

¹⁰¹⁸ Weil Emil: Tisztelt Kartársak! *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 1. szám, 7.

finanszírozták. A jól működő, tradicionális önálló pénztárak és rendelők rentábilisak voltak, s feleslegeiket az OTI visszakapta.¹⁰¹⁹ E decentralizált orvosi rendszerben Zellner Pál véleménye szerint a szabad és kötött orvosválasztás egyesítése lett volna célravezető. Az újrászabott körzetekben a beteg így 2-3 orvos közül választhatott volna, s ezzel párhuzamosan a jobb teljesítményt nyújtó orvost nagyobb fizetéssel lehetett volna honorálni.¹⁰²⁰ Ugyanakkor más szociálpolitikusok az államosítás mellett érveltek. Weil Emil elemzése szerint a 2000 vagy ennél kevesebb lakossal rendelkező községek képtelenek voltak saját orvost eltartani.¹⁰²¹ Weil máshol az angol állami egészségügyi rendszert hozza fel példaként állításai alátámasztásául, ahol a biztosítást szabad orvosválasztással kötötték össze, ugyanakkor az egészségügyi ellátásokat az állami társadalombiztosítás finanszírozta.¹⁰²² A Zellner-féle kötött rendszerrel és az e helyütt Weil elgondolásán keresztül felvázolt állami orvosi szisztémával szemben többen a szabad orvosválasztás fenntartása mellett érveltek. Bihari Arnold szerint Zellner elképzelése nem megalapozott, s a kötött és a szabad orvosválasztási rendszer ötvözését semelyik európai ország nem alkalmazza.¹⁰²³ Biharihoz hasonlóan Hajnal György amellet érvelt, hogy a minőségi betegbiztosítás alapfeltétele az orvosok nagyobb szabadsága, melyet kisebb körzethatárok kialakításával lehet elérni, miközben megmarad az orvosválasztás lehetősége is.¹⁰²⁴

Az orvosi ellátás országosan egyenlőtlen területi eloszlása és a mezőgazdasági betegbiztosítás bevezetése ugyanakkor szükségessé is tették a körzeti rendszer kiépítését. Míg Magyarország nagyobb városaiban a korabeli statisztika szerint átlagosan 450, addig vidéken csupán 2000 lakosra jutott 1 orvos. Kisebb eltérést mutatott a körzeti kezelőorvosi állások megoszlása: Budapesten és a nagyobb városokban átlagosan 4200 fő jutott egy-egy körzetre, míg vidéken ez az arány 6800 volt. Sokkal jelentősebbnek tűnt azonban a különbség az OTI szakorvosi állásait illetően: a nagyvárosokban átlag 700 főre jutott egy szakorvos, míg

¹⁰¹⁹ Valér Ferenc: Hozzászólás Rostás Oszkár dr. „Társadalombiztosítási kérdések” című közleményéhez. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 5. szám, 14-15.

¹⁰²⁰ Ez a megoldás egyrészt kiküszöbölte volna az állami orvosi rendszer bevezetéséből fakadó olyan lehetséges hátrányokat, mint például a fix fizetés, az orvosi hanyagság és elégedetlenség, s egyes szakmák elgépiesedése. Ugyanakkor a kötött szabad orvosválasztási rendszerben a betegnek megmaradt volna a választás lehetősége, így például a kötelezően kirendelt OTI orvosokkal szembeni bizalmatlanság is csökkent volna. Zellner Pál: Társadalombiztosítási kérdések. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 10. szám, 1-6.

¹⁰²¹ Weil Emil: A hároméves terv és az orvos. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 9. szám, 1-2.

¹⁰²² Weil kiemeli, hogy az angol rendszerben 1 orvosra legfeljebb 2000 beteg juthat. Mivel az államosított egészségügy és társadalombiztosítás miatt nincs külön társadalombiztosítási rendelőintézet, ezért a biztosított és magánbeteg közötti megkülönböztetés minimalizálódik. Weil: Tisztelt Kartársak!, 3-6.

¹⁰²³ Ezzel szemben több országban a szabad orvosválasztás felé történt elmozdulás. Bihari sokkal inkább az orvosok mobilizációját szerette volna fejleszteni, melyre a 172.965/1947. N.M. sz. r. által lehetővé tett kedvezményes gépkocsivásárlást tartotta a legalkalmasabbnak. Bihari Arnold: Hozzászólás Zellner Pál dr. cikkéhez. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 12. szám, 20-23.

¹⁰²⁴ Hajnal György: Társadalombiztosítási kérdések. Megjegyzések Zellner Pál cikkéhez. *Magyar Orvosi Szemle*, 2. évf. (1948), 2. szám, 43-44.

vidéken csupán 5600 lakosra.¹⁰²⁵ A kötelező mezőgazdasági betegbiztosítás kiépítésével azonban ezek az arányok még problematikusabbá váltak, hiszen a leendő biztosítottak jórészt vidéken éltek. Éppen ezért Liteczky Andor biztosítási orvosszakértő a néhány községet magába foglaló kis körzeti rendszer mellett érvelt, új orvosi állások megszervezésével és magasabb orvosi fizetésekkel.¹⁰²⁶ A vidéki orvosok lakhatása ugyanakkor még 1947-ben is megoldatlan volt. Az orvosi lakások száma továbbra is alacsony, a falusi „kultúrnívó” nem volt kielégítő az orvosok számára, s kevés alkalom nyílt a továbbképzésre. Molnár Erik népjóléti miniszter a hároméves tervben elsőként azt szerette volna érní, hogy a kötelező orvosi díjszabás ne terjedjen ki az újjgazdákra és a szegényekre. Másodsorban a népjóléti tárca 1949-ig 145 új orvoslakást akart felépíteni, valamint anyagilag támogatni az orvosi továbbképzést.¹⁰²⁷ Az egyes nagyvárosi körzetekben pedig több és magasabb fizetésű orvos munkába állításával remélték visszaszorítani a tömegrendelések jelenségét.¹⁰²⁸ A társadalombiztosítás kiterjesztése tehát a körzeti orvosi rendszer fenti elvi vitáján kívül gyakorlati érveket is szolgáltatott a fejlettebb körzeti szisztéma kiépítéséhez.

Mindennek tükrében a terv eredményei meglehetősen szerénynek bizonyultak. Amint azt már említettük, még 1948 végére sem sikerült elérni a háború előtti 50 000-es kórházi ágyszámot. A háborús veszteség mértéke óriási volt: 50 teljesen felszerelt kórház és számos klinika anyagi állománya teljesen eltűnt. 100 vagon gyógyszert, valamint szinte az egész mentőkocsi-állományt a megszálló csapatok szállították el. A kórházi ágyak közül több mint 25 000 használhatatlanná vált. Ugyanakkor az új kórházakat már többosztályos nagykórházakként építették újjá, s számos korábbi kastélyt és kúriát használtak fel erre a célra. Az eredeti károk helyreállítása és az új fejlesztések 600 millió Ft-os beruházást igényeltek.¹⁰²⁹ Ezzel párhuzamosan a korábbi évek átlagosan 6 millió Ft-os egészségvédelmi ráfordításait 1948. január 1-től 8 millióra növelték, mivel 1947 végére sikerült helyreállítani a háború alatt megrongálódott legtöbb egészségvédelmi intézményt, s ezeket a renoválásra

¹⁰²⁵ A nagyvárosokban összesen 4672 körzeti orvos tevékenykedett 1947 augusztusában, vidéken pedig mindösszesen 3703. A nagyvárosokban 2807 volt a szakorvosok összlétszáma, vidéken pedig 1299. Még ennél is rosszabb volt az OTI szakorvosi rendelők eloszlása: a városokban 1052 rendelői állást találunk, míg a falvak és tanyák esetében csupán 46-ot. A körzeti kezelőorvosi állások száma: városban 467, vidéken 1168. Liteczky Andor: A mezőgazdasági társadalombiztosítás. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 9. szám, 4-5.

¹⁰²⁶ A korábbi körzeti rendszerben sokszor 1 körzethez 10-15 község tartozott, melyek az orvos székhelyétől akár 20-25 km távolságra is lehettek. Liteczky: A mezőgazdasági társadalombiztosítás, 6.

¹⁰²⁷ Az orvosok gyermekeinek nevelése is akadályokba ütközött. A hivatalos iratokban nem definiálták, hogy mit értenek „szegény” alatt. Nem eldönthető, hogy ez a létminimum alatt élőkre értendő-e. Molnár Erik: *Demokratikus közegészségi politika* (1947). SOL 329. f.; Weil Emil: A népjóléti költségvetés. *Magyar Orvosi Szemle*, 2. évf. (1948), 8. szám, 149-151.

¹⁰²⁸ Az anyagi honorálás javítása érdekében a kórházi orvosok 1945-ben egy fizetési osztállyal feljebb kerültek. A vidéki körorvosok anyagi teherterelein – rezszi, lakbér, műszerek – pedig állami támogatással könnyítettek. Az *MKP orvoscsoportjának programja* (1947). SOL 329. f.

¹⁰²⁹ Molnár Erik: *Demokratikus közegészségi politika* (1947). SOL 329. f.

szánt forrásokat vissza tudták csoportosítani az általános prevencióhoz.¹⁰³⁰ 1948 augusztusáig vidéken összesen csupán 20 orvoslakást építettek fel, s az orvosi autóellátást, tehát a nagyobb mobilizációt sem sikerült megoldani, melyre ebben az esetben leginkább szükség lett volna. 1948 második felére ugyanakkor jelentős eredménynek tekinthető a csecsemőhalandóság visszaszorulása, mely országos átlagban 120‰, Budapesten pedig 85‰ volt az 1945 első hónapjaiban regisztrált 200-250‰-el szemben.¹⁰³¹ A hároméves terv hátralévő szakaszában mindösszesen 300 új körzeti kezelőorvosi állást hoztak létre a korábban lefedettséggel nem rendelkező járási körzetekben Ezek viszont csak ideiglenes állások voltak, mivel jó részük vándorrendelőként működött.¹⁰³² A körzeti orvosi rendszer kiépítése tehát 1949 végéig nem valósult meg.

Szintén ebbe a tervgazdálkodási diskurzusba és politikai gyakorlatba illeszkedett az adóemelésekkel egybekötött járulékcsoökkentés problémája. 1948 márciusában terjesztették elő azt a javaslatot, melyben a járulékkulcs leszállítása az illetményadó megemelésével együtt szerepelt. Az adóemelés, mely a járulékcsoökkentéssel ellentétben tulajdonképpen nemcsak a biztosítottakat, hanem minden adózó állampolgárt érintett, a hároméves terv költségvetésébe olvadt.¹⁰³³ Ezzel párhuzamosan 1948 áprilisában – visszamenőleges behajtási kötelezettséggel – csökkentették a járulékokat.¹⁰³⁴ Visszamenőlegesen 1947. augusztus 1. és 1947. december 31. között 25 millió Ft-ot vontak el az OTI-től, 1948-ra pedig a járulékkiesésekkel együtt körülbelül további 60 millió Ft-ot, mely az OTI egy havi teljes bevételeivel egyezett meg. Az OTI bevétele 1948 januárjában 65-70 millió forint volt. Ebből az ún. Népjóléti Szaktanács részére havonta 700 000 Ft-ot (teljes összeg 1%-át) kellett átutalnia. Ez a kiutalás is jelentősen csökkentette az OTI fizetőképességét, mivel például a családi pótlék megemelése 1947-ben, amint láthattuk, 500 000 Ft összegű volt, így a „szaktanácsi díjazás” éppen az 1948-as emelés lehetőségét szüntette meg.¹⁰³⁵ Az áprilisi 60 millió Ft-os elvonás azonban még lényegesebb,

¹⁰³⁰ Az egészségvédelmi hálózat újjáépítésében döntő részt vállalt az OKI, melyet 1948-tól az állami egészségvédelem országos szerveként alakítottak újjá. Ugyanakkor az OKI vezetésében politikai tisztogatást hajtottak végre, s főként kommunista, illetve szociáldemokrata politikusokkal töltötték fel, akiknek többsége az orvosszakszervezet tagja volt. A Magyarországon tevékenykedő 1100 védőnő közül 800 elhagyta állását – közülük sokan valamilyen egyházi rend tagjai voltak. Molnár Erik: *Demokratikus közegészségi politika* (1947). SOL 329. f.

¹⁰³¹ 1948 augusztusában az orvoseloszlás továbbra is igen kedvezőtlen képet mutatott, a nagyvárosokban átlag 5000, vidéken pedig 4000 orvossal. Weil: A népjóléti költségvetés, 149-150.

¹⁰³² Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 162.

¹⁰³³ *Előterjesztés a Gazdasági Főtanácshoz a járulékkulcs leszállítása tárgyában*. PIL 274. f. 12. cs. 28. ö. e.

¹⁰³⁴ A betegségi járulék 9-ről 8%-ra, a családi pótléké pedig 6-ról 5%-ra csökkent. Összesen így a 19%-os társadalombiztosítási járulék 17%-ra esett vissza. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. áprilisi üléseiről*. PIL 274. f. 12. cs. 28. ö. e.

¹⁰³⁵ *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. januári üléseiről*. PIL 274. f. 12. cs. 28. ö. e.

ha figyelembe vesszük, hogy 1947 augusztusa és decembere között milyen összegeket fordítottak a társadalombiztosítás folyó rekonstrukcióira (11. táblázat).

11. táblázat: A Népjóléti Minisztérium társadalombiztosítási rekonstrukcióra fordított kiadásai (1947. augusztus–december)

Tétel	Összeg (millió Ft-ban)
Jóváhagyott tervben előírt beruházások	14,3
Bérházak helyreállítása	7,5
Székházak, rendelők és kórházak	4,2
Fiumei úti székház	1
Ingó beruházások	6
Összesen	33

Forrás: *Feljegyzések a társadalombiztosítás rekonstrukciójával kapcsolatban*. PIL 274. f. 12. cs. 28. ö.e.

A végösszeg igen jelentős: a 33 millió Ft-os rekonstrukciós összeg ugyanis nem sokkal több, mint az a 25 millió, melyet utólagosan elvontak a társadalombiztosítástól. Ha azonban ehhez hozzávesszük az 1948-ra tervezett 60 milliós elvonást, akkor nem túlzás azt állítani, hogy az OTI anyagi mozgástere beszűkült. Jóllehet 1100 ingatlanából 1948 elejére 700-at már sikerült újjáépíteni, azonban a további 400 ingatlan rekonstrukciójára ilyen mértékű forráselvonás mellett csekély esély adódott.¹⁰³⁶ Az OTI kórházaiban hivatalosan 1171 állandó kórházi ágy működött ekkor. Ezeknek nagy része azonban a háború alatt megszűnt, s nem lett pótolva. A hároméves terv során ezek rekonstrukcióján túl 800 új kórházi ágyat kívántak létrehozni két új kórház felépítésével együtt.¹⁰³⁷ E terveket és az elvonásokat összevetve 1948 folyamán kevés esély mutatkozott arra, hogy az 1938-as színvonalat a terv keretein belül elérjék.

Az OTI anyagi helyzetét és önkormányzatiságát azonban nem csupán a kommunista népjóléti politika veszélyeztette. 1945 után a háborút viszonylag sértetlenül átvészelő Országos Tisztviselői Betegsegélyezési Alap (OTBA) a hároméves terv kezdetéig számos alkalommal átvette az Intézet táppénzeseinek járadék-kifizetéseit, melyet az OTI a stabilizáció befejezéséig több alkalommal kénytelen volt felfüggeszteni. Az OTI-nak 1947 második felétől sikerült stabilizálnia pénzügyi helyzetét, melynek következtében 1948 januárjától havi 500 000 Ft törlesztési hozzájárulást kellett fizetnie a Tisztviselői Alapnak. Ez az összeg a tervgazdasági elvonásokkal együtt további terhet jelentett az OTI számára.¹⁰³⁸

¹⁰³⁶ *Feljegyzések a társadalombiztosítás rekonstrukciójával kapcsolatban*. PIL 274. f. 12. cs. 28. ö.e.

¹⁰³⁷ Pikler György: 409 millió forint. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 1. szám, 3.

¹⁰³⁸ *Feljegyzések a társadalombiztosítás rekonstrukciójával kapcsolatban*. PIL 274. f. 12. cs. 28. ö.e.

A hároméves terv jelentős mértékben érintette a nyugdíjrendszert is, mely már a várományfedezeti vitában is döntő szerepet játszott.¹⁰³⁹ Már a háború befejezését követően szeretnék volna a létminimum szintjére emelni a nyugdíjakat, ez azonban amint láthattuk, 1947 második feléig, tehát a tervgazdálkodás megindulásáig nem sikerült.¹⁰⁴⁰ A nyugdíjrendszer működési nehézségeit súlyosbította, hogy a háborút követően elsősorban a betegségi ágazatot állították helyre, mely abban is tükröződött, hogy a teljes társadalombiztosítási járulékból (19%), a betegbiztosítási 9%-ot, míg a nyugdíjbiztosítási csupán 3%-ot tett ki.¹⁰⁴¹

Ha a járadékosok számának növekedését és az ehhez szükséges anyagi forrásokat vesszük figyelembe, akkor a bizonytalan pénzügyi forrásokkal rendelkező nyugdíjbiztosítás hosszú távon nemcsak nehézkessé, hanem akár finanszírozhatatlanná is válhatott. A 12. táblázaton szemléltettük az ágazat helyzetét 1946 és 1948 között.

12. táblázat: Az iparági nyugdíjasok számának és a járadékokra fordított összegek alakulása 1946 és 1948 között

Nyugdíjbiztosítás típusa	1946. február	1947. február	1948. február
Öregségi	13 299	17 831	24 468
Rokkantsági	11 951	14 724	21 457
Özvegyi	5 599	8 466	20 618
Árva	3 489	6 221	18 423
Összesen	34 338	47 242	84 966
A járadékokra fordított összegek (millió Ft)	0,75	2,09	6,4

Forrás: Vigh Győző: Az öregségi biztosítás problémái. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 11-13.

Megjegyzés: A táblázat a MABI és a mezőgazdasági nyugdíjbiztosítás adatait nem tartalmazza.

Az előző fejezetben bemutattuk, hogy a magasabb szinten megállapított betegségi és baleseti járadékkal szemben a nyugdíjak átlagösszege 20 és 60 Ft között mozgott. 1947-ben nyílt arra először lehetőség, hogy emeljenek ennek összegén, mely messze a létminimum (200-250 Ft) alatt maradt. A 223.700/1947. N.M. sz. rendelet 2-3 szorosára emelte a

¹⁰³⁹ Kortárs szakértője szerint a nyugdíjas létminimumra azért van szükség, „hogy megadja a dolgozóknak azt a biztonsági érzést: ha kihull a kezükből a szerszám, maguk és családtagjaik szerény megélhetése biztosítva van.” Vigh Győző: Az öregségi biztosítás problémái. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 11.

¹⁰⁴⁰ A valorizáció és stabilizáció periódusában (1945 januárjától 1946 augusztusáig) az elpusztult várományfedezeti tartalékalapot nem tőkésítették újra, s áttértek a felosztó-kirovó rendszerre. Így az alacsony munkabérek és foglalkoztatottság, valamint az ezt súlyosbító infláció teljességgel elértéktelenítették, illetve finanszírozhatatlanná tették a még folyósított nyugdíjakat.

¹⁰⁴¹ Éppen ezért érthető az a korabeli vélekedés, miszerint e hiányok pótlására 1948-tól magasabb intézeti és állami nyugdíjberuházás és fedezet kell, akár a betegségi ág kárára is. Vigh: Az öregségi biztosítás problémái, 11.

nyugdíjakat, ugyanakkor a 12.940/1947. Korm. sz. r. minden 1946. augusztus 1. előtti és még fennálló régi szolgáltatást leállított. Aki tehát nem tudta igazolni háború előtti, vagy 1945 és 1946 között megszerzett jogosultságát, az végképp elvesztette azt. Az 1947-es nyugdíjmelést a 13. táblázaton szemléltettük.

13. táblázat: A nyugdíjak összegei az ipari nyugdíjbiztosításban 1946 és 1948 között (Ft/hó)

Kategória		1946. augusztus	1946. október	1947. január	1948. október
Öregségi	Vezető munkások (A)	20	30	60	85
	Szakmunkások (B)	20	30	50	75
	Gyári munkások és napszámosok	20	30	40	65
Özvegyi	A	12	18	30	45
	B	12	18	25	40
	C	12	18	25	40
Félárva		4	6	18	20
Teljes árva		8	12	25	40

Forrás: Vigh Győző: Az öregségi biztosítás problémái. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 12-13.

A táblázat adataiból jól látható a kategóriánkénti növekedés, főképp az 1947 januárja utáni periódusban. Ugyanakkor az is nyilvánvaló, hogy a legmagasabb nyugdíjak még 1948 végén is legfeljebb a létminimum harmadát érték el. Az ipari járadékosokon kívül (85 000 fő, 6,4 millió Ft) a mezőgazdasági nyugdíjasok, bányanyugbérések és baleseti járadékosok évi költségeivel együtt 201 966 főnek összesen évi 13,5 millió Ft-ot fizettek ki 1948 februárjában. A mezőgazdasági nyugdíjasok száma 64 000 fő volt ekkor évi 2 millió Ft-os költségvetéssel, a baleseti járadékosoké 27 500 fő évi 2,1 millió Ft-os költségvetéssel, a bányanyugbéréseké pedig 25 500 fő évi 3 millió Ft-tal.¹⁰⁴² Ezek az adatok egyben jelzik az egyes nyugdíjbiztosítások közötti minőségi különbségeket: egy régi bányanyugbér tehát például magasabb összeget jelentett, mint egy relatíve korán bevezetett gazdatiszti biztosítás.

Az OTI 1948. évi 20 millió Ft-os nyugdíjbüdzsége azonban rendkívül gyors növekedést mutatott. Ez egy egyre inkább növekvő tendencia képét vetítette előre, melyet a várományfedezeti rendszer tönkremenetele után már csak járulékbévételekből és állami forrásokból lehetett szanálni. A felosztó-kirovó finanszírozási rendszerből adódó problémát tovább súlyosbította, hogy az igényjogosultak köre tulajdonképpen a Sztójay-kormány 1944-

¹⁰⁴² Vigh Győző: Az öregségi biztosítás problémái, 13.

es intézkedése óta kibővült.¹⁰⁴³ Amint azt a nyugdíjak gyors emelkedése szemlélteti, egy bizonyos ponton túl kétségesse vált, hogy a felosztó-kirovó rendszer segítségével képesek-e fenntartani a már elért színvonalat, illetve tartósan a létminimum szintje fölé emelni a nyugdíjakat.

A pénzügyi problémák mellett a legnagyobb kihívást kétségtelenül a nyugdíjasszám gyors emelkedése jelentette.¹⁰⁴⁴ Az 1929-ben előrehaladott koruk miatt nyugdíjbiztosításra már nem jogosult idősök 1946-tól nyugdíjat kaptak. A háztartási alkalmazottak új nyugdíjjogosultsága is bővítette a jogosultak körét, valamint hogy az özvegyi járadékra jogosító korhatárt leszállították 55 évre. Ehhez kapcsolódott az a méltányos intézkedés, melynek értelmében a két- vagy többgyermekes anyák is özvegyi járadékban részesültek. Ezt egy olyan pronatalista intézkedéssel egészítették ki, miszerint az anyák gyermekük betegsége esetén táppénzt kapnak. Az OTI és a GPB közös tárgyalásainak eredményeként további havi 180 000 – 225 000 Ft-ot (az egész táppénzköltség, 7 500 000 Ft 2,5%-a) fordítottak erre a célra. Ezt a kiterjesztést azonban csak az iparban dolgozó nőkre alkalmazták. A 3 éven aluli gyermekekre kötelezően, a 6 éven aluli gyermekeknél elbírálás szerint kapott az anya táppénzt. A hadiözvegyek, hadiárva, a származásuk (zsidók, cigányok) vagy baloldali politikai magatartásuk miatt meggyilkoltak özvegyei és árvái pedig különleges kedvezményben részesültek.¹⁰⁴⁵

Jól látható tehát, hogy a kiterjesztés politikai és ideológiai okai, bár sok esetben érthetően méltányosságra törekedtek, mégis a színvonal eséséhez, vagy egy alacsony szint rögzüléséhez vezettek. A szolgáltatások, illetve járadékok alacsony szintje a nyugdíjknál volt a legszembetűnőbb. A Sztójay-kormány által 1944-ben 60 évre leszállított nyugdíjkorhatár következtében legalább 100 000 olyan munkavállaló vált nyugdíjjogosulttá, akiknek az eredeti szabályozás szerint még 65 éves korukig dolgozniuk kellett volna. A teljesítőképesség

¹⁰⁴³ Az 1940-es évek kezdetén lezajlott vitákban Hindy Zoltán épp erre gondolt, amikor fokozatosan egyesítő és inkább a szolgáltatási szintek megtartására ügyelő óvatos kiterjesztést ajánlott. Jóllehet a háború sok szempontból kényszerhelyzetet teremtett, főképp a stabilizációt illetően, viszont korántsem volt egyértelmű, hogy 1947-ben milyen ütemben, s milyen irányban kell továbblépni a biztosítások kiterjesztésével. Véleményünk szerint a várományfedezeti rendszer újjáélesztésével, tehát az eredeti Hindy-koncepció figyelembe vételével, lehetséges lett volna például, hogy 1947-ben ne növeljék a nyugdíjak szintjén, hanem elkezdjék feltőkésíteni a megmaradt várományfedezeti alapokat. A hároméves tervvel vett fordulat azonban már más elképzelésen alapult, így a Bod Péter-féle felosztó-kirovó rendszer lépett életbe.

¹⁰⁴⁴ Vigh: Az öregségi biztosítás problémái, 13.

¹⁰⁴⁵ A hadifoglyok családtagjai még ideiglenes járadékban részesültek, a 60 éves házastársak után házastársi pótlékot vezettek be, a 100%-os rokkantak járadékát pedig kétszeresére emelték. A bővült és emelt összegek azonban még így sem érték el a létminimumot. Vigh: Az öregségi biztosítás problémái, 13.; *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. májusi üléseiről. Feljegyzés a dolgozó anyák részére fekvőbeteg gyermekük ápolásának tartamára javasolt táppénz tárgyában.* PIL 274. f. 12. cs. 32. ö.e.

hatására jutott nyugdíjrendszer megmentésére a kortárs Vigh Győző is a hároméves terv növekedésétől remélte a megoldást.¹⁰⁴⁶

A nyugdíjakhoz szükséges források előteremtését a tervgazdálkodás rendszerében az Olt Károly vezette népjóléti tárca bürokratikus, megtakarító intézkedésekkel kívánta előteremteni.¹⁰⁴⁷ Elsőként a többszörös jogcímeket és szolgáltatásokat kívánták felszámolni.¹⁰⁴⁸ A létminimum szintű nyugdíjak eléréséhez a bonyolult jogeljárások és ellenőrzések révén a többszörös biztosítások felszámolását kívánták felhasználni. Az viszont nem merült fel, hogy ezeknek az ellenőrzési eljárásoknak a költségei messze meghaladják majd maguknak a biztosításoknak az összegeit. A GPB utasítására a Népjóléti Minisztérium így a biztosítások terén korlátozó rendelkezéseket hozott, s úgy revideálta a visszamenőleges járadékfolyósításokat, hogy a jövőben ugyanazon a jogcímen ne lehessen két vagy több biztosítási ág pénzbeli szolgáltatásait igénybe venni.¹⁰⁴⁹

A táppénzek folyósítása terén tagadhatatlanul szükség volt szigorúbb ellenőrzésekre, ugyanakkor ennek elvi szintre emelése ideológiai mozzanatot takart. A korabeli népjóléti diskurzusban ezt „elszabotálásnak” nevezték. A táppénz fogalmát elválasztották annak eredeti jelentésétől, a munkaképtelenné vált ember segélyezésétől. Új formájában a táppént az „üzemi termelékenység” tervgazdaságban megállapított szintjétől tették függővé, s ha utóbbit nem sikerült teljesíteni, akkor azt az előbbivel való visszaélésnek, a munka „elszabotálásának” tekintették. A stabilizáció során a táppénzek szigorú korlátozása, befagyasztása a szükséghelyezettel magyarázható. A háború utáni magas betegszám alacsony kórházi ágyszámmal párosult. E nehéz helyzet nyilvánvalóan sok táppénzest eredményezett, viszont a termelés szempontjából, ami a stabilizációnál és újjáépítéseknél elsődleges, károsnak

¹⁰⁴⁶ Ez is hozzájárult ahhoz, hogy az 1948-as színvonal elmaradt az 1938-as és 1944-es sinthez képest. Ugyanakkor Vigh nyitva hagyja a kérdést: „Nincsenek-e egyéb területek, amelyeken megtakarítások érhetők el és amely megtakarítások következtében a teljesen nincstelenek támogatására már a hároméves terv végrehajtásának első harmadában is magasabb összegek lennének fordíthatók?” Vigh: Az öregségi biztosítás problémái, 13.

¹⁰⁴⁷ *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. január-májusi üléseiről*. PIL 274. f. 12. cs. 28-32. ö.e.

¹⁰⁴⁸ A nyugdíjért újonnan jelentkezők $\frac{3}{4}$ -e első járadékolt évében még munkaviszonyban állt, s kollektív szerződés szerint javadalmazást is kapott. Igen gyakran a keresőképes járadékosok még munkát vállalhattak, melyek révén újabb biztosítási jogviszonyokat szerezhetek. További kereseti lehetőség esetén, ha munkaviszonyuk megszűnt, nyugdíjjáradékukon felül még 55%-os táppénzt is kaphattak. Ha a táppénz lejárt, utána 6 hónapos újabb munkaviszony után újabb 1 évi táppénzre szereztek jogosultságot. A teljesen keresőképtelen öregek és rokkantak viszont így igen alacsony járadékokra voltak utalva. Vigh Győző: Az öregségi biztosítás problémái, 12-13.

¹⁰⁴⁹ A nyugdíj előtt állók jelentős százaléka a munkából való kilépés vagy elbocsátás után a betegségi biztosítási jogszabályok szerint táppénzre támaszthatott igényt. Ezt igen sokan igénybe is vették, hiszen többségük rendelkezett is valamilyen egészségügyi problémával. Az intézeti biztosítottak kevesebb, mint 4%-a volt 60 éven felüli. A táppénzesek között viszont ez az arány közel 20%-os volt, a több mint 3 hónapra szóló táppénzek esetében pedig 30%-os. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. január-májusi üléseiről*. PIL 274. f. 12. cs. 28-32. ö.e.

bizonyult. A magas táppénzes szám másik oka, hogy Magyarországon nem létezett munkanélküli biztosítás, tehát sok érintett számára a munkanélküliség elkerülése érdekében a táppénz tűnt az egyetlen lehetséges megoldásnak.¹⁰⁵⁰

A hároméves tervben elsőrendűvé vált a szolgáltatások és a „termelési eredmények” összhangjának megteremtése.¹⁰⁵¹ Ennek megfelelően a betegellátást egyre inkább az „üzemi” munkavégzéshez kapcsolták. Ez azt jelentette, hogy a termelés érdekében csökkentették a keresőképtelenek számát: a táppénzeket a jövedelem 65%-ában maximalizálták, s a hároméves tervből törölték a táppénzemelést. Ugyanakkor megkezdődött az „elszabotálás” elleni propaganda is: *„Ezt a munkától irtózó, gátlástalanul és könnyen élő, antiszociális tömeget ma még a dolgozóknak kell eltartani. A munkásosztálynak ez a silányabb része ma még koloncként nehezíti előrehaladásunkat. Igaz, az ember alaptermészeténél fogva kényelemszerető. Ezt az erősen beidegződött, rossz őshajlamot a tőkés társadalom az emberekben még jobban kifejlesztette. A munkanélküli jövedelemre való vágyódás, a könnyű életre való hajlam uralkodott az embereken. A tőkés világ erkölcstelen talajában, az urat majmoló, kispolgári lélek fölfelé való kúszásában és közösségellenes életformájában teljesen elveszítette a munka örömet. A régi világnak még ittmaradt immorális, közösségellenes munkaiszonyát és nyegle álkultúráját nekünk ki kell irtanunk a tömegek tudatából. Az új országépítés a hároméves terv és a társadalombiztosítás szempontjából is itt áll előttünk a leggigantikusabb feladat, a közösségi szellemen alapuló munkamorál megteremtése s annak a dolgozó tömegek tudatában való elmélyítése. Ezt a roppant feladatot a demokratikus közszellemen keresztül a munkáspártoknak, de még inkább a szakszervezeteknek kell elvégezniük.”*¹⁰⁵² E diskurzus két elemből épült fel. A „táppénzcsalást” az „alkalmatlan dolgozó” jellemhibájának tartották, illetve a marxista ideológiát tükröző érvelés szerint az „elszabotálás” és a csalás a kapitalista rendszer társadalmi torzulásából eredt.¹⁰⁵³

A táppénzes napok szigorú ellenőrzésével és csökkentésével gyakorlatilag megtizedelték a táppénzesek számát.¹⁰⁵⁴ A forrásokból azonban nem rekonstruálható, hogy a

¹⁰⁵⁰ Mező Gyula a „táppénzcsalást” a „Horthy-rendszer reakciós politikájának” tulajdonította, mely az ország lakosságát „kizsákmányolva” a munka előli menekülésbe kergette azt. Mező Gyula: Mégegyszer „Munkamorál és társadalombiztosítás”. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 3.

¹⁰⁵¹ A stabilizáció után szabadabb mozgástér nyílt, a munkavállalók száma gyorsan nőtt, ugyanakkor a táppénzesek létszáma nem csökkent ilyen mértékben. Nágai Lajos: A keresőképtelenség időtartamának a termelés érdekében való ésszerű lecsökkentéséről. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 1.

¹⁰⁵² Mező: Mégegyszer „Munkamorál és társadalombiztosítás”, 6.

¹⁰⁵³ „[...] a táppénz a rosszhiszemű biztosított [sic] szemében nem a tényleges kárfedezet lehetőségét jelentené, hanem arra csábítana, hogy munka nélkül próbáljon megélni.” Nágai: A keresőképtelenség időtartamának a termelés érdekében való ésszerű lecsökkentéséről, 1.

¹⁰⁵⁴ 1943-ban 1 táppénzes esetre átlag 50,6 nap, míg 1947-ben már csak 8,7 nap jutott. A szociálpolitikai propaganda – a Szovjetunió példáját követve – többnyire a szakszervezetek által tartott tanfolyamokon jelent

keresőképtelenség minimalizálása során felmérték volna az ellenőrzéssel megnövekedett bürokrácia költségeit. Így arra a következtethetünk, hogy a táppénzcsökkentést a stabilizáció befejezéséig gazdasági indokokkal lehetett igazolni, ugyanakkor a tervgazdaság idején már aligha, mivel a kontroll-bürokrácia többletkiadásai meghaladhatták a „táppénzcsalók” által „elszabotált” termelésből származó jövedelmet.

Ugyanakkor azoktól, akiktől megvonták a táppénzt, illetve azoknak a betegeknek, akik egy évi táppénz után sem gyógyultak fel, sem az OTI, sem a MABI nem folyósított semmilyen további juttatást.¹⁰⁵⁵ A tartósan beteg biztosítottak a táppénz elvesztésével más biztosítási formákon keresztül próbálták érvényesíteni szociális jogaikat. Ha az ilyen biztosított öregségi biztosításában a rokkantsági járadékhoz megkívánt várakozási idővel rendelkezett (200 hét), akkor kérhette a rokkantsági járadékra való jogosultságának elismerését. Ha ezt elfogadták, akkor kisebb értékű biztosításhoz juthatott, mely a rokkantsági járadékon túl ingyenes gyógyszerellátást és orvosi kezelést nyújtott, viszont díjtalan kórházi ápolást nem. Ugyanakkor így épp az igen magas díjszabásokkal rendelkező kórházi és gyógyintézeti kezelést tették elérhetetlenné.¹⁰⁵⁶ A másik lehetőség az jelentette, hogy a volt táppénzes beteg fél- vagy egyéves munkaviszonyok alapján próbált újabb táppénzjogosultsághoz jutni.

A táppénzek ellenőrzésével kötötték össze azt a politikai megszorítást is, miszerint az OTI és MABI 100 000 Ft-nál magasabb költségvetési kiadástervezeteihez 1948 januárjától a Gazdasági Főtanács és az MKP Állampolitikai Osztályának jóváhagyása kellett. 300 000 Ft feletti kiadásoknál pedig már a Népjóléti Minisztérium engedélye is szükséges volt. Így tehát 1948 elejére tulajdonképpen a társadalombiztosítók pénzügyi irányítását is a tervgazdálkodáshoz kötötték.¹⁰⁵⁷

Ahogy láttuk, már önmagában a létminimum alatti járadékok és az életszínvonal igen lassú javulása is súlyos visszaesést jelentett a biztosítások 1938-as színvonalához képest.¹⁰⁵⁸

meg. A táppénzesek szakrendelését lehetőség szerint a gyárakhoz közel helyezték el, s a betegek ellenőrzését nem a körzeti orvos, hanem saját üzemorvos végezte. A táppénzesek számáról igen szigorú statisztikákat vezettek, melyekben számukat, a táppénzes napokat és a várható költségkihatást is elemezték. Nágai: A keresőképtelenség időtartamának a termelés érdekében való ésszerű lecsökkentéséről, 2.

¹⁰⁵⁵ A népjóléti tárca nem finanszírozta a tartósan beteg embereket. Ezekre az esetekre nem hoztak rendeletet, ugyanakkor számos kortárs figyelmeztetett a létminimum szintje alatt élő emberek szociális helyzetére. Falus Jenő: Társadalombiztosítás és egyévi segélyezés. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 6.

¹⁰⁵⁶ „Az így kieső és esetleg szükséges kórházi, vagy gyógyintézeti ápolás hiányában, munkaképtelen állapotban, kereseti lehetőség nélkül, a biztosított még a napi egyszerű és legminimálisabb létfenntartáshoz szükséges anyagiakkal sem rendelkezik. Tehát a legnagyobb elesettség idején, amikor a legteljesebb mértékben szorulna támogatásra, a legvédtelenebb helyzetbe kerül.” Falus: Társadalombiztosítás és egyévi segélyezés, 6.

¹⁰⁵⁷ *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. januári üléseiről*. PIL 274. f. 12. cs. 28. ö. e.

¹⁰⁵⁸ Amint láthattuk, a járadékok összegei emelkedtek 1947 folyamán, az életszínvonal csökkenése miatt azonban ez végső soron a szolgáltatások színvonalának csökkenéséhez vezetett. A termelés 1945 elejétől 1947 végéig gyorsan nőtt, ugyanakkor az iparcikkek és élelmiszerek drágultak, melyet sem a reálbérek, sem pedig az

A szociálpolitika ekkori problémáihoz és diszfunkcióihoz azonban ezen felül olyan tényezők is hozzájárultak, mint például a hiányos biztosítások, az eltörölt jogosultságok, a reaktiválási ügyek, a B-listázások, a kényszernyugdíjazások, vagy a rendszerellenesnek minősített rokkantak és hadigondozottak biztosításának megvonása.

Az egyik ilyen probléma kiindulási alapját az új rendeletekkel megszabott biztosítási cenzus adta. A hadigondozással foglalkozó fejezetben már elemeztük, hogy az SZDP fellépése ellenére 1948-ig lényeges változás nem történt a hadigondozási szolgáltatásokat illetően. Az ezzel kapcsolatos panaszok ugyanakkor több ezres nagyságrendben érkeztek a Nemzeti Parasztpárt (NPP) Jogvédő Ligájához.¹⁰⁵⁹ A beadványok többsége arról árulkodik, hogy a népjóléti tárca mechanisztikus határszabásai és cenzusai nem voltak tekintettel a rokkantak és hadigondozottak valódi munkaképtelenségére, tényleges megélhetési viszonyaira.¹⁰⁶⁰

A hadigondozásból kizárták azokat, akik a megfelelő cenzus, 70 kat. hold fölötti birtoknagysággal, s ebből származó jövedelemmel bírtak. A népjóléti tárca számításai azonban igen hiányos statisztikákon alapultak.¹⁰⁶¹ Ezek alapján arra következtethetünk, hogy a Népjóléti Minisztérium nem végzett szisztematikus helyszíni vizsgálatokat. A NPP Jogvédő Irodája ezek alapján – az SZDP korábbi javaslataihoz hasonlóan – követelést fogalmazott meg a népjóléti tárca felé, miszerint az adjon ki új rendeletet arról, hogy a segélyeket 1948. augusztus 1-től a cenzust eltörölve a régi módon folyósítsák. Ennek ellenére a tervgazdálkodás rendszerében sem következett be változás a hadigondozotti juttatásokat illetően. Csupán a közalkalmazotti státusba tartozó hadigondozottak és családjuk kaphatott segélyt, a szakszervezet által javasolt mértékben, ugyanakkor a vidéki hadigondozottak többségét továbbra is mellőzték.¹⁰⁶²

A cenzusos rokkantak és hadigondozottak mellett a tervgazdálkodás szociálpolitikájának további elhanyagolt csoportját képezték a nyugdíjas gazdatisztek. A gazdatisztek nyugdíját

ehhez kapcsolódó járadékok nem tudtak követni. Így a járadékemelések tulajdonképpen az életszínvonal 1938-hoz viszonyított jelentős csökkenését enyhítették csupán.

¹⁰⁵⁹ Ezeket a párt Jogvédő Irodája összesítve továbbította a Népjóléti Minisztériumhoz. A rokkantakat és hadigondozottakat érintő szociálpolitikai anomáliák elemzéséhez ezeknek a panaszokat is felhasználtuk. *Az NPP Jogvédő Ligájához érkező panaszok 1946-1947.* PIL 284. f. 40. ö. e. XII. kötet.

¹⁰⁶⁰ „A hozzánk tömegesen érkező panaszokból kitűnik, hogy az érvényben lévő rendelet intézkedései olyan tömegeket zárnak ki, az özvegyi és rokkantsági segélyezésből, akinek valóban nincs megélhetési lehetőségük, részint vagyoni, részint egészségügyi körülményei miatt.” *Az NPP Jogvédő Ligájához érkező panaszok 1946-1947.* PIL 284. f. 40. ö. e. XII. kötet.

¹⁰⁶¹ E statisztikák ráadásul meglehetősen torzítottak. Az 1946-os aszályos évben például a kizártak többsége olyan földhözjuttatott újbirtokos volt, akinek a vetőmagszükséglete, a szerszámai, valamint a szükséges indulótőkéje sem volt biztosítva, így nagyon nehéz körülmények között foghatott a gazdálkodáshoz. Ugyanakkor ezek a rászorulóak a cenzus miatt elestek a segélyezéstől, így maguk és családjuk megélhetése is veszélybe került. *Az NPP Jogvédő Ligájához érkező panaszok 1946-1947.* PIL 284. f. 40. ö. e. XII. kötet.

¹⁰⁶² *Az NPP Jogvédő Ligájához érkező panaszok 1946-1947.* PIL 284. f. 40. ö. e. XII. kötet.

1945 előtt a nagybirtokok haszonélvezetének egy részéből – az erdőbirtokok használati joga után fizetett összeg, a vadászati haszonbér és a földosztási vételár – kialakított pénzalapból látták el. Ez a haszonélvezeti alap az 1945-ös földreform után is megmaradt, viszont az államhoz került. A nagybirtokok megszűnésével a gazdatisztek többsége állás nélkül maradt. A nyugdíjkorhatárt még el nem érők általában magángazdálkodók vagy állami gazdaságok alkalmazottai lettek. Akik azonban 1945 előtt vagy épp 1945 folyamán szereztek nyugdíjjogosultságot – körülbelül 300 ilyen főről volt szó –, azok 1945. január 1-től nem kaptak nyugdíjat. Ezeknek a jogosultaknak az OTI 1947. január 1-től havi 60 Ft-os segélyt fizetett. Ugyanakkor ettől az időponttól fogva újra élt jogosultságuk és az ennek megfelelő szolgáltatások, viszont csupán az eredetileg megszerzett jogosultságaik töredékét kapták vissza.¹⁰⁶³ Beadványaik ellenére nyugdíjaik 1948-ban sem lettek valorizálva. Habár az igazságügyi miniszter jóváhagyta a megfelelő nyugdíjalap visszaszolgáltatására és nyugdíjaik teljes értékének visszaállítására vonatkozó kérésüket, a Népjóléti Minisztérium 1947 folyamán ezt megtagadta. Pénzügyi hiányokra hivatkozva az ügy elbírálását 1948 májusáig halasztották, utána pedig figyelmen kívül hagyták.¹⁰⁶⁴

Szintén a tervgazdálkodás népjóléti rendszerének szociálpolitikai ellentmondásaira világítanak rá az ún. reaktiválási ügyek.¹⁰⁶⁵ 1948 elején – a tervekben előírt növekedési ütem irreálisága miatt – munkaerőhiány lépett fel, melynek következtében Olt Károly népjóléti miniszter számos, még munkaképes nyugdíjas korábbi munkaviszonyába történő reaktiválását határozta el. Az újra munkába állított nyugdíjasok főként diszkriminált csoportokból kerültek ki. A reaktiváltak között többségben voltak a Hangya nyugdíjasai, a B-listázott, illetve a kényszernyugdíjazottak.¹⁰⁶⁶

A tervgazdálkodással tehát a szociálpolitika alapvetően alávetett helyzetbe került. Ez megjelent egyes társadalmi csoportok szociális diszkriminációjában, a biztosítóintézetek anyagi forrásainak Népjóléti Minisztérium által más célokra történő felhasználásában, illetve abban, hogy a társadalombiztosítás szolgáltatásait egyre nagyobb mértékben az állami munkavégzéshez kötötték. Mindeközben ugyanakkor nem dolgoztak ki hosszú távú terveket olyan jóléti programok finanszírozására, mint például az 1944 óta folyamatosan bővülő

¹⁰⁶³ 60 éven felüli gazdatisztek panasza. MOL XIX-C-1-1-3t-sz.n.

¹⁰⁶⁴ 60 éven felüli gazdatisztek panasza. MOL XIX-C-1-1-3t-sz.n.

¹⁰⁶⁵ Reaktiválási ügyek. MOL XIX-C-1-1-8t-81.642-1948.

¹⁰⁶⁶ Több száz nyugdíjazott személynek kellett visszatérnie korábbi munkaterületére, ugyanakkor az esetek többségében jóval alacsonyabb köztisztviselői vagy közalkalmazotti státusba kerültek. Habár a nyugdíjjogosultsági évek tovább nőhettek, ugyanakkor a volt nyugdíjasok reaktiválásukkal egy időben elvesztették korábbi nyugdíjukat, mivel újra fizetést kaptak. „Második” nyugdíjba vonulásuk alkalmával már az új nyugdíjjogosultság alapján szerezték meg járadékaikat. Ezek alacsonyabb összegek voltak, mint amit 1945 előtti munkaviszonyuk alapján kapniuk kellett volna. Reaktiválási ügyek. MOL XIX-C-1-1-8t-81.642-1948.

nyugdíjrendszer. Másrésről a szociálpolitika tervgazdálkodásba való fokozatos integrációja 1948 második felében az egypártrendszer kialakulásával és a sztálinista jóléti rendszer domináns érvényre juttatásával felgyorsult.

6.3. A szovjet modell a magyar szociálpolitikában: a „fordulat éve” (1948)

A hároméves terv szociálpolitikai törekvéseivel párhuzamosan két igen fontos fejlemény következett be a magyar jóléti állam történetében. A „fordulat évében” létrejött a kommunista egypártrendszer, mely megteremtette a szovjet típusú szociálpolitika magyarországi kiterjesztésének lehetőségét, valamint ezzel összefüggésben a szakszervezetek jóléti végrehajtó intézményekként való működésének feltételeit. Mielőtt a hátralévő fejezetekben a társadalombiztosítás államosítását és a mezőgazdasági biztosítást vizsgálnánk, elemeznünk kell, hogy a dominánssá váló kommunista népjóléti politikát 1948-tól milyen külső és belső politikai-társadalmi motivációk irányították, s ezen belül hogyan határozható meg az 1950-től szociálpolitikát irányító szakszervezetek szerepe.

1948. július 4-én egyesült az SZDP és a KMP, s az így létrejött MDP vezetésével a kommunisták az év második felében szovjet mintára megkezdhatték az egypártrendszer és a diktatúra kiépítését, valamint az ország sztálinizálását. Az ország nyílt szovjetizálása hosszú távon elsősorban a bolsevik típusú állam- és kormányzati rendszer és totalitárius állam kiépítését és fenntartását jelentette.¹⁰⁶⁷ A politikai ellenállás felszámolása után az 1949 februárjában megalakult Magyar Függetlenségi Népfront 1949. március 15-i kongresszusán minden politikai erő elfogadta az MDP vezető szerepét, és a „szocializmus felépítésében való aktív közreműködést”.¹⁰⁶⁸ Az 1948-ban meginduló sztálinizálás historiográfiai értékelése ekképp alapvető viszonyulást jelent a kor más kérdéseire, így a szociálpolitikához is.¹⁰⁶⁹

A szociálpolitikában ez egyértelműen a szovjet modell teljes körű alkalmazását vonta maga után, melynek elvi szintű átvétele viszont már 1945-től jelen volt a háború utáni magyarországi kommunista szociálpolitikában.¹⁰⁷⁰ 1945-ben azonban ez az akkori kooperatív politikai kontextusnak megfelelően még demokratikus színezetű volt. Az 1945-ben

¹⁰⁶⁷ Andorka – Harcsa: Longterm Modernization of Hungarian Society, 23.

¹⁰⁶⁸ Romsics: *Magyarország története a XX. században*, 294-296.

¹⁰⁶⁹ Püski: Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-rendszer jellegéről, 206-207.

¹⁰⁷⁰ Weil Emil szorgalmazta, hogy szovjet tanácsadók jöjjenek Magyarországra. 1945 után a Népjóléti és Egészségügyi Minisztériummal együttműködve dolgozott a szakcsoportok kialakításában, a szovjet könyvkiadás megindításában, valamint az orvosi továbbképzés és a káderképzés megszervezésében. 1945 szeptemberében vezetésével indult meg az üzemorvosi tanfolyam. *Dr. Weil Emil és felesége iratai*. SOL 328. f.

meghirdetett demokratizáció és az 1947-re igen hiányosan megvalósuló népjólét közötti ellentmondást a negatív politikai elhárítással oldották fel. A háború utáni pusztítások szociális következményeiert való felelősséget teljes egészében a „fasiszta” Horthy-kor szociálpolitikájára hárították.¹⁰⁷¹ Ugyanakkor 1947 második felétől a hároméves terv keretében a szociálpolitika önállóságát a kommunista irányítású népjóléti politika erőteljesen korlátozta.¹⁰⁷² A tervgazdasági integráció pedig az első lépést jelentette a társadalombiztosítók önállóságának megszüntetése felé. A körzeti orvosi rendszer megszervezésének támogatását és a sikeres kórházrekonstrukciót leszámítva, melyek többnyire technikai jellegű feladatok voltak, illetve már a háború alatt kidolgozott szociálpolitikai programokon nyugodtak, a kommunista szociálpolitika nem tudott egyedi koncepciót felmutatni.¹⁰⁷³

1948-tól azonban a politikai változásoknak megfelelően közvetlenebb mód adódott a szovjet jóléti modell alkalmazására.¹⁰⁷⁴ A magyarországi kommunista recepció tekintetében e helyütt érdemes annak a magyar jóléti állam fejlődése szempontjából fontos aspektusait elemeznünk. A szovjet modell átvétele során a KMP és később az MDP szakpolitikusi ugyanis néhány jellegzetességet nagyobb hangsúllyal érvényesítettek. Az állami népbiztosítás mellett igen lényeges elem volt a szovjet minta recepciójában, hogy a társadalombiztosítás irányítását a szakszervezetek vették át.¹⁰⁷⁵ A szovjet szakszervezetek a gyárakban az üzemi bizottságok fő részvevői és szervezői voltak. Mivel a szovjet gyárak és vállalatok többsége állami tulajdonban volt, így kézenfekvőnek tűnt, hogy a szakszervezeti népbiztosítás is a gyárakhoz, vállalatokhoz kötődjék. Mégpedig úgy, hogy az illetmények beszedését az üzemek végezzék, a munkások társadalombiztosítását pedig a szakszervezet lássa el a gyáron belül.¹⁰⁷⁶

¹⁰⁷¹ Molnár Erik: *Demokratikus közegészségi politika* (1947). SOL 329. f.

¹⁰⁷² Molnár Erik népjóléti miniszter ekkor már a társadalmi egyesületek munkáját is államilag kívánta meghatározni: „[...] a társadalmi egyesületek hogyan egészíthetik ki leghasznosabban az állami egészségvédelmi gondozást, hogy a rájuk bízott társadalmi munkát hogyan oszthatják fel egymás között.” Molnár Erik: *Demokratikus közegészségi politika* (1947). SOL 329. f.

¹⁰⁷³ A társadalombiztosítás kiterjesztése mellett a leglényegesebb kérdések, mint például a hadigondozás, a nyugdíjak finanszírozása, az állami népbiztosítás, vagy már a háború alatt kidolgozásra kerültek, vagy az SZDP háború utáni terveiben és javaslatában fogalmazódtak meg szakmai igénnyel. A kommunista szociálpolitikai diskurzusban olyan frázisokkal találkozhatunk, mint például az „általános életszínvonal emelése”, a „megjavítás”, a „tömegrendelések megszüntetése”, vagy éppen az „egészségügyi nevelés”. Számos példával szolgál Molnár Erik: *Demokratikus közegészségi politika* (1947). SOL 329. f.

¹⁰⁷⁴ Ezt szemlélteti Havas András cikke, aki igen részletesen foglalkozik a szovjet szociálpolitika Magyarországon való alkalmazásának kérdéseivel. Havas András: Társadalombiztosítás a Szovjet-Únióban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 4. szám, 7-10.

¹⁰⁷⁵ Havas: Társadalombiztosítás a Szovjet-Únióban, 8.

¹⁰⁷⁶ Podkopajev, Mihail: A szovjet szakszervezetek szerepe a termelési munkafeltételek megjavításában. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 7.

További fontos elem volt a recepcióban, hogy előbbivel párhuzamosan a társadalombiztosítási juttatások mértékét a munkateljesítményhez kapcsolták.¹⁰⁷⁷ Az ipari munkavégzéshez kötött szociálpolitikának nem csupán fokmérőjévé, hanem végső céljává vált a munkateljesítmény „taylorista” fokozása. A taylorizmus a munkafolyamat szélsőséges racionalizálását jelentette, illetve a szabályozott tömegtermeléssel a fogyasztás uniformizált szabályozását. A taylorizmus elméletében a piaci törvényeknek engedelmessé a reprodukív feladatokat a legalacsonyabb szintre szorítva egyneműsítik az általa igényelt szaktudásokat. Ezáltal a részmunka-folyamatok egyszerűsödnek, egyre kisebb szakképzettséget igényelve, ezzel csökkentve a munkások alkupozícióját. A taylorista munkaszervezés a munkásrétegeket és a fogyasztást uniformizálja, ugyanakkor a technikai mechanizmus folyamatahoz láncolt, s szigorúan szabályozotta munkafázisok révén az egyes munkavállalói rétegek a Bourdieu-i értelemben elkülönülőnek (*différance*) egymástól.¹⁰⁷⁸

A taylorizmus elvei jelennek meg Havas András kommunista szociálpolitikus koncepciójában, amikor a Szovjetunióban működő ún. éjjeli szanatóriumok intézményét ismerteti. Ezeket egyes nagyobb gyárak vagy bányavidékek mellett állították fel, ahol három műszakhoz igazítva orvosi és ápolói személyzet felügyelete mellett végezték a „munkások regenerálását”. Ez több szinten zajlott: elsődleges volt a gyógyítás és a rekreáció, ugyanakkor ezt a szórakoztatás és a propaganda egészítette ki. Eközben folyamatosan figyelték, hogy a munkás mikor éri el a „megfelelő munkateljesítményhez szükséges szintet”.¹⁰⁷⁹ A szociálpolitikát is magába foglaló üzemszervezési elvek mellett a recepcióban explicit is megjelent a politikai diszkrimináció és a pronatalizmus gondolata.¹⁰⁸⁰

A társadalombiztosítás egészét tekintve ugyanakkor a szakszervezetek bevonásával kiterjedt bürokrácia kialakulásával lehetett számolni. A hároméves terv életbe lépésének egyik legfontosabb szociálpolitikai aspektusa ugyanis a szakszervezetek fokozottabb bevonása a társadalombiztosítás és segélyezés rendszerébe. 1945 után a szakszervezetek alapvetően

¹⁰⁷⁷ Havas: Társadalombiztosítás a Szovjet-Únióban, 9.; Podkopajev: A szovjet szakszervezetek szerepe a termelési munkafeltételek megjavításában, 8.

¹⁰⁷⁸ Castel: *A szociális kérdés alakváltozásai. A bér munka krónikája*, 299-304.; Eszmetörténeti gyökerét tekintve az üzemi racionalizálást Charles Dupin báró fogalmazta meg frappánsan a „csodálatos utópia” leírásában (1847): „Behozhatatlan előnnyel jár, ha szünetet nem engedve működtetjük a fáradást nem ismerő gépezeteket, s oly szűkre korlátozzuk a pihenőidőt, amilyen szűkre csak lehet. Haszon s nyereség szempontjából az lenne a tökély, ha a munka megszakítás nélkül folynék [...] Ennek megfelelően férfiakat s nőket, ifjakat, felnőtteket s időseket ugyanabba a műhelybe osztunk be, s egymással versenybe állítva – ha megengedtetik a kifejezés: párhuzamosan – dolgoztatjuk őket. A motor mechanikai gépezete pedig mindőjüket arra sarkallja, hogy mind hosszabb ideig dolgozzanak, a napszakra tekintet nélkül munkában legyenek, az egész folyamat pedig mind hasonlatosabb legyen az örökmozgó gépezetéhez.” Idézi Castel: *A szociális kérdés alakváltozásai. A bér munka krónikája*, 300.

¹⁰⁷⁹ Havas: Társadalombiztosítás a Szovjet-Únióban, 10.

¹⁰⁸⁰ *Az MKP orvoscsoportjának programja* (1947). SOL 329. f.; Molnár Erik: *Demokratikus közegészségi politika* (1947). SOL 329. f.

kommunista befolyás alá kerültek, s a szociálpolitikához kapcsolódóan már 1945 és 1947 között is számos feladatot láttak el.

1945 után a szakszervezetek széles feladatkört kaptak: üzemi bizottságok szervezésén keresztül befolyásolták a gyárak gazdaságirányítását, munkaversenyeket és propaganda tevékenység indítottak, ellenőrizhették a munkavégzést, részt vehettek a munkaerő-gazdálkodás és nyersanyagbeszerzés megtervezésében.¹⁰⁸¹ Ezen túlmenően a társadalombiztosító intézetek önkormányzatainak „demokratizálása” során (2.300/1945. M.E. sz. r.) az új testületek tagságának 2/3-át a szakszervezetek delegálták. E két szempont arra enged következtetni, hogy 1945 és 1948 között tulajdonképpen már a szakszervezeteken keresztül is érvényesült a kommunista befolyás a gazdaságirányításban, s így az OTI, a MABI és más társadalombiztosító intézetek döntéshozatalai során is.

A társadalombiztosítók mellett az orvosi képviselet fő testületében is szakszervezeti térnyerés következett be. A Magyar Királyi Orvosegyesület súlyos károkat szenvedett az ostrom idején, tevékenységét 1946 áprilisában anyagi nehézségei miatt az Orvosi Szakszervezet működésén belül folytatta tanácsadó testületként, önállóságát megtartva.¹⁰⁸² Ugyanakkor néhány héten belül bebizonyosodott, hogy az Igazgató Tanács nem volt képes folytatni munkáját, mivel tagjainak nagy része időközben elhagyta Magyarországot. A testület így a szakszervezettel kötött megállapodást követően lemondott.¹⁰⁸³ Formálisan azonban az Orvosegyesület még nem szűnt meg létezni. 1945-ben szakmai kérdésekről ugyan nem esett szó, viszont a szakszervezetekkel folytatódtak a tárgyalások. A Belügyminisztériummal 1945 júliusában megkezdődtek az egyeztetések abban a tekintetben is, hogy az Orvosegyesület hogyan kapcsolódhat be – a háború előtti állapotokhoz hasonlóan – a magyarországi szociálpolitika munkájába, elsősorban mint orvos-érdekvédelmi és minőségellenőri feladatokat ellátó civil szervezet.

Ezek a tárgyalások azonban nem vezettek eredményre, mivel 1946-ban a szervezet semmilyen egészségügyi és szociálpolitikai tevékenységet nem fejtett ki. 1946 második felében ugyanakkor az Orvosszakszervezetbe való integrálódási folyamat indult meg: a Magyar Királyi Orvosegyesület a Magyar Orvosok Szabad Szakszervezete Budapesti Orvosi Egyesület nevet kapta.¹⁰⁸⁴ 1947 és 1948 során a közgyűlés is átalakult. Az emigrálások

¹⁰⁸¹ Kelet-Európában általánosan elterjedt gyakorlattá vált, hogy a szakszervezeteket az érdekképviselet és a tagsegélyezés mellett termelésserkentő feladatokkal is megbízhatták. Ez a háború utáni újjáépítés miatt magától értetődött. Kovács Andor: A szakszervezetek szerepe a társadalombiztosításban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 10. szám, 16.

¹⁰⁸² A Magyar Királyi Orvosegyesület 1945. április 14-i Igazgató Tanácsának ülése. SOL 89. f.

¹⁰⁸³ A Magyar Királyi Orvosegyesület 1945. május 4-i Igazgató Tanácsának ülése. SOL 89. f.

¹⁰⁸⁴ A Magyar Orvosok Szabad Szakszervezete Budapesti Orvosi Egyesülete 1946-os iratai. SOL 90. f.

következtében megüresedett helyekre megkezdődött az új egyesületi tagok beszerzése, akik között viszont már jórészt a kommunista párthoz köthető személyek tűntek fel, főképp a vezetésben.¹⁰⁸⁵

Az orvosi kamara orvosszakszervettel való felváltása egy nagyobb hatalomtechnikai sémába illeszkedett. A szakszervezetek folyamatos bevonása a szociálpolitikai döntéshozatalba és közigazgatásba megkönnyítette, hogy a kommunista népjóléti tárca a szakszervezeteket a gazdaságba és a társadalombiztosításba is jól be tudja illeszteni. A tervgazdaság ugyanis szinte minden korabeli társadalmi és gazdasági döntést érintett, így a háború után emigrált, leváltott vagy elhurcolt vezetőitől megfosztott civil és állami szervezetek megüresedett helyeit be lehetett tölteni a már jórészt káderekből álló szakszervezetis kollektívákkal.¹⁰⁸⁶ Másrészt ez a hatalmi politika azt is nyilvánvalóvá tette, hogy az állami népbiztosítás kiépítésénél a társadalombiztosítás továbbfejlesztésében a szakszervezeteknek lényeges szerep jut majd.

A szakszervezetek tevékenységét 1945 után a SZOT elődje, a Szakszervezeti Tanács fogta össze.¹⁰⁸⁷ 1945 után a napközik megszervezése vált az egyik legfontosabb szakszervezeti szociálpolitikai tevékenységgé. Budapest ostroma után 1945 áprilisától a Magyar Nők Demokratikus Szövetsége (MNDSZ) és a Gyermekbarátok Országos Központja (GYOK) munkatársai kezdték meg a napközik felállítását, elsősorban a budapesti gyárakban.¹⁰⁸⁸ 1945 októberére 15 napköziben folyt gyermekellátás, ugyanakkor a Szakszervezeti Tanács feladata volt az is, hogy a régi „Horthysta óvónőket” eltávolítsák és új, „ideológiailag képzett óvónői gárda” álljon munkába az „új munkásgenerációk megfelelő neveléséért”.¹⁰⁸⁹ 1946 tavaszára már 25 napközi működött, s közben a Népjóléti Minisztérium megszervezte a Dolgozók

¹⁰⁸⁵ Dr. Bakay Lajost, a szervezet korábbi elnökét leváltották. A tagnévsorok mellett a dokumentumokban jelölték a párt- vagy szervezeti tagságot is. 1947 első felében már SZDP-s és KMP-s többségi affiliációjú tagnévsor találunk. *A Magyar Orvosok Szabad Szakszervezete Budapesti Orvosi Egyesülete 1947-48-as iratai.* SOL 91-92. f.

¹⁰⁸⁶ A szakmai-gyakorlati tevékenységen túl a szakszervezetek fő feladata a propaganda, a befolyásolás kiterjesztése, valamint elkötelezett szocialista aktivisták beszerzése. Ennek korabeli körülírásához lásd Kovács: A szakszervezetek szerepe a társadalombiztosításban, 16.

¹⁰⁸⁷ A Szakszervezeti Tanács kezdettől fogva napközi otthonok létesítését, nyaraltatási programok megindítását, és a munkaverseny szervezését kapta feladatául. Ezen kívül újságok – például a Szakszervezeti Közlöny és az Üzemi Bizottsági Híradó – és előadások formájában a propaganda kidolgozásának irányítását is a szervezetre bízták. *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.* PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e.

¹⁰⁸⁸ László Gyuláné (MNDSZ) és Dr. Gubi Miklósné (GYOK) néhány munkatársával 1945 januárja és áprilisa között gyalog járta be Budapest legfontosabb gyárait. Személyes közbenjárással próbálták meg rávenni az újonnan megalakult üzemi bizottságokat, hogy állítsanak fel napközi otthonokat. 1945 áprilisára 10 ilyen napközit sikerült megszervezni. *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.* PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e.

¹⁰⁸⁹ *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.* PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e.

Óvónőképzőjét is.¹⁰⁹⁰ Ugyanekkor a Szakszervezeti Tanács teljesen átvette a napközi szervezését az MNDSZ-től és a GYOK-tól, mégpedig arra hivatkozva, hogy a szükséges infrastruktúra túlnőtt e két civil szervezet lehetőségein. 1946 nyarára már 75-80 napközi otthon fogadott gyermekeket, viszont az otthonok munkájába a szakszervezeti ellenőrök is bekapcsolódtak.¹⁰⁹¹ Egy évvel később 110 otthon működött, már nemcsak Budapest területén, hanem az ország más részein is. Ezzel párhuzamosan 30 fős szemináriumok keretében komplex ideológiai-politikai képzést vezettek be az itt dolgozó pedagógusoknak.¹⁰⁹²

A kezdeti, valódi szociálpolitikai célokkal megszülető, főként civil kezdeményezést a szakszervezetek már 1945 októberétől infiltrálták. Már ekkor megjelent a politikai- ideológiai kiválogatás, valamint a „helyes nevelés” diskurzusa. Fontos tehát, hogy a szakszervezetek már közvetlenül 1945-től megkezdték a magyarországi állami szociálpolitika irányításában való tapasztalatszerzést. Ennek eredményeit az 1947-es szakszervezeti alkotmány elfogadását követően egy előzetes 6 hónapos munkaterv megalkotása, valamint a Szociálpolitikai Bizottság felállítása során hasznosították.¹⁰⁹³ Ugyanakkor csak ebben az 1947. májusi munkatervben körvonalazódott későbbi tevékenységük jó része. E szerint a hároméves terv keretein belül fő népjóléti feladataik az üzemi segélyezés ellátása, a munkaverseny szervezése, valamint a propaganda.¹⁰⁹⁴

A társadalombiztosítás szempontjából igen lényeges, hogy az OTI és a MABI tervgazdálkodásba integrált, egyénileg lebontott terveit szintén szakszervezeti megbízottak ellenőrizték, s az ehhez kapcsolódó havonta megtartott meghatározott számú, ám véletlenszerűen végrehajtott üzemellenőrzést jelentették a népjóléti tárcának. Az 1945 után létrehozott üzemorvosi rendelők kiépítéséhez már a Szakszervezeti Tanács, valamint az OTI és a MABI együttes döntésére volt szükség.¹⁰⁹⁵ A szakszervezeti tevékenység sémái esetében igen erős szovjet hatás érvényesült. A szakszervezeti infiltráció folyamatának

¹⁰⁹⁰ A Szakszervezeti Tanács felvételi eljárásokkal kapcsolatos anyagaiból egyértelműen kiderül, hogy többségében munkásszármazású lányokat vettek fel. *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.* PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e.

¹⁰⁹¹ A szakszervezeti ellenőrök minden egyes ilyen intézményben ellenőrizték, hogy „a nevelés a megfelelő módon zajlik-e”. *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.* PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e.

¹⁰⁹² *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.* PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e.

¹⁰⁹³ A szakszervezetek alkotmányát 1947. május 1-én fogadták el. Ugyanekkor megalakult az SZT Szociálpolitikai Bizottsága is, mely azt a feladatot kapta, hogy a hároméves tervben elvégzendő szakszervezeti feladatok „próbájaként” egy 6 hónapos munkatervet alkosson és hajtson végre. *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.* PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e.

¹⁰⁹⁴ Ezeknek a fő feladatoknak a hároméves tervre és tulajdonképpen az azt követő tervekre vonatkozó általános sémája is e hat hónap során készült el. *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.* PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e.

¹⁰⁹⁵ *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.* PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e.

nyomonkövetése igen lényeges, ugyanis 1949-ben ez is hozzájárult az államosított társadalombiztosítás és szociálpolitika gyors és sikeres szakszervezeti átvételéhez.¹⁰⁹⁶

6.4. A társadalombiztosítás kiterjesztése (1945-1950)

Ami leginkább összeköti a háborús és a háború utáni szociálpolitikát, az a kötelező társadalombiztosítás körébe vontak számának bővülése. A második világháborút követő szociálpolitika kétségtelenül leglényegesebb jogkiterjesztése az agrárnépesség minden kockázati tényezőre kiterjedő kötelező társadalombiztosításának bevezetése.¹⁰⁹⁷ Ugyanakkor az agrár-munkavállalókon kívül 1945 után számos társadalmi csoport is a modern jóléti állam részesévé vált. Ezen kívül pedig néhány olyan átfogó elképzelés is napvilágott látott, melyek további kiterjesztések lehetőségét vetették fel, mint például a közalkalmazottak, a kiskereskedők és a kisiparosok kötelező társadalombiztosítás. Ennek megfelelően e fejezetben a nem mezőgazdasági társadalombiztosítás bővülését vizsgáljuk. Habár a társadalombiztosítás kiterjesztése már 1945-ben megindult, a bővülés egyes aspektusai épp a hároméves tervvel megkezdett folyamatokhoz kötődtek, így ez is külön fejezetben való vizsgálatukat indokolja.

A háború befejezését követően e tekintetben sem beszélhetünk az új berendezkedés „forradalmi” vagy radikális reformjáról, sokkal inkább egy már kidolgozott szociálpolitika lassú, racionalizált megvalósításáról. 1945-ben a SZEB vezetésének jóváhagyásával a kormány kezdeményezte a társadalombiztosítás minden magyarországi munkavállalóra történő kiterjesztését (6180/1945. M.E. sz. r.). A kiterjesztés gondolata már 1944 végére általánosan elfogadott koncepcióként szerepelt a kormány napirendi pontjai között.¹⁰⁹⁸

A jogkiterjesztések többsége azonban csupán a stabilizációt követő évben, azaz 1947-ben realizálódott. Ekkorra ugyanis nagyrészt rendeződtek a biztosító intézetek anyagi viszonyai, így az 1945-ben elfogadott jogi kiterjesztésnek megfelelően a mellőzött társadalmi csoportok kötelező biztosítását is be tudták vezetni. Az 1947-ben meginduló bővítési szakasz viszont óhatatlanul egybeesett a hároméves tervbe integrált szociálpolitika szintén ekkor elfogadott

¹⁰⁹⁶ Az SZOT és SZTK megalakulásán túlmenően 1950-ben létrejött az iparegészségügy elősegítését célul kitűző Országos Munkaegészségügyi Intézet. A képzést az Orvos Szakszervezet fogta össze egészen a falusi orvosok szervezéséig terjedően.

¹⁰⁹⁷ A kiterjesztést a 6180/1945. M.E. sz. r. írta elő. A mezőgazdasági társadalombiztosítást a 6.6. fejezetben külön részletesen vizsgáljuk.

¹⁰⁹⁸ Szücs László (szerk.): *Dálnoki Miklós Béla kormányának (Ideiglenes Nemzeti Kormány) minisztertanácsi jegyzőkönyvei: 1944. december 23. – 1945. november 15.* 2. kötet, Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1997, 21., 26-29.

tervével.¹⁰⁹⁹ Ugyanakkor a bővítés logikailag szintén a gazdasági növekedésnek lett megfeleltetve. A kötelező biztosítás minimális igényjogosultsági határának megállapításánál már figyelembe vették a létminimumot. Az 1.020/1947. M.E. sz. rendeletben úgy intézkedtek, hogy minden magyar állampolgár kötelező betegbiztosításra jogosult, ha jövedelme nem éri el a szegénységi bizonyítvány értékhatárának másfélszeresét, azaz 292,5 Ft-ot. Tehát, aki eddig a nem kötelező biztosítási kategóriába esett és a létminimumon vagy az alatt élt, az most kötelező betegségi biztosítást nyert.¹¹⁰⁰

Ez utóbbi jogkiterjesztést fejlesztették tovább a 6.620/1947. és 10.700/1947. M.E. sz. rendeletek, melyek egyrészt az eddigi biztosítások egyes szolgáltatásait bővítették, például hosszabb gyógyfürdő-beutalót adva, másrészt a 2/3-ot meghaladó baleseti biztosítottak, illetve a nyugdíjjogosultak kötelező balesetbiztosítását szavatolták.¹¹⁰¹ Még ebben az évben a 227.600/1947. N.M. sz. rendelet a baleseti járadékosok és nyugdíjasok teljes biztosításáról intézkedett, tehát az eddigi biztosításokat kiegészítette a még hiányzó biztosítási ágakban való részvétellel (teljes társadalombiztosítás).¹¹⁰²

Ezek a bővítések már a társadalombiztosítás univerzális alapú kiterjesztését reprezentálták, ugyanakkor a gazdasági terveknek való alárendeltség és a termelékenység fokozásához való hozzájárulás mindvégig elsődleges szempont maradt. Az egyes kisebb társadalmi csoportok bevonását is ehhez igazították. Az ügynökök kötelező társadalombiztosítását a rentabilitás oldaláról közelítették meg. Az ügynökök munkájukból kifolyólag egyszerre általában több cégnek dolgoztak, így korábban nem voltak biztosításra kötelezve. 1947 végétől azonban a következő elvet érvényesítették: ha az ügynökök önálló vállalkozóként működtek, akkor nem létesült függő szolgálati viszony semmilyen munkaadóval, így továbbra sem estek kötelezettség alá. Ha viszont szolgálati viszonyra léptek, akkor munkakörük egy részét szabályozottan és ellenőrzés alatt végezték, így értelemszerűen jogosulttá váltak a kötelező biztosításra.¹¹⁰³

¹⁰⁹⁹ „Az OTI, amely a magyar gazdasági életnek a higanymérője, tisztán mutatja a biztosítottak létszámában, gazdasági életünk alakulását. És ez a gazdasági hőmérő azt mutatja, hogy az út fölfelé vezet, és ezen az úton halad az Intézet is a biztosítottak érdekében.” Kőműves József: Az OTI biztosítottak jogainak kiterjesztése. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 9. szám, 1.

¹¹⁰⁰ Ezt megelőzően a 9.090/1931. M.E. sz. r. értelmében a betegbiztosítási kötelezettség szünetelt, ha a nem kötelezett munkaviszonyban lévő járadékos jövedelme meghaladta a járadékösszeget.

¹¹⁰¹ A házfelügyelők és segéd-házfelügyelők kötelező társadalombiztosításáról már a 6.000/1940. M. E. sz. rendelet intézkedett, ugyanakkor a kötelező jogosultságot csupán Budapest területére korlátozta. A fenti bővítésekkel párhuzamosan a 9.600/1947. Korm. sz. r. 1947. augusztus 1-től az egész ország területére kiterjesztette előbbi hatályát.

¹¹⁰² A járulékuk ennek megfelelően növekedett, mégpedig a nyugdíj 5%-ával. Ez és az előző rendeletek szigorították a bejelentési kötelezettséget is, s így elősegítették az egységesülési folyamatot.

¹¹⁰³ Ügynökök alatt üzletszerzőket, üzletkötőket és utazó ügynököket értettek. „Az ügynökök a maguk elhelyező, szétosztó és nem utolsósorban propagáló munkájukkal az ipari és mezőgazdasági termelést ösztönzik és ez

Szintén a vizsgált periódusban került sor a katonai szolgálatosok és családtagjaik, a népi kollégisták, valamint a szabadpályájú értelmiségiek és művészek kötelező társadalombiztosításának bevezetésére.¹¹⁰⁴ A katonák és egyéb fegyveres szolgálatot teljesítők és családtagjaik 1945 előtt ún. tartási hozzájárulást kaptak, mely 1945 és 1949 között nem járt. 1949. február 1-től munkaviszonyuk azonban helyreállt, a tartási hozzájárulás pedig a családi pótlék váltotta fel.¹¹⁰⁵ A 1.070–184/1949. G. F. sz. határozat értelmében az OTI, az Országos Diákjóléti és Kollégiumi Hivatal, valamint a Népi Kollégiumok Országos Szövetsége megállapodást kötött a tanulóotthonokban és kollégiumokban elhelyezett növendékek betegségi biztosítását illetően.¹¹⁰⁶ Előbbi két kategóriához hasonlóan az írók, költők, képzőművészek, és zeneművészek semmilyen biztosítással nem rendelkeztek 1947 előtt. A háború utáni stabilizációt követően a Magyar Írók Szövetsége valamint a Magyar Művészek Szabad Szakszervezetének Képzőművészeti Osztálya kérelmezte tagjaik kötelező társadalombiztosításának bevezetését.¹¹⁰⁷ Mivel a művészek többsége a fővárosban, vagy a nagyvárosokban élt, így a magánalkalmazotti biztosítás tűnt a legkézenfekvőbbnek. Az első ezzel kapcsolatos országos értekezletre 1947. május 17-én került sor, ahol a művészek képviselőin túl társadalombiztosítási szakemberek és szakpolitikusok, valamint a népjóléti tárca emberei jelentek meg. Olt Károly népjóléti miniszter nyomására csak önkéntes társadalombiztosításukra foglalmaztak meg javaslatot. A 10.700/1947. Korm. sz. r. ilyen értelemben egészítette ki az 1927. évi XXI. tc. 11. §-át.¹¹⁰⁸ A kötelező biztosításuk bevezetésére többszöri kérvényezésük ellenére 1948-ban sem került sor. 1948 folyamán a

alapon a magyar gazdasági életnek fontos és munkás tényezői.” A kötelező jelleg ekképp mellékfoglalkozástól függetlenül a „főfoglalkozású” ügynökökre vonatkozott. A lehetséges mellékes jövedelemforrások miatt ugyanakkor a járulékok és szolgáltatások kalkulálásánál az összjövedelmet vették figyelembe. Fekete Béla: Az ügynökök biztosítása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 11. szám, 14-15.

¹¹⁰⁴ *Katonai szolgálatra bevonult munkavállalók biztosítása*. MOL 276. f. 115. cs. 20. ö. e.; *Szabad pályájúak bekapcsolása a társadalombiztosításba*. MOL XIX-C-1-1-8t-80.037-1948.; *A betegségi biztosítás kiterjesztése*. MOL XIX-C-1-1-8t-103.166-1949.

¹¹⁰⁵ Ez a háború után megszűnt, mivel a katonai szolgálat nem számított munkaviszonynak. A honvédeknek és családtagjaiknak 1949-ig semmilyen szociális juttatás nem járt. A családtagok ettől fogva társadalombiztosítási ellátást is kaptak, de csak a betegségi ágon. Az eltartásra jogosult hozzátartozók a katona munkabérének 40%-át kapták havonta, családtagonként 10%-kal növelve. *Katonai szolgálatra bevonult munkavállalók biztosítása*. MOL 276. f. 115. cs. 20. ö. e.

¹¹⁰⁶ A betegségi biztosításuk, mely 1949. március 1-től lépett életbe, ingyenes egészségügyi ellátást és 60 napos kórházi ápolást nyújtott. Ugyanakkor nem terjedt ki azokra a növendékekre, akik akár mint biztosítottak, akár mint családtagok az 1927. XXI. tc. hatálya alá estek. A biztosítási igazolvánnyal rendelkezők után az ODKH és a NÉKOSZ 6 Ft járulékot fizetett be havonta az OTI pénztáráiba, valamint részben vállalta a költségek átalányszerű kifizetését. *A betegségi biztosítás kiterjesztése*. MOL XIX-C-1-1-8t-103.166-1949.

¹¹⁰⁷ Csupán magánbiztosításokat köthettek, viszont kizárólag külföldi társadalombiztosítókkal. A stabilizáció periódusában a szűkösség miatt ugyanis nem láttak esélyt arra, hogy kérvényüket figyelembe tudja venni a Népjóléti Minisztérium. *Szabad pályájúak bekapcsolása a társadalombiztosításba*. MOL XIX-C-1-1-8t-80.037-1948.

¹¹⁰⁸ 10.700/1947. Korm. sz. r. *Szabad pályájúak bekapcsolása a társadalombiztosításba*. MOL XIX-C-1-1-8t-80.037-1948.

művészek kötelező biztosításával szemben az orvosszakszervezet a magánpraxisok érdekeinek védelmében tiltakozott, míg a kérdéssel foglalkozó népjóléti előadó a művészek alacsony számára hivatkozva finanszírozhatónak vélte kötelező biztosításukat. Sem az OTI, sem pedig a MABI nem zárkózott el kötelező biztosításuk bevezetésétől. Az OTI már korábban kérte a Gazdasági Főtanácsot, hogy saját hatáskörében és a Népjóléti Minisztériummal egyeztetve kezdeményezze az új biztosítások megindítását, amint az a népi kollégisták esetében meg is valósult, ahol a NÉKOSZ és az OTI kötött megállapodást.¹¹⁰⁹

A 810/1949. Korm. sz. r. 3. §-a értelmében betegségi biztosításra kötelezettek „azok a személyek, akik az államtól, vagy törvényhatóságoktól bármilyen címen rendszeres ellátásban részesültek.” E rendelet ellenére 1949 elején újra felmerült a művészek kötelező betegbiztosításának kérdése, de azzal a kitéttel, hogy a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium az érintett művészek felmerülő betegellátási költségeit átalányszerűen megfizeti az OTI-nak. A VKM ezt megtagadta, viszont a művészek jogosultságot nyertek egy minimális összegű egyszeri szociális segélyre (400 Ft/hó), ha havi keresetük 500 Ft alatt maradt.¹¹¹⁰

A mezőgazdasági munkavállalók többségéhez hasonlóan a kisiparosok és kiskereskedők sem rendelkeztek kötelező társadalombiztosítással. Habár Kovrig Béla a háború alatt kidolgozta biztosításuk elvi és gyakorlati alapjait, a fenti kategóriákhoz hasonlóan csupán 1947 folyamán merült fel kötelező biztosításuk problémája. Esetükben a biztosítás megindításával együtt jövedelemhatár bevezetését tervezték. Az ezzel kapcsolatos érvelés szerint a census megszabásával a vagyonosabb kereskedők és nagyobb műhelytulajdonosok nem kerülnének a kötelező társadalombiztosítás rendszerébe, viszont a jövedelemhatáron belül eső leendő biztosítottak révén a társadalombiztosítási orvosi praxis a kiterjesztés révén szélesedhetne. Így az orvosi magánpraxis sem sérülne, hiszen magasabb jövedelmű klienseiket továbbra is megtarthatnák. A pénzügyi fedezetet a felosztó-kirovó rendszer révén teremtték volna meg, a biztosítás feltételei pedig az ipari biztosításéival egyeztek volna meg. A vegyes kereseti viszonyok miatt progresszív járulékskálát vezettek volna be. A kisiparosok az OTI-nál, a kiskereskedők pedig a MABI-nál lettek volna biztosítva. A cenzust az alkalmazottak száma, a tényleges jövedelem, azaz az együttes kereseti- és jövedelemadó alapján szabták volna meg. A magánzó kisegzisztenciák számára a táppénzt leszámítva az

¹¹⁰⁹ „Ha mi a két-három ezer forint fizetéssel rendelkező magánvállalati vezérigazgatókat, igazgatókat és más magas jövedelmű főtisztviselőket kötelezzük a betegségi biztosításban való részvételre, aligha lehetne az ennél jóval kisebb jövedelemből élő művészeink önkéntes biztosításával szemben elzárkózásunkat kellőképpen megokolni.” Szabad pályájúak bekapcsolása a társadalombiztosításba. MOL XIX-C-1-1-8t-80.037-1948.

¹¹¹⁰ Még egy szó a művészek biztosításához. MOL XIX-C-1-1-8t-szn.-1949.

összes szolgáltatást az ipari biztosítás színvonalán biztosították volna.¹¹¹¹ A tervezet alapján 1947 júniusában GPB döntés született, miszerint a népjóléti miniszter három hónapon belül dönthet a biztosítás bevezetéséről.¹¹¹² A Népjóléti Minisztérium rendelettervezete a fentiek szerint alakult.¹¹¹³ Ugyanakkor sem 1947 utolsó hónapjaiban, sem pedig 1948-ban nem kezdeményezték kötelező társadalombiztosításuk tényleges bevezetését. Éppen ellenkezőleg: az 810/1949. Korm. sz. r. értelmében a kisiparosokat és a kiskereskedőket kizárták a népbiztosítás új rendszeréből. A népbiztosítás ezen értelmezése szerint tehát az állammal vagy állami közigazgatással jogviszonyban nem állók nem váltak biztosításra kötelezetté. Így a kisiparosok és kiskereskedők kötelező társadalombiztosítása a vizsgált periódusban csupán terv maradt. Ennek 1949-ben már egyértelműen politikai okai voltak, melyek már a társadalombiztosítás államosításához kapcsolódtak.

A hároméves tervhez és a társadalombiztosítás kiterjesztéséhez kapcsolódtak az OTI építkezései, valamint az OTBA és a közalkalmazotti társadalombiztosítás átalakulása is. 1948 első hónapjaiban viszonylag kevés társadalombiztosítási ingatlan rekonstrukciója maradt hátra. 1945 előtt az OTI tulajdonában állt 100 bérház, 1200 egészségügyi épület, valamint több tucat kórház és rendelő. 1945 januárja és 1948 áprilisa között 60 millió Ft befektetéssel 800-900 épületet sikerült helyreállítani a közel 1400-ból. Ezt követően 1950. augusztus 1-ig pedig 80 millió Ft-ot kívántak a hátralévő 500 épület rekonstrukciójára fordítani.¹¹¹⁴

Az OTBA 1945 előtt nem rendelkezett saját önkormányzattal, a pénzügyminisztérium keretében működő állami alapként szervezték meg. 1945 után a Gazdasági Főtanács az OTBÁ-t is önálló önkormányzattal kívánta felruházni, de ez 1948 második feléig nem valósult meg. Ennek főképp politikai okai voltak: a népjóléti és pénzügyi tárca azért akadályozta meg ebben az időszakban az önkormányzat létrejöttét, mivel nem látták biztosítottnak a kommunista többséget.¹¹¹⁵ Ugyanakkor 1947 elejétől az összes közszolgálati alkalmazott társadalombiztosítását alanyi jogon kötelezővé tették az OTBA-nál.¹¹¹⁶ A népjóléti tárca már ekkor elhatározta, hogy a MABI és az OTI járadékainak szintjére fogja emelni a közalkalmazotti járadékokat is. Ebből a célból 1947 áprilisától 5%-ra emelték az

¹¹¹¹ Sulyok Béla: Néhány szempont a kisiparosok és kiskereskedők kötelező biztosításával kapcsolatban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 6. szám, 3.; Réti Károly: Az iparosok és kereskedők társadalombiztosítása. (Megjegyzések egy értekezlethez). *Társadalombiztosítási Szemle*, 1947. augusztus, 3. évf. 8. sz.

¹¹¹² *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. június 24-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö. e.

¹¹¹³ Réti: Az iparosok és kereskedők társadalombiztosítása. (Megjegyzések egy értekezlethez), 13-14.

¹¹¹⁴ Benjámin Károly: Az OTI építkezései. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 4. szám, 17-18.

¹¹¹⁵ Az alap mellett 1945 és 1948 között egy véleményező bizottság működött. E bizottság jelentései alapján következtethetünk a politikai motivációra. *OTBA ügyek*. MOL 276. f. 115. cs. 20. ö. e.

¹¹¹⁶ Székely Miklós: A közeljövő társadalombiztosítási feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 2.

OTBA betegbiztosítási járulékát, s ugyanekkor a népjóléti tárca magára vállalta az OTBA költségvetésének konszolidációját.¹¹¹⁷ Az OTBA pénzügyei és szolgáltatásai ugyanezen időszakban viszonylag pozitívan alakultak. 1947 áprilisától a közalkalmazotti bérek 9%-os társadalombiztosítási összjárulékából az állam 5%-ot magára vállalt a betegellátás finanszírozásának céljaira. 1947 augusztusától pedig teljes mértékben vállalta az OTBA járulékok fizetését. 1948 márciusától 450 000 közalkalmazott kapott magasabb szolgáltatásokat. Jóllehet az OTBA szolgáltatásai megközelítették s néhány esetben meghaladták az OTI járadékait és segélyeit, mégis emelésre szorultak: az orvosi illetmények rendezése és az OTBA orvosi szolgáltatásainak ingyenessé tétele szükségszerűvé vált.¹¹¹⁸

A rentábilisabb és biztosabb pénzügyi gazdálkodás megteremtése érdekében a Népjóléti Minisztérium elhatározta az önálló OTBA ügyvitel megteremtését. Ennek megfelelően 1948. november 1-től az Alap különálló betegségi intézetként működött tovább, és teljesen levált az állami költségvetésről. A járulékot 5%-ról 7%-ra emelték, amit szükségesnek véltek az immáron önálló önkormányzattal bíró intézet növekvő kiadásainak finanszírozásához. Ahhoz, hogy az OTBA önálló intézményként hatékonyabban működhessen a 113-as alkalmazott létszámot minimum 200-ra kellett emelni. Emellett meg kell teremteni a központi igazgatóságot, mely professzionálisabb gazdasági irányítást és gazdálkodást tett lehetővé, valamint szavatolta az Alap egészségügyi intézményeinek és biztosítottainak ellenőrzését. Korábban az ellenőrzési és gazdasági funkció is az államhoz tartozott és kisebb volt a visszacsatolás lehetősége. Ezzel a magyar szociálpolitika addigi történetében megszűnt az utolsó állami alap is. Fő indokokként az állami költségvetés részeként meglévő OTBA alacsony hatékonyságú gazdálkodását, a szűkös bevételi forrásokat, s az ennek következtében alacsony szinten folyósítható juttatásokat, valamint a gyenge ügyvitelt nevezték meg.¹¹¹⁹ 220 ezres tagság mellett ugyanis évi 25 Ft-os illetménnyel számolva 7,8 millió Ft éves költséget kapunk. E mellé 3 200 000 Ft értékű emelés kellett volna, hogy minden szolgáltatás

¹¹¹⁷ Az OTBA költségvetése az OTI-éhoz és a MABI-éhoz hasonlóan igen rendezetlen volt a rekonstrukció idején, ugyanakkor az állam elsősorban a két nagyobb biztosító talpraállításával foglalkozott. Molnár Erik: Legközelebbi tennivalóink. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 2. szám, 1-2.

¹¹¹⁸ A gyógyszerár-megtérítést 50%-ról 25%-ra csökkentették, ugyanakkor a családi pótlékban nem részesülő családtagok számára biztosították a betegellátást. A gyermekbénulási ápolási időt 112 napról 250 napra emelték. Végül pedig minden közalkalmazottra egységes segélyeket állapítottak meg (gyermekágyi 842 Ft, temetési 657 Ft). Az általános járadékösszegek kevéssel maradtak el, viszont a temetkezési és szülési segélyek megelőzték az OTI hasonló szolgáltatásait. 1948 májusában például az OTBA-nál 3,36 Ft/fő/nap szülési segély járt, az OTI-nál pedig csak 2,96 Ft/fő/nap. A halálozás esetén előbbi 1,19 Ft/fő/napot, utóbbi pedig csupán 0,61 Ft/fő/napot fizetett. Az orvosi költségek térítésénél az OTI háromszoros összeget fizetett, míg az OTBA orvosi ellátása sokkal költségesebb volt: OTBA 1,48 Ft/fő, OTI 4,21 Ft/fő. Ezeket a szolgáltatásokat országosan szavatolták, mivel az OTBA kölcsönösségi megállapodást kötött más intézményekkel. A hároméves terv első évében 1947. augusztus 1-je és 1948. július 31-e között pedig 341 283 Ft többlet képződött az intézet büdzséjében. Molnár: Legközelebbi tennivalóink, 1.; *OTBA ügyek*. MOL 276. f. 115. cs. 20. ö.e.

¹¹¹⁹ *OTBA ügyek*. MOL 276. f. 115. cs. 20. ö.e.

tekintetében elérjék az OTI színvonalát. A Népjóléti Minisztérium tervei szerint az új OTBA járulék bevezetésével összesen 9,5 millió Ft bevételhez jutottak volna, mely csupán a rendelői és szakgyógyászati szint OTI színvonalra emelését fedezte volna.¹¹²⁰ A színvonalemeléshez tehát összesen évi 11 millió Ft-ra lett volna szükség. Következésképp a közalkalmazottak számára 7%-nál magasabb járulékkulcsot kellett volna megállapítani.

Habár a magánalkalmazotti munkavállalók jó része már 1945 előtt is biztosítva volt a MABI-nál, ugyanakkor e periódusban vezették be az összes magánalkalmazott számára a kötelező társadalombiztosítást. 1950-re a magánalkalmazottakat teljes egészében bevonták a társadalombiztosítás rendszerébe.¹¹²¹ A köz- és magánalkalmazottak rétegénél azonban sokkal nagyobb létszámú biztosított csoportot jelentettek a mezőgazdasági munkavállalók. Ennek megfelelően mielőtt a társadalombiztosítás államosítását vizsgálnánk, a következő fejezetben az agrár-munkavállalók társadalombiztosításának változásait rekonstruáljuk és elemezzük. Ezt követően pedig összefoglaljuk a társadalombiztosítás lefedettségének alakulását.

6.5. A mezőgazdasági társadalombiztosítás (1945-1950)

Habár tanulmányunkban már vizsgáltuk a háború utáni stabilizációs évek szociálpolitikáját, a mezőgazdasági társadalombiztosítás kérdését mégis külön fejezetben elemezzük, mivel a korban az egyik leglényegesebb szociálpolitikai probléma volt az agrár-munkavállalók szociális programjainak kidolgozása. Az 1945 és 1950 között végbement bővítések mellett a vizsgált periódus legfontosabb fejleménye a minden kockázatra kiterjedő, kötelező mezőgazdasági társadalombiztosítás kiterjesztése volt. Amint láthattuk, a gazdatisztek és az agrár-munkavállalók kötelező nyugdíjbiztosítását már a háborút megelőzően bevezették, viszont a szolgáltatások meglehetősen alacsony szinten mozogtak. Ezt csak kis mértékben egészítette ki az Egészségvédelmi és Gyógyító Alap betegbiztosítási szolgáltatásokat is nyújtó programja. A betegbiztosítás kiterjesztése a tanulmány által vizsgált periódusban

¹¹²⁰ Korabeli számítások szerint az OTBA státuszrendezésének végrehajtására, azaz 1948 második felére már évi 7,8 millió Ft fordítható illetményekre, mely azt jelenti, hogy 25 Ft jut évente 1 tagra. Az OTI-nál azonban ennél tagonként 100%-kal több összeg jutott egy tagra, még a kibővített OTBA szolgáltatások figyelembevételével is. Így egy ipari munkás például évi 50 Ft illetmény-hozzájárulást kapott. Ha az OTBA szolgáltatásait erre a szintre szerették volna emelni, akkor 220 000 tag mellett 11 millió Ft-ra lett volna szükség. A járadékemeléssel ugyanakkor a közalkalmazottak fizetésének 40%-át vonták le összesen. A fogászati ellátásnál szinte teljes hiányt könyvelhetünk el az OTBA-nál. 1948. augusztus 1-én évi 300 000 Ft-ot fordítottak erre, viszont évi 4,1 millió Ft kellett volna a teljes ellátáshoz, valamint további évi 600 000 Ft a segédeszközök beszerzéséhez. *OTBA ügyek.* MOL 276. f. 115. cs. 20. ö.e.

¹¹²¹ Gál László et al. (szerk.): *Szociálpolitikánk két évtizede.* Budapest, Kossuth: Táncsics, 1969, 34-38.; Laczkó: *A magyar munkás- és balesetbiztosítás története,* 167-168.

alapprobléma maradt. Bikkal Dénes már 1938-ban, a mezőgazdasági öregségi nyugdíj kapcsán felveti a betegségi biztosítás bevezetésének szükségességét. A biztosítás megvalósítását taglaló részletes terv azonban csak 1944-re készült el: Kádár Mihály a korabeli szociálpolitikai viták, a Beveridge-terv elvi recepciója, valamint Johan Béla és az OKI kutatásai alapján dolgozta ki a teljes mezőgazdasági biztosítás kiépítésének és finanszírozásának tervezetét.

A mezőgazdasági önkéntes és kötelező társadalombiztosításban 1945-ig ún. átalány-biztosítás volt érvényben: a biztosítottak a munkálatok típusa és az igénybevett gépek alapján megállapított átalány után fizettek heti vagy havi járulékokat, éves szinten pedig a maximálisan megállapított munkáslétszám alapján kalkulálták a díjakat.¹¹²² Mindazonáltal az elkészült tervek ellenére a betegségi agrárbiztosítást a háború végéig nem vezették be. Ez alól csupán a felvidéki mezőgazdasági betegségi biztosítás jelentett kivételt, melyet az OTI folyósított a jogosultaknak. Amint azt az Imrédy-kormány szociálpolitikájával kapcsolatban már elemeztük, Kovrig Béla és Bikkal Dénes hiába érvelt a magasabb felvidéki szolgáltatási szintek országos kiterjesztése mellett, Keresztes-Fischer Ferenc nem járult hozzá sem a magasabb juttatások, sem pedig a mezőgazdasági betegbiztosítás magyarországi bevezetéséhez. Ehelyett az OTI szolgáltatásaiban egy *modus vivendi* jött létre: a felvidéki mezőgazdasági biztosítottak ugyan megtarthaták jogosultságaikat, viszont csak kevéssel részesültek magasabb juttatásokban, mint a trianoni területen munkát vállaló biztosítottak. E felvidéki biztosítási jogosultságokkal kapcsolatos kérdés 1940-től tulajdonképpen a háború végéig nyitva maradt, mivel a Teleki-kormány által előtérbe helyezett produktív szociálpolitika az ONCSA keretei között már más koncepciót alkalmazott, s a társadalombiztosítás másodlagossá vált. Kovrigot pedig kormányzati szinten is háttérbe szorították.

Habár a mezőgazdasági társadalombiztosítást teljesen új vívmányként szemléltető 1945-ös álláspont mindezek alapján véleményünk szerint túlzó volt, részben mégis helytálló Gulácsy Iván későbbi értékelése: *„Laza jogi szerkezetű, szegényes szolgáltatásokat nyújtó balesetbiztosítást és az inflációt tekintetbe véve még ennél is szegényesebb öregségi biztosítást*

¹¹²² Az egyéni be- és kijelentési rendszer a mezőgazdaságban még alacsony biztosított létszám mellett is sokkal nagyobb adminisztrációval járt volna, valamint a biztosítottak alfabetizmusának alacsony szintje miatt eleve nehézségekbe ütközött volna. A bejelentőlapokat a munkaadónak a községi előjárósággal hitelesíttetnie kellett. A mezőgazdasági munkavállalókkal átalánybiztosítási szerződéseket kötöttek, melynek az mutatja sikerességét, hogy az átalányrendszert vette át az összes mezőgazdasági biztosító: az Országos Gazdasági Munkás és Cselédpénztár (1902), az Országos Gazdasági Munkáspénztár, majd pedig az Országos Mezőgazdasági Biztosító Intézet (1928-tól). Temesi: Átalánybiztosítás a mezőgazdasági társadalombiztosításunkban, 10-11.

vettünk át.”¹¹²³ 1944 augusztusában ugyanis megkezdték az OMBI beolvasztását az OTI-ba, hogy előkészítsék a mezőgazdasági biztosítás kiterjesztését, ugyanakkor a háborús front Magyarországra értevel ez megszakadt. A magyar társadalombiztosítás a teljes szétesés állapotában a még érvényben lévő biztosításokat sem tudta szavatolni. A mezőgazdasági biztosítás finanszírozhatatlan állapotba került. Ennek következtében a még nem biztosított társadalmi rétegek kötelező társadalombiztosításba történő bevonása 1944 augusztusa és 1945 áprilisa, tehát a front elvonulása között, lehetetlenné vált.¹¹²⁴

A háborús front elvonulása után Dálnoki Miklós Béla kormányfő 1945. szeptember 1-től léptette életbe az új társadalombiztosítási rendelkezést (6.180/1945. M.E. sz. r.). Ennek értelmében – tulajdonképpen Kádár Mihály javaslatai alapján – az OMBI-t az OTI-ba olvasztották, az átalány-biztosítást megszüntették, s helyette az OTI gyakorlatában elterjedt egyéni ki- és bejelentési rendszert ültették át. A jogkiterjesztéssel együtt azonban megjelent a politikai diszkrimináció gyakorlata is. Ez főképp az ún. „B-listázásokban” nyilvánult meg, ami azt jelentette, hogy a Horthy-rendszerben és a háború alatt funkciót betöltő tisztviselőket elmozdították állásukból, és megvonták járulékaikat. A politikai diszkrimináció tehát közvetlen diszkontinuitást jelentett a második világháború előtti periódus szociálpolitikai gyakorlatával.¹¹²⁵

Közvetlenül a biztosítás bevezetése után az OTI tisztviselői a bürokratikus költségek gyors növekedésével, valamint az egyéni bejelentési rendszer mezőgazdasági munkavégzéssel való összeegyeztethetlenségével szembesültek. Ugyanakkor beépítettek egy záradékot is, miszerint a Népjóléti Minisztérium a Pénzügyminisztériummal és a Földművelésügyi Minisztériummal egyetértésben a munkaadók földbirtokával és földadójával arányban átalányösszeget határozhat meg. Ezt a záradékot azok a mezőgazdasági érdekeltségek kényszerítették ki, akik az egyéni bejelentési rendszer ellen foglaltak állást. A 15. §. kimondta, hogy a költségeket – ha a hagyományos egyéni rendszer nem működik – a tényleges munkaviszonyok után kivetett egységes gazdasági társadalombiztosítási díj (bélyeg) alapján kell fedezni.¹¹²⁶

¹¹²³ Gulácsy Iván: A mezőgazdasági társadalombiztosítás rendezése. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 3. szám, 7.

¹¹²⁴ Az OTI jelentése az 1943-47. évről, 106-107.; Keleti István: A magyar mezőgazdasági társadalombiztosítás története. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 6. szám, 2.

¹¹²⁵ Az 6180/1945. M.E. sz. r. alapján 1945 ősen a betegségi biztosítást az összes mezőgazdasági munkavállalói kategóriára kiterjesztették. Az OMBI OTI-ba történő integrációját szintén a 6.180/1945. M.E. sz. r. írta elő. A minimum 10 főt foglalkoztató üzemekben dolgozó munkavállalók számára pedig biztosították a családi pótlékot is. Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 88-90.; *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*. 1. kötet, 466.

¹¹²⁶ Temesi: Átalánybiztosítás a mezőgazdasági társadalombiztosításunkban, 11.

A kiterjesztés 5 kataszteri hold alatt jogilag minden mezőgazdasági foglalkoztatottra vonatkozóan a gazda (munkaadó) bejelentési kötelezettségét szabta meg. A rendelet a gazdasági munkavállalókra alkalmazott külön jogszabályokat eltörölte, s az ipari munkavállalók társadalombiztosítását szabályozó rendelkezések hatályát terjesztette ki.¹¹²⁷ A kiterjesztés figyelembe vette a mezőgazdasági termelési viszonyokat, s a téli hónapokra meghosszabbított passzív tagságot garantált. A biztosítás az évszakok és munkák ritmusához, a munkavégzés helyének és módjának váltakozásához igazodott. Lehetővé tette, hogy a gazdasági munkaidő alatt rendszeresen dolgozó gazdasági munkás a betegségi biztosítás szolgáltatásait a téli kényszerű munkanélküliség idején is akadálytalanul igénybe vehesse. A gazdasági munkavállalókat két csoportba sorolta. Az első csoportba a munkavállalók tartoztak, akik a háború előtt szereztek jogosultságot – mezőgazdasági gépmunkások –, míg a másodikba az új biztosítást elnyert mezőgazdasági foglalkoztatottak.¹¹²⁸

Az OTI számára ez a kiterjesztés elvileg több millió ember új biztosításának létrehozását jelentette, melynek tulajdonképpen – a stabilizáció és rekonstrukció ideje alatt – 1947 derekáig képtelen volt eleget tenni. Ennek okai elsősorban a háborús pusztítások és az infláció voltak, ugyanakkor hozzájárult a várományfedezeti rendszer visszatőkésítésének elmulasztása, valamint a mezőgazdasági biztosítás megindítása körüli adminisztrációs nehézségek is. 1945 szeptemberétől minden orvosi és más gyógyító szolgáltatást igénybe vettek, hogy a már meglévő betegségi és baleseti biztosításokat fenntarthassák. Néhány hét alatt biztosítási igazolványokat osztottak szét a mezőgazdasági munkások körében. Az igényjogosultság zavartalan igazolására pedig a munkáltatói igazolvány mellett minden olyan iratot (például a cselédkönyvet vagy a munkakönyvet) el kellett fogadni, amellyel a jogosultság valószínűsíthető volt.¹¹²⁹

¹¹²⁷ *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 107.

¹¹²⁸ A mezőgazdasági gépmunkásokat az 1927. évi XXI. és az 1928. évi XL. tc. eredeti rendelkezései alapján az ipari munkásságra érvényes jogszabályok szerint kellett biztosítani. Az új rendelet a mezőgazdasági biztosítottakon belül két csoportot különített el: az I. csoportba a 18 éven felüli férfiak, a II. csoportba a 18 éven aluli férfiak és nők kerültek. Az éves biztosítási alapösszeg kerete az első kategóriában 2730 Ft, a másodikban 2100 Ft volt. *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.; *SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]*. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

¹¹²⁹ A férfiak kék, a nők pedig rózsaszín biztosítási igazolványt (40 fillér) és bélyeglapot (20 fillér) kaptak, melyeket az OTI szervei és kerületi pénztárai, illetve ezek hiányában a FÉKOSZ gazdasági munkaközvetítő irodái vagy a községi eljáróságok osztottak szét helyben. Ezzel egy időben tájékoztatókat, bejelentőlapokat, munkáltatói igazolványokat és plakátokat nyomtattak a megfelelő tájékoztatás érdekében. Keleti: *A magyar mezőgazdasági társadalombiztosítás története*, 3.; *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 107.; *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.

A 12.200/1945. N.M. sz. rendelettel hivatalosan is rögzítették a gazdasági munkavállalók kötelező bejelentési rendszerét, melyet azonban nem sikerült megszervezni.¹¹³⁰ Az OTI 1945. október elején tartott értekezletén az országos társadalombiztosító képviselői, a mezőgazdasági képviselők és a miniszteri tárcák delegáltjai vettek részt. Az értekezlet arra a következtetésre jutott, hogy a kötelező bejelentés és egyéni járulékkirovás kivitelezhetetlen volt, ezért a záradékban megállapított bélyegrendszerre, illetve átalányösszegekre való áttérést javasolta. A több mint 2 milliós gazdasági munkavállalói tömegből a biztosítás kezdetekor, 1945 októberében már 70 000 embernek kellett öregségi, özvegyi, illetve árvasági járadékokat folyósítani, melyet képtelenség volt a 300-400 000 kötelezően biztosított gazdasági munkavállaló be nem folyt járulékából fedezni. Következésképp 1945 novemberében felfüggesztették a 12.200/1945. N.M. sz. rendeletet.¹¹³¹

A biztosítási szolgáltatások pénzügyi fedezetét az egyéni járulékfizetés helyett a munkáltatók földbirtokával vagy földadójával arányban álló átalányösszegekből kívánták szavatolni, mégpedig olyképpen, hogy ezeket a díjakat az állam pénzügyi szervei vetik ki, hajtják be és bocsátják az Intézet rendelkezésére. Ez azonban 1947 nyaráig nem vált valóra, mivel „*az érintett tárcák [...] az infláció okozta pénzügyi nehézségek, valamint a háború által tönkretett és két aszályos esztendőitől sújtott magyar mezőgazdaság súlyos helyzetére utalással a javaslat ellen foglaltak állást.*”¹¹³² Ennek megfelelően csupán egyetlen ideiglenes fedezeti forrás, a bélyegrendszer bevezetése állt rendelkezésre. Az 1945 decemberétől életbe léptetett bélyegrendszerben a szolgáltatások megegyeztek az OTI iparági biztosításainak szolgáltatásaival.¹¹³³

¹¹³⁰ „A biztosítási szakértők részéről már ezt megelőzően is súlyos aggályok merültek fel abban a vonatkozásban, hogy a gazdasági munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók – különösen a kisbirtokosok – nem képesek eleget tenni bejelentési kötelezettségüknek.” Az OTI jelentése az 1943-47. évről, 107.

¹¹³¹ Az OTI jelentése az 1943-47. évről, 108.

¹¹³² Az OTI jelentése az 1943-47. évről. Budapest, Országos Társadalombiztosító Intézet, 1948, 109.

¹¹³³ A bélyegeket 100%-ban a munkáltató fizette, azok napi, heti vagy havi fizetési rendszere foglalkozásonként változhatott. Az egységes gazdasági munkavállalói társadalombiztosítási díj (bélyeg) a bélyeglapra beragasztva került elszámolásra. Összege csoportokként a következőképp alakult: I. bizt. csop. (Ft): napi 0,7, heti 4, havi 15; II. bizt. csop. napi 0,5, heti 3, havi 10. Ezeket a kategóriákat az 1947. április 1-je után újrainduló agrárbiztosítás is megerősítette (72.000/1947. N.M. sz. rendelet). A bélyegeket kizárólag postahivatalok és postaügynökségek árushathatták. A munkavállaló munkába állásakor a munkáltatónak biztosítási igazolványt és bélyeglapot kellett igényelni, melyeket a munkaviszony lejártakor a munkavállalónak adott át. A biztosítási díj folyósításáért minden esetben a munkaadó felelt, ha mulasztás vagy visszaélés történt, az összeg pótköltségét köteles volt megfizetni az OTI-nak. Az OTI által felülbélyegzett bélyeglapot minden hónap 5. napjáig felülbélyegzés végett az OTI helyiszervénél köteles volt bemutatni. A visszaélések elkerülése végett minden év januárjában új bélyeglapot kellett igényelni. A jogosultság előfeltétele a betegségi ágnál minimum 4 heti (28 nap) előzetes tagság. Ez alól a téli munkavégzés jelentett csupán kivételt: november 1-től február 1-ig minimum 13 napi, február 1-től március 1-ig minimum 18 napi, utána pedig április 30-ig 25 napi tagság kellett. Az OTI ezt 1947. november 1-től 7, 10, illetve 13 napra mérsékelte. A baleseti ágban csupán 1 nap, míg a nyugdíjagnál a 60. év, illetve 400 hét volt a várakozási idő, 2/3-os vagy nagyobb rokkantság esetén pedig 200 hét. A szolgáltatások igénybeviteléhez a munkavállalóknak az OTI helyi szervéhez kellett fordulniuk, ahol a bélyeglap és az

Az 1946 januárjában bevezetett bélyegrendszer tehát adott körülmények között az egyetlen lehetséges megoldást kínálta az 5. kat. hold alatt foglalkoztatott mezőgazdasági munkások kötelező társadalombiztosításának finanszírozására és megszervezésére. A korábbi fejezetekben elemzett stabilizációs és valorizációs folyamatok tükrében kérdéses volt, vajon finanszírozható volt-e az újonnan meginduló, dinamikusnak ígérkező ágazat.

Az új bélyegrendszer bevezetésén dolgozó szociálpolitikusok súlyos problémákkal néztek szembe. A bélyeglapok és az igazolványok beszerzése igen lassan haladt, így 1946 első hónapjaiban alig folyt be járulék. A járadékok folyósítását ugyanakkor az első jogosultságok életbelépésétől meg kellett kezdeni. A kiadási deficitet tovább növelte, hogy a nem állandó munkavégzés után kivetett járulékok, azaz az „eseti bélyegek”, messze nem tudták fedezni a járadékok összegeit. Emellett az ügyvitel is nehézkesen működött, a munkaadó gazdák nehezen tettek eleget a bejelentési kötelezettségnek. A földreform megindítása és a gazdasági szűkösség miatt a korábban becsült 1,5 millióval szemben csupán 200-300 000 parasztember nyert biztosítást. A tervezett bélyegbevételek kiesése miatt már 1946 elején felmerült egy szociális céladórendszer gondolata. Ez azonban a gazdasági reorganizáció és infláció idején aligha valósulhatott meg. Így tulajdonképpen a mezőgazdasági biztosítás 1946 első hónapjaiban szanálhatatlanná vált.¹¹³⁴

A 9.060/1946. M.E. sz. r. a baleseti kártalanítási kötelezettséget kivéve felfüggesztette az agrárbiztosítást. A többi társadalombiztosítási szolgáltatás újraindítására az új forint bevezetéséig (1946. augusztus 1.) sem az OTI, sem pedig a kormányzat részéről nem történt kezdeményezés.¹¹³⁵ Ezt követően – az ipari biztosítási ágban ekkor már folyósított minimális járadékokkal szemben – 1946 októberéig nem tudták megindítani a teljes mezőgazdasági biztosítást. A 11.580/1946. M.E. sz. r. továbbra is szüneteltette a járadékok kifizetését. Ugyanakkor annyi engedményt tett, hogy októbertől a „legszükségesebb” járadékok kifizetését a Népjóléti Minisztérium engedélyezhette (45.823/1946, 45.825/1946., 45.900/1946. N.M. sz. r.). A földreform során számos mezőgazdasági nagyüzem szűnt meg,

igazolvány felmutatásával nyerték el a járadékot vagy a szolgáltatást. Az egészségügyi ellátás az OTI intézményeiben folyt, illetve a kötelező orvosi rendszerben. *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.

¹¹³⁴ A stabilizáció megkezdésével a betegségi biztosítások finanszírozására nyújtott állami hiteleket is befagyasztották, így a mezőgazdasági öregségi és özvegyi járadékok utalását is leállították. *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 110.; *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről*. (1945) PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

¹¹³⁵ A cséplőgépek mellett dolgozók esetében azonban ez után is fenntartották az átalánybiztosítást – a volt OMBI-s bejelentőlapok felhasználásával (44.716/1946. N. M. sz. rendelet). Rajtuk kívül a vizitársulatoknál dolgozók biztosítása sem szünetelt. *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 110.; Temesi: Átalánybiztosítás a mezőgazdasági társadalombiztosításunkban, 11.; *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.

így az ezeknél foglalkoztatott gazdasági alkalmazottak többsége munkanélkülivé vált. Segélyezésüket a népjóléti tárca az OTI-ra hárította, melynek finanszírozására 1946 októbere és decembere között Molnár Erik népjóléti miniszter 3,3 millió Ft-ot utalt ki. Ebből az összegből viszont 1946 decemberéig az OTI a mezőgazdasági ágban csupán baleseti és öregségi járadékokat tudott folyósítani.¹¹³⁶

1946 augusztusa után tehát csupán részlegesen sikerült újraindítani az agrárbiztosítást. 1946 decemberében az MKP Gazdasági és Pénzügyi Bizottsága részéről új terv készült. A GPB megszorító intézkedéseket javasolt a járadékok folyósítását illetően. A járulékbeszédést úgy bonyolították volna tovább, hogy a bélyegrendszer mellé részleges formában visszaemelték volna a bejelentési rendszert is, ugyanakkor a törpebirtokosokat (5 kat. hold alatt) egyelőre kizárták volna az agrárbiztosításból. A hiány miatt és a betegségi biztosítás elindítása céljából pedig növelték volna az állami szubvenciót.¹¹³⁷ A GPB azonban végül elvetette a népszerűtlen javaslatot.

1947 elejére a finanszírozás állapota azonban nem változott. A mezőgazdasági társadalombiztosítási juttatások nagy részét továbbra sem tudták fizetni annak ellenére, hogy a társadalombiztosítás más ágainak szolgáltatásait a stabilizáció után már sikerült folyósítani.¹¹³⁸ Ugyanakkor az SZTK 1950-ben készült hivatalos beszámolója szerint 1947 első hónapjaiban már széles körben folyósítottak mezőgazdasági járadékokat.¹¹³⁹ A fenti elemzést figyelembe az SZTK későbbi hivatalos dokumentumainak megállapításait cáfolnunk kell. A mezőgazdasági biztosítás szolgáltatásai ugyanis 1946. augusztus 1. és 1947. március 31. között gyakorlatilag szüneteltek.

Csak 1947. április 1-én – immár harmadik alkalommal – indították újra az agrárbiztosításokat (3.050/1947. M.E. sz. r.).¹¹⁴⁰ Ahogy erre a társadalombiztosítás 1945 utáni bővítésével kapcsolatban már utaltunk, 1947-től fogva elsősorban a kötelező jelleg

¹¹³⁶ A mezőgazdasági baleseti és öregségi járadékok egy részét – az ipari járadékokhoz mérten alacsonyabb szinten – az intézet képes volt kifizetni. A betegségi ág juttatásai azonban augusztus és december között továbbra is szüneteltek. *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 111-112.

¹¹³⁷ Csak az kapott volna járadékot, aki képes lett volna felmutatni a beragasztott bélyegeket. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1946. december 13-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö. e.; A szubvenció havi 1,1 millióról havi 2 millió Ft-ra emelkedett, viszont ebből az összegből havi 250 000 Ft-ot továbbra is az OTI adott. E megoldás esetén a családi pótlékok összege továbbra is csupán 18 Ft maradt volna. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1946. december 27-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö. e.

¹¹³⁸ A mezőgazdasági biztosítási ágban a nagy nehezen előállított összegek kiutalását még a helyi kifizetési infrastruktúra kezdetleges állapota is gátolta. Molnár: Legközelebbi tennivalóink, 1.; Székely: A közeljövő társadalombiztosítási feladatai, 1.

¹¹³⁹ 1947. március 31-ig „a dolgozók kaptak szolgáltatásokat anélkül [sic], hogy a munkáltatójuk őket biztosításra bejelentette, illetőleg utánuk járadékot fizetett volna.” SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]. MOL XIX–C–1–II/13–szn.–1950.

¹¹⁴⁰ A természetbeni juttatások gyakorlatilag már 1947 elején is rendelkezésre álltak, azonban a pénzszolgáltatások csupán áprilistól indultak. Gulácsy: A mezőgazdasági társadalombiztosítás rendezése, 7.

kiterjesztésére törekedtek, s csak ezt követően a biztosítások egységesítésére. 1945 után a mezőgazdasági biztosítás ugyan kötelezővé vált, viszont szolgáltatásai elmaradtak más biztosítások szintjeitől. A mezőgazdasági öregségi nyugdíjak (átlag 10 Ft/hó) sokkal alacsonyabbak voltak ekkor, mint az iparági vagy magánalkalmazotti nyugdíjak (átlag 60-80 Ft/hó). Mivel ez meg sem közelítette a létminimum szintjét, ezért már 1947 januárjában nyugdíjemelési javaslatok születtek.¹¹⁴¹

A biztosítás finanszírozásának és folyósításának konkrét kivitelezési problémája tehát 1947 áprilisában alig különbözött az 1945 szeptemberében tapasztalt állapotoktól. A vidéki biztosítási közigazgatás alacsony hatékonysága 1945 óta folyamatosan gátolta a biztosítás kiterjesztését. A két új főcsoport, az agrárnépesség és a kiskereskedők valamint kisiparosok elszórta, az ipari munkavállalóknál nagyobb számban éltek vidéken. E nehézségek miatt az OTI szakértői úgy vélték, hogy biztosítási helyi szervként továbbra is a FÉKOSZ munkaközvetítő irodáit kell megbízni a biztosítással kapcsolatos ügyintézés lebonyolítására. A magyarországi nagyipari munkásság térben viszonylag kis helyen koncentrálódott. 1947 áprilisában 1888 olyan intézmény működött az országban, mely mezőgazdasági biztosító szervként (is) funkcionált: OTI – 54 szerv (kirendeltségek, kerületi pénztárak, pénzbeszedők, stb.), FÉKOSZ – 816 iroda, 514 körjegyzőség, 504 községi előljáróság. Ez a megoldás annyiban is szerencsésnek tűnt, hogy a földreform során átalakult agrárviszonyokat a munkaközvetítő irodák vezetői ismerték a leginkább. Így a helyi viszonyokat igen jól ismerő, sokszor paraszti származású FÉKOSZ-osok sokkal nagyobb közbizalmat élveztek, mint az OTI tisztviselői.¹¹⁴² A biztosítás formáját tekintve pedig a bélyegrendszer több előnnyel járt, mint az egyéni be- és kijelentési rendszer, így 1947 áprilisától ezt alkalmazták.¹¹⁴³

¹¹⁴¹ A nem mezőgazdasági nyugdíjak összegeihez lásd a 14. táblázatot. Európában ekkor Romániát, Lengyelországot, valamint Spanyolországot és Portugáliát leszámítva már mindenegyik országban létezett valamilyen formájú mezőgazdasági biztosítás. Számos szociálpolitikus átlagosan legalább 60 Ft/hóig szeretne volna emelni a mezőgazdasági nyugdíjak színjét. Az emelés finanszírozását a munkavállalói egyéni járulékfizetés visszaállításával, tehát a felosztó-kirovó módszer révén vélték megoldhatónak. Székely: A közeljövő társadalombiztosítási feladatai, 1.; Takács József: A mezőgazdasági szociálpolitika feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 11. szám, 17.

¹¹⁴² Kovács: A kötelező mezőgazdasági biztosítás a helyiszervi ellenőrzések tükrében, 14-15.

¹¹⁴³ Az egyéni be- és kijelentési rendszer az ipari biztosításnál bevált, hiszen a munkaalkalom állandó, s a munkaadó már rendelkezett a megfelelő „felkészültséggel” (statisztikák, regisztráció, stb.). A mezőgazdaságban azonban ritkábban volt állandó a munkaviszony, s kevésbé terjedt el az írásbeliség. A gazdasági munka ritmusa is alkalmatlannak bizonyult a bejelentési rendszerben. Ezen túlmenően nem volt rá garancia, hogy a kis- és középbirtokos munkáltatók eleget tesz majd bejelentési kötelezettségének. A bélyeglap viszont bármelyik, arra jogosult helyen kiadható, nincs a munkahelyhez és alfabetizáltsághoz kötve. Hátránya ugyanakkor, hogy a kis- és középbirtokos munkáltatók havi ellenőrzése nagy adminisztrációval járt, valamint a bélyegrendszer mellett nem volt képezhető tartalékalap, s így a biztosítás hosszú távú fejlesztése nem vált lehetségessé. Jóna Béla: Bélyegrendszer a magyar mezőgazdasági társadalombiztosításban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 4. szám, 12-14.; *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 114.

1947 áprilisában havi 1,2 millió Ft deficit mutatkozott az OTI mezőgazdasági ágánál, így az újraindított biztosítás számára új anyagi forrásokat kellett előteremteni.¹¹⁴⁴ A 3.050/1947. M.E. sz. rendeletben már megjelentek azok a forrástípusok, melyek alkalmasnak tűntek a biztosítások további finanszírozásához. Először is a terhek univerzális és egyenlő mértékű kiterjesztése jegyében felmerült a földadó alanyainak hozzájárulása pótlék formájában. Ezt egészítette ki a már említett átalánydíj, a megnövelt állami hozzájárulás, valamint az ipari munkások családi pótlékainál elért megtakarítások felhasználása.¹¹⁴⁵ A bélyegrendszer kötött volt, tehát újabb bevételelemelkedést nem lehetett elérni. Az állami hozzájárulást a hároméves terv végrehajtásához kapcsolták, viszont, amint láthattuk, a terv forrásokat vont el az OTI-tól, így az állami hozzájárulás nem bővíthette jelentősen az OTI ráfordításait. További költségforrást jelenthettek volna a kihágási eljárások során beszedett büntetéspénzek megtakarításai, ezek azonban minimálisak voltak. Az OTI megtakarításait pedig a beruházások, a még folyamatban lévő rekonstrukció, és 1947 augusztusától a tervvonások emésztették fel. Következésképp a biztosítás finanszírozásának forrásait tehát csupán a földadó, az átalánydíjak, valamint a családi pótlék tartalékai biztosíthatták.¹¹⁴⁶

A finanszírozás terén a földadó mellett a családi pótlékok OTI tartalékalapjai azért voltak jelentősek, mivel a népjóléti tárca a korábbi hiányok egy részét már 1947 májusában úgy pótolta, hogy az iparági biztosítás tartaléktőkéit ide fektette be.¹¹⁴⁷ A mezőgazdasági biztosítás új tőkeberuházását tehát tulajdonképpen az OTI családi pótlék tartalékalapjából hajtották végre. Ezzel párhuzamosan a földadót 25%-kal megemelték, melynek révén az OTI havi 375 000 Ft többletbevételhez jutott. Ez azonban a havi 1,2 milliós hiánynak még így is csupán alig 1/3-át pótolta. Ennek megfelelően a 6.180/1945. M.E. sz. r. 15. §-ára hivatkozva földadópótlék bevezetését határozták el.¹¹⁴⁸

¹¹⁴⁴ *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.; Liteczky: A mezőgazdasági társadalombiztosítás. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 9. szám, 2-3.

¹¹⁴⁵ Ez utóbbi rendeletbe épülő javaslatokat a szolidaritás megnyilvánulásainak is tekinthetjük. *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 115.

¹¹⁴⁶ *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.; Liteczky Andor: A mezőgazdasági társadalombiztosítás, 4.

¹¹⁴⁷ OTI-Tájékoztató Közlemények. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 4. szám, 21.

¹¹⁴⁸ A 181.400/1947. VII. P.M. sz. rendelet értelmében a földadó hozzájárulása a mezőgazdasági biztosításban: 150-300 korona kat. tiszta jövedelemnél 24 és 30 fillér között, 300-500 korona kat. tiszta jövedelemnél 36 és 45 fillér között, 500-1000 korona kat. tiszta jövedelemnél 50 és 65 fillér között, 1000 korona kat. tiszta jövedelem felett pedig 60 és 75 fillér között minden mázsa búza után – 1947 áprilisában 40 Ft-ot ért egy q búza. A 6.180/1945. M.E. sz. r. 15. §. 4. bekezdés: „a népjóléti miniszter az egységes társadalombiztosítási díjat a földművelésügyi és pénzügyminiszterrel egyetértve kiadott rendelettel a munkaadó földbirtokával, illetőleg földadójával arányban álló átalányösszegben is meghatározhatja.” A pótlékot így az állami adóhatóságok hajtották volna be a földadóval együtt. Ennek nyilvánvalóan az volt a hátránya, hogy azoknak a gazdáknak is fizetniük kellett a pótlékot, akik nem alkalmaztak senkit. Jósa: Bélyegrendszer a magyar mezőgazdasági társadalombiztosításban, 13.; *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.

Kérdéses volt azonban, hogy a magyar mezőgazdaság képes lesz-e majd elviselni az új adóterheket. A földadópótlékot ugyanis nem lehetett rugalmasan hozzáigazítani a gyorsan változó ár- és bérviszonyokhoz, mivel a földadópótlék mértékét az éves költségvetésben előre kalkulálták.¹¹⁴⁹ A földadó és földadópótlék tehát csupán stabil ár- és bérrendszer mellett működhetett zavartalanul. Következésképp 1947 elején a legmegfelelőbb megoldás a bélyegrendszer és földadópótlék kompromisszumos alkalmazása lett volna. A földadó bevezetésében rejlő problémákat a népjóléti tárca is érzékelte. Már 1947 februárjában elhatározták, hogy behajtásának megkezdéséig az állam hitelekkel egészíti ki az OTI mezőgazdasági betegbiztosítási ágát. Ugyanekkor azonban arról is döntöttek, hogy az országos szociálpolitikától évi 7 millió Ft-ot az iparba helyeznek át, s a baleseti biztosítást csak az 5 kat. holdon aluli birtokosokra és alkalmazottaikra terjesztik ki.¹¹⁵⁰

A mezőgazdasági biztosítási ág pénzügyi hiányainak pótlásában az átalány-biztosítás terve is szerepelt. Átalánydíjakat azokra a munkáltatókra róttak ki, akik nem fizettek földadót. Mindazonáltal az átalány-biztosítás problémája igen hasonló a földadóéhoz. Az eleve alacsonyan megállapított díjak gyorsan elmaradtak a búzaár emelkedésétől. Ezért 1948. január 1-től eleve magasabb szinten állapították meg az új díjakat. Ugyanakkor még 1947 novemberében is történtek állami kiegészítések. A GPB például olyan döntést hozott, hogy a Földalapból kell kifizetni a mezőgazdasági munkavállalók nyugdíjhátralékait. Ezért 1947 folyamán nem beszélhetünk a mezőgazdasági biztosítás önálló finanszírozásáról. Az agrárbiztosítás pénzügyei ennek megfelelően csupán 1948 januárjától stabilizálódtak.¹¹⁵¹

A pénzügyi egyensúly helyreállítása után a biztosítás teljes lefedettségének elérését tűzték ki célul. 1947 végén megközelítőleg 325 000 volt a mezőgazdasági biztosítottak létszáma (15. táblázat).¹¹⁵² E létszám további növeléséhez azonban a növekvő járulékösszegek (bélyegek), földadók és átalánydíjak mellett újabb forrásokra volt szükség. 1948 márciusában az Állami

¹¹⁴⁹ A bevételi oldalt pedig évközben csak nagyobb komplikációkkal lehetett módosítani. Jóna: Bélyegrendszer a magyar mezőgazdasági társadalombiztosításban, 14.

¹¹⁵⁰ Az agrárbiztosítás területén már a hároméves terv megkezdése előtt kezdett kiformalódni egy látszólag ambivalens, lényegét tekintve viszont restriktív népjóléti politika. A tárgyalás részleteihez lásd *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. február 14-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö. e.

¹¹⁵¹ Az átalánydíjakat az OTI önkormányzata állapította meg, melyek viszont csak a NM, a FM és a PM jóváhagyásával váltak joghatályossá. A közületi alkalmazottak után évente átlagosan 36 Ft-ot, azaz havi 3 Ft-ot fizettek a munkaadók. 1947 áprilisa előtt a cséplőgépeknél 800 mm dobszélességig évi 30 Ft-ot, 800 mm-nél nagyobb dobszélesség esetén évi 40 Ft-ot kellett fizetni, járgányos vagy kézi cséplőgépnél pedig évi 15 Ft-ot. Ugyanakkor az átalánydíj fizetése nélkül is folyósított az OTI baleseti kártérítést. Az 1948. január 1-i emeléssel gyakorlatilag 100%-os emelést hajtottak végre: a cséplőgépeknél 60, illetve 80 Ft-ra emelkedett az évi összeg, míg a kézi hajtású gépeknél évi 30 Ft-ra. Temesi: Átalánybiztosítás a mezőgazdasági társadalombiztosításunkban, 11.; *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.; *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. november 4-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö. e.

¹¹⁵² 1947. augusztus 1-től a mezőgazdasági társadalombiztosítást már teljes egészében az OTI látta el, tehát ekkorra fejeződött be az OMBI integrációja. Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 166-167.

Mezőgazdasági Birtokok Üzem (ÁMBÜ) évi 250 000 Ft átalányösszeggel egészítette ki a társadalombiztosítás földadó hozzájárulásait (81.700/1948. N.M. sz. r.). A megállapodás megelőzően az ÁMBÜ és az OTI 1947 folyamán több közös értekezletet is tartott, ahol az átalánydíjak összegét vitatták meg. A GF, az OTI és a NM képviselői 1947. október 29-én értekezletet tartottak és megállapodtak, hogy az ÁMBÜ évi 250 000 Ft-ot fizet az OTI-nak. Ugyanakkor az ÁMBÜ biztosítottjai közül a vállalat csak az állami alkalmazásban álló foglalkoztatottjai után fizette az átalánydíjakat, a státuszba nem sorolt dolgozói után nem. E megállapodás mellett az átalánydíjakat és a földadót is megemelték.¹¹⁵³

Ez az anyagi bővülés tette lehetővé a biztosításba bevontak számának további növelését. Az 1947 decemberében regisztrált 325 000-es biztosítotti létszám igen alacsony. Számításai alapján Illés György 1948-ban elképzelhetőnek tartotta az 5 kat. hold feletti területen gazdálkodók kötelező társadalombiztosításának bevezetését is. A biztosítási rendszerbe még be nem vont agrár-munkavállalókra való kiterjesztést Illés azzal indokolta, hogy a földreform következtében számos új önállóan gazdálkodó mezőgazdasági egzisztencia jött létre. Illés koncepciója ennek megfelelően a biztosítási kötelezettség oly irányú bővítésére vonatkozott, amely szerint már nem csupán a más részére (bérmunka), hanem a saját részre végzett munkát is biztosítási kötelezettség alá kell vonni. A kiterjesztés ugyanis *„egy jelentős lépés megtevését jelentené a népbiztosítás felé az iparforgalmi népesség társadalombiztosításával szemben. Erre azonban éppen a gazdasági munkavállalóknál szükség is van. Míg ugyanis az iparvállalatok államosítása tervszerű és így több biztosításra kötelezett bérmunkát jelent a múlttal szemben, addig a földreform a nagybirtokon végzett bérmunkát túlnyomórészt saját részre végzett munkává alakította át, azaz a mezőgazdaságban tetemesen csökkent a múlttal szemben a biztosításra kötelezett bérmunka.”*¹¹⁵⁴

A mezőgazdasági társadalombiztosítás finanszírozási kérdéseivel összhangban fontos elemeznünk, hogy a vizsgált periódusban hogyan alakult a biztosítási ág lefedettsége, valamint a szolgáltatások színvonala. 1948 második felétől fogva a biztosítás anyagi háttere teljesen stabilizálódott, megkezdődhetett a biztosítások fejlesztése s további kiterjesztése. Erre a biztosítottak számának viszonylag stabil növekedéséből, másrésről a mezőgazdasági

¹¹⁵³ A 150 koronát meghaladó tiszta kataszteri jövedelmű, tehát körülbelül 15 kat. hold nagyságú, birtokok után a földadó 25%-kal, az átalánydíjak pedig átlagosan újabb 100%-kal emelkedtek. Dr. Péterhidi Jenő miniszteri osztálytanácsos jelentése. *Gazdasági munkavállalók társadalombiztosításának átalányösszegei és járulékai*. MOL XIX-C-1-I-8t-80.553-1948.; *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. júniusi üléseiről*. PIL 274. f. 12. cs. 33. ö. e.

¹¹⁵⁴ Illés György: A gazdasági munkavállalók koreloszlása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 4. szám, 11-12.; 1947 nyarán már a GPB is megfogalmazott egy hasonló tervet, ugyanakkor ez nem valósult meg, mivel a tervgazdálkodás megindulásával más prioritások kerültek előtérbe. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. június 24-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 33. ö. e.

biztosítási ág pénzügyi mérlegének 1948 utáni folyamatos pozitív zárszámaiból következethetünk. (14-19. táblázatok).

14. táblázat: A mezőgazdasági társadalombiztosítás
lefedettségének alakulása (1947-1950)

Év végén	Biztosítottak létszáma*
1947	324 200
1948	804 200
1949	1 092 800
1950	1 292 800**

* Családtagok nélkül, a minden kockázatra egységesen kiterjedő biztosítási jogosultság alapján.

** Az 1950-es adathoz hozzászámítandó, hogy ekkor már 55 423 tszcs tag is rendelkezett kötelező társadalombiztosítási jogosultsággal.¹¹⁵⁵

Forrás: Kovács Ferenc: A kötelező mezőgazdasági biztosítás a helyi szervi ellenőrzések tükrében. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 9. szám, 14.; Pikler György OTI-vezérigazgató a mezőgazdasági biztosítottakról. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 2. szám, 1-2.; Mezőgazdasági biztosítottak létszáma 1947. április-október. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 12. szám, 18.; *SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]*. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

Megjegyzés: A biztosítottak létszámánál a forrásban található részletes statisztikákban a beérkezett bélyeglapszám mindig alacsonyabb. Ennek az a fő magyarázata, hogy a téli passzív jogosultság minden téli hónapban 100 000 - 110 000-rel megnövelte a biztosított létszámot.

Az 1947. decemberi adat elsősorban a biztosítás április újraindulása óta bekövetkezett növekedését reprezentálta. Ebben a periódusban havonta átlagosan 50 000 taggal bővült a biztosítás, mivel azt megelőzően a pénzhiány miatt rendszeres folyósítás nem létezett. Ugyanakkor feltűnő, hogy 1947 végén még mindig igen alacsony az agrárbiztosítottak létszáma. Ennek okát véleményem szerint több tényezőben kereshetjük. Egyrészt a földreformot követően sok korábbi mezőgazdasági bér munkásból kistulajdonos lett, akik automatikusan az önkéntes biztosítási kategóriába kerültek át, mivel akkor még csak a más részére végzett munka esett kötelezettség alá. Másrészt az 1947-es aszály számos mezőgazdaságból élőt megfosztott munkájától, s így biztosítási jogosultságától is.¹¹⁵⁶ A bélyegrendszer 1947 második felében sem működött megfelelően: igen magas volt a

¹¹⁵⁵ A TSZ tagok a korszakban csupán önkéntes betegbiztosítással rendelkeztek. Ugyanakkor a 3.220/1949. Korm. sz. r. a mezőgazdasági termelősövetkezetek részére is lehetővé tette, hogy megállapodást kössenek az OTI-val. 1951 áprilisáig 2036 biztosított TSZCS-t regisztráltak, ahol 85 630 tag nyert betegbiztosítást – a szintén biztosított családtagokkal együtt így 229 280 személy jutott betegségi szolgáltatásokhoz. Biztosításukat 1949. május 1-től vezették be. A tszcs biztosítottak száma 1949 végén 12 563 fő volt, 1950 végére azonban már 55 423-ra emelkedett, 1951 áprilisában pedig már 85 630 tagot regisztráltak. Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 169.

¹¹⁵⁶ Ennek jelentőségére a hivatalos beszámolók is kitérnek. OTI-Tájékoztató Közlemények. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 4. szám, 21.; *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 113-114.; *SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]*. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

bélyeglerovások elmulasztása. Ezzel párhuzamosan viszont egyes intézkedések elősegítették a biztosítás kiterjesztését. A 8.660/1947. Korm. sz. r. megerősítette a felső 5 kat. holdas birtokhatárt (3.050/1947. Korm. sz. r. korábban ezt 1 kat. holdra csökkentette). A 222.000/1947. N.M. sz. r. pedig a fakitermelésben dolgozókat is bevonta a kötelező gazdasági munkavállalói társadalombiztosításba.¹¹⁵⁷

1945 után több évnek kellett eltelnie, míg az agrárnépesség legérzékenyebb része felismerte a biztosítási rendszer jelentőségét és hasznát. Az új információk társadalmon belüli áramlása ugyanis vidéken, főképp a nem urbanizált területeken igen lassan haladt. Ez igen lényeges szempont, mivel a biztosítás korábbi kidolgozásánál ezt nem vették figyelembe, s a költségvetést az ipari biztosítás tapasztalatai alapján tervezték meg. Tovább hátráltatta az új biztosítás kiterjesztését, hogy a napszámosokat, zselléreket, nincstelen parasztokat foglalkoztató gazdák többsége kezdetben nem tett eleget bélyeglerovási kötelezettségének. A biztosítottak jelentős része hat hónapnál rövidebb bélyeglevonással rendelkezett.¹¹⁵⁸ Ennek megfelelően a biztosítási ág expanziója csupán 1948 végétől következett be. 1951-re a tszcs tagokkal kiegészülve már közel 1,4 millió mezőgazdasági biztosítottat regisztrált az SZTK. A mezőgazdasági biztosítás ekkor családtagokkal együtt már több mint 3 millió emberre terjedt ki. A létszám 1948-as emelkedésével párhuzamosan nőtt a biztosítási ág bevételi oldala, melyet a 15. táblázaton szemléltettünk.

15. táblázat: A mezőgazdasági biztosítási ág bevételeinek alakulása (1947-1950) (millió Ft)

Bevételi kategória	1947 (áprilistól decemberig)	1948	1949	1950
bélyegeladás	5,6	18,9	31,5	62,8
földadópotlék	5,2	31,2	32,4	5,7
átalánydíjak	1,7	5,3	2,8	3,4
büntetéspénzek	1,6	2,1	0,02	–
állami hozzájárulás	7,8	6,0	–	–
egyéb bevételek és önköltségi díj	–	0,02	0,5	1,5
TSZCS bevételek	–	–	0,01	0,6
Összesen	21,9	63,5	67,5	74,0

Forrás: MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950. SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951].

¹¹⁵⁷ Az OTI jelentése az 1943-47. évről, 114.

¹¹⁵⁸ 1 mezőgazdasági munkavállalóra átlagosan 100 munkanapos – körülbelül 4 hónapos – munkaviszony jutott. SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

Illés György elképzelésének megfelelően a mezőgazdasági biztosítás expanziója tehát csak a stabil pénzügyi helyzet megteremtése után vált lehetségessé. Az ágazat így folyamatosan növelni tudta bevételeit. Az 1948-as összbevétel (63,5 millió Ft) jelentős hányadát adta a földadópotlékból (31,2 millió Ft), illetve az átalánydíjakból (5,3 millió Ft) befolyt jövedelem. A bélyegrendszer megszilárdulásával azonban 1949-től az állami hozzájárulás megszűnt, illetve az átalánydíjak visszaestek. A következő vizsgált évben pedig már a járulékokból származó bevételek váltak dominánssá: a teljes 74 milliós bevételi összeg közel 85%-át adták a bélyeglerovásokból származó összegek (62,8 millió Ft). Ugyanezt láthatjuk, ha a bevételeket százalékos megoszlásuk alapján szemléltetjük (16. táblázat).

16. táblázat: A mezőgazdasági társadalombiztosítás bevételeinek alakulása (1947-1950) (%)

Bevételi kategória	1947 (áprilistól decemberig)	1948	1949	1950
bélyegeladás	25,6	29,8	46,9	84,9
földadópotlék	23,7	49,1	48,2	7,7
átalánydíjak	7,8	8,3	4,2	4,6
büntetéspénzek	7,3	3,3	–	–
állami hozzájárulás	35,6	9,5	–	–
egyéb és önköltségi díj	–	–	0,7	2,0
TSZCS bevétel	–	–	0,02	0,8
Összesen	100	100	100	100

Forrás: MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950. *SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]*.

A jövedelem megoszlásának tendenciája tehát evidens: a terheket egyre inkább a biztosítottak viselték. A terhek növekedésével párhuzamosan a kiadások is nagyobb arányban emelkedtek (17-18. táblázat).

17. táblázat: A mezőgazdasági biztosítási ág kiadásai (millió Ft) 1947-1950

Kiadási kategória	1947 (áprilistól decemberig)	1948	1949	1950
betegbiztosítás	3,0	13,6	23,1	25,8
balesetbiztosítás	3,0	3,6	3,5	3,6
öregségi biztosítás	18,4	26,7	36,8	36,0
ügynyiteli költségek	2,4	2,9	3,3	3,3
egyéb	–	0,2	–	–
Összes	26,8	47,0	66,7	68,7

Forrás: MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950. SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951].

18. táblázat: A mezőgazdasági társadalombiztosítás kiadásai (1947-1950) (%)

Kiadási kategória	1947 (áprilistól decemberig)	1948	1949	1950
betegségi ág	11,2	28,9	34,6	37,6
baleseti ág	11,2	7,7	5,2	5,2
öregségi ág	68,7	56,8	55,2	52,4
ügynyiteli költségek	8,9	6,2	5,0	4,8
egyéb	–	0,4	–	–
Összesen	100	100	100	100

Forrás: MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950. SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951].

A kiadási oldalon mindegyik biztosításnál emelkedtek az összegek, mely összhangban állt a létszám- és bevétel-növekedéssel. Kezdetűől fogva igen magas szinten mozogtak a nyugdíjjáradékok. E ponton érthető meg a várományfedezeti tartalékalap újratőkésítésére tett korábbi Illés-féle javaslat fontossága. Jóllehet a felosztó-kirovó rendszer az 1948 előtti társadalombiztosítási viszonyoknak jobban megfelelt, ugyanakkor az azt szorgalmazók nem számoltak kellő mértékben a biztosítottak számának gyors bővülésével és a nyugdíjjáradékosok tömegével. Ennek ellenére 1950-ig ez a biztosítási ág nem vált deficitessé, melyet a szintén gyorsan növekvő bevételek tettek lehetővé (19. táblázat).

19. táblázat: A mezőgazdasági társadalombiztosítás bevételi és kiadási oldalának összevetése
(1947-1950) (millió Ft)

	1947	1948	1949	1950
bevétel	21,9	63,5	67,2	74,0
kiadás	26,8	47,0	66,7	68,7
különbözlet	-4,9	+16,5	+0,5	+5,3

Forrás: SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

Amint az a 17-18. táblázat adataiból látható, az agrárbiztosítás 1948-tól stabilizálódott pénzügyileg. Az előző év végéhez képest az ágazat több mint 20 millió Ft-tal tudta növelni bevételeit. 1949-ben a létszámnövekedésnek megfelelően a bevételi oldalon már csak 500 000 Ft-tal mutatkozott nagyobb összeg, viszont a bélyegekből származó bevételek gyors emelkedése miatt 1950-ben már újra jelentős többlettel zárt a mezőgazdasági biztosítási ág (5,3 millió Ft). Ugyanakkor e viszonylag gyors konszolidációhoz az is hozzájárult, hogy a mezőgazdasági biztosítás egészségügyi ellátásra fordított összegei átlagosan harmadannyit tettek ki, mint az általános biztosítási ágban. 1950-ben például egy mezőgazdasági biztosított egészségügyi ellátására csupán átlag 108,2 Ft-ot fordított az OTI, míg egy általános ágban biztosítottra 334,2 Ft-ot. A táppénzeknél pedig még jelentősebbek voltak a különbségek: egy mezőgazdasági biztosítottra átlagosan évi 41,1 Ft, míg egy ipari biztosítottra 163,9 Ft jutott évente.¹¹⁵⁹

Ez az eltérés a kórházi és gyógyszerellátásban is megmutatkozott. A kórházi költségek megoszlásánál egy mezőgazdasági biztosított személyre szintén kevesebb költség jutott. 1950-ben az agrárbiztosítás alapján kórházban ápolott betegek 50%-a családtag volt, míg az OTI általános biztosítási ágánál csupán 30%. Ez azt jelentette, hogy sokkal több saját jogon biztosított ipari jogosultat kellett kórházi ellátásban részesíteni. Az éves gyógykezeléseknél is több mint háromszoros a különbség. A gyógyeszközökkel való ellátottság terén ez a különbség pedig már tízszeres.¹¹⁶⁰ A családi pótlékok és baleseti járadékok esetén nem volt eltérés, mivel az agrárbiztosítottak az OTI általános ági szolgáltatásait kapták meg. Ugyanakkor a mezőgazdasági biztosítási ág „elmaradottságát” a nyugdíjak alacsony szintje is jól reprezentálja (20. táblázat).

¹¹⁵⁹ SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

¹¹⁶⁰ 1 agrárbiztosítottra átlag évi 6 nap, míg egy általános ágon biztosítottra 20 nap jutott. Az 1950-es évben például 1000 biztosítottra a mezőgazdaságban 22,7, míg az általános ágban 194,3 szemüveg jutott. A lúdtalpbetétéknél 4,6 – 53,3, a hasköötőknél 1,3 – 13,2, a sérvköötők esetében pedig 1,0 – 4,3 a megfelelő számok. SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

20. táblázat: A mezőgazdasági nyugdíjak alakulása (Ft/hó) (1947-1950)

Nyugdíjkategória	1947. április 1.	1948 (1947. október 1-jén megállapítottak alapján – 72.700/1947. M.E. sz. rendelet)	1949	1950
öregségi	15	30	n.a.*	50
özvegyi	12	24	n.a.	30
rokkantsági	20	40	n.a.	40
árvasági	12	20	n.a.	n.a.
félárva	8	16	n.a.	n.a.
temetkezési segély	75	150	n.a.	n.a.

* 1949-ben nem emelték a járadékokat, így értelemszerűen az előző évi összegek érvényesek.

Forrás: *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.; *SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]*. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

Ha a táblázat adatait az általános ági nyugdíjakkal vetjük össze, láthatjuk, hogy például az öregségi nyugdíjak 1950-ben (50 Ft/hó) sem érték el az OTI általános ági nyugdíjainak 1947-es szintjét (60-80 Ft/hó).¹¹⁶¹ Az 1945-ben meghirdetett nivellálásnak megfelelően azonban a mezőgazdasági nyugdíjakat az iparági és magánalkalmazotti nyugdíjszintekkel kellett volna összevonni. A színvonal emelését az 1947 és 1950 decembere között felhalmozódott 22,3 millió Ft-os pozitív biztosítási zárösszeg (19. táblázat) mindenesetre lehetővé tette volna. Így tehát arra a következtetés juthatunk, hogy a népjóléti tárca elhanyagolta mezőgazdasági biztosítottakat, illetve politikai diszkriminációt alkalmazott. Ez utóbbi magyarázatot erősíti, hogy a politikai diszkrimináció a társadalombiztosítás 1949-től megindult államosításánál már nyíltan megjelent.

Az alighogy megindult és megszilárdult mezőgazdasági biztosítás azonban 1950 után újabb átalakítás előtt állt. Ugyanis ahogy a Népjóléti Minisztérium előterjesztése megfogalmazta: a „*gazdasági munkavállalók társadalombiztosításának jövő fejlődése szorosan összefügg a mezőgazdasági szocialista átszervezésének kérdésével.*”¹¹⁶² A tárca érvelése szerint a termelőszövetkezeti csoportokon belül (TSZCS) már kollektív termelési mód és azonos munkafeltételek érvényesülnek, így a bélyegrendszer értelemszerűen

¹¹⁶¹ A kézpénzsegélyek (1947. november 1.) – temetkezési segély kivételével – szintén alacsonyok voltak. Táppénzek: gazdasági munkás, segédmunkás, napszámos és erdőmunkás az I. bizt. csop.-ban 7,15 Ft-ot, a II. bizt. csop.-ban 5,5 Ft-ot kapott; a gazdasági cseléd és dohánykertészek az I. bizt. csop.-ban 5 Ft-ot, a II. bizt.csop.-ban 3,85 Ft-ot. Anyasági segélyek: ha a biztosított szült: I. bizt.csop.-ban 1000 Ft, a II. bizt.csop.-ban 700 Ft; ha családtag szült: I. bizt. csop.-ban 260 Ft, II. bizt.csop.-ban 700 Ft. Végül pedig a temetkezési segély: I. bizt. csop.-ban 400 Ft, a II. bizt. csop.-ban 300 Ft (családtagoknál utóbbi összegek fele). A gazdatisztek 1936-ban bevezetett biztosítási járadékait viszont ezek az értékek már felülmúlták (5-15 P/hó, átszámítva körülbelül 15-20 Ft). *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása*. PIL 274. f. 12. cs. 136. ö. e.

¹¹⁶² *SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]*. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

feleslegessé válik majd.¹¹⁶³ Következésképp az állami gazdaságok munkavállalóinak társadalombiztosításánál az ipari munkásság szolgáltatásait tekintik majd mércének.

Ugyanakkor e terv nem tisztázta, hogy a magánszektorban tevékenykedő gazdálkodók társadalombiztosítását hogyan kívánja majd rendezni. A tszcs tagok egységesen kidolgozott biztosításának megfogalmazásából viszont már sejthető volt, hogy a termelőszövetkezeteken kívül megélhetést kereső gazdák és mezőgazdasági bér munkások egzisztenciális és biztosítási értelemben is „lemorzsolódnak”. Ratkó Anna miniszterasszony 1950-es, magángazdálkodók biztosítására vonatkozó javaslatában a tsz biztosításokon belül legfeljebb egy szűkös betegségi biztosítás vázolt fel: *„A mezőgazdasági biztosítottak döntő többsége a tszcs tagokra érvényes feltételekkel kerül a társadalombiztosításba. Részesülnek tehát korlátozott betegségi biztosítási ellátásban, táppénzt, öregségi és baleseti járadékot azonban a társadalombiztosítás keretében nem kapnak. Ezekben a szolgáltatásokban a tszcs-k külön alapja terhére részesülnek.”*¹¹⁶⁴ Ez szöges ellentétben állt az 1930-as évek végétől kialakult kormányzati agrár-szociálpolitika törekvéseivel. Amint láhattuk, az önálló földműves réteg minden kockázatra kiterjedő kötelező társadalombiztosításának megvalósítását – nemzeti és szociális szempontból egyaránt – a vezető magyar szociálpolitikusok többsége már a háborút megelőzően az egyik legfontosabb feladatnak tekintette.

Az 1945 és 1950 közötti periódust tehát alapvetően a társadalombiztosítási jogosultságok bővítése jellemezte. A kötelező magyar társadalombiztosítás 1943-ban saját jogon 2 millió embert foglalt magába, mely családtagokkal együtt a teljes lakosság közel 30%-át érintette. Az 1945 és 1950 közötti bővítések eredményeképp a mezőgazdasági ágban – a bélyegrendszer következtében ingadozó mértékben – 1,3 millió új biztosítás keletkezett, míg az általános ágban ekkor már közel 3,5 millió volt a biztosítottak száma.¹¹⁶⁵ Összességében tehát 1950-re a kötelező társadalombiztosítás lefedettsége megközelítőleg 50%-ot ért el.

A társadalombiztosítás bővülésének újabb szakasza csak e tanulmány vizsgálati periódusán kívül következett be: a lefedettség az 1950 és 1955 között kibontakozó súlyos belpolitikai válságok után emelkedett jelentősen. Ugyanakkor 1951 és 1955 között is hoztak néhány

¹¹⁶³ „A bélyegrendszer mezőgazdasági társadalombiztosítás keretében az állami gazdaságok alkalmazottai teszik ki majd a biztosítottak többségét, a magánszektor lemorzsolódásával a magánszektor bér munkásai kiesnek a bélyegrendszerű biztosításból.” SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

¹¹⁶⁴ SZTK–A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951]. MOL XIX–C–1–I–II/13–szn.–1950.

¹¹⁶⁵ Az 1945-től életbe lépett rendeletek következtében a biztosítottak száma gyorsan nőtt. A társadalombiztosítás kiterjesztésével foglalkozó fejezetben részletesen elemztük a nem mezőgazdasági kategóriákat. Összesített létszámuk rekonstruálásához az ott feltüntetett forrásokon kívül lásd még. *A betegségi biztosítás kiterjesztése*. MOL XIX–C–1–I–8t–103.166–1949.

reformintézkedést, így például az 1953. évi 6/1953. II. 8. sz. Mt. rendelet értelmében 1953. március 1-től a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tagjai is jogosulttá váltak a családi pótlékra. 1955-ben a kötelező betegségbiztosítást kiterjesztették a mezőgazdasági termelőszövetkezetek és ipari szövetkezetek munkaviszonyban nem álló tagjaira, majd pedig a nyugdíjasokra és tanulóira is.¹¹⁶⁶

6.6. A magyar jóléti állam átszervezése: az önálló társadalombiztosítástól a szociálpolitika sztálinizálásáig (1945-1950)

Habár a korábbi fejezetekben már részben szó esett a szociálpolitika államosítási tendenciáiról, szisztematikus kifejtésére mégis külön fejezetben vállalkoztunk, mivel vizsgálati szempontjainknak megfelelően a társadalombiztosítás rendszerének alapvető átszervezése az egyik leglényegesebb tényező a jóléti rendszer kontinuitásának elemzése során. Magyarországon 1945 és 1950 között ment végbe az intézményrendszer központosítása, mely a későbbi kommunista jóléti rendszerek egyik fő jellemzőjének tekinthető, amit az is alátámaszt, hogy a központi irányítási elv 1989-ig meghatározó maradt. E fejezetben ennek megfelelően azt a folyamatot vizsgáljuk, melynek során a társadalombiztosító intézmények önkormányzatai a háború után előbb újjáalakultak, majd pedig a szocialista elképzeléseknek megfelelően az egységes, centralizált állami biztosítás rendszerébe olvadtak bele. A vizsgált periódusban olyan szempontokat is elemzünk, mint a szociálpolitikai diszkriminációk és megtorlások gyakorlata, a szakszervezetek társadalombiztosítási térnyerése, valamint az intézmények szerkezetének tervgazdálkodáshoz való hozzáigazítása. Fontos szempont annak vizsgálata is, hogy az intézményrendszer átalakítása párhuzamosan vagy eltérően zajlott-e le a szociálpolitika e tanulmányban elemzett fejleményeivel.

A háború utáni első szociálpolitikai feladatok között szerepelt a társadalombiztosítási intézmények önkormányzatainak helyreállítása (2.300/1945. M.E. sz. r.). Az önkormányzatok helyreállítása során a munkavállalói és munkaadói paritásos képviselétről áttértek a 2/3-os munkavállalói képviselőre. Az 1945 előtti vezető réteget háttérbe szorították – egy részük már 1944-1945 folyamán külföldre emigrált –, s a SZEK asszisztálása mellett a kommunista

¹¹⁶⁶ Ezt követően 1962 és 1964 között az önállók is teljes jogú tagjaivá váltak a magyar társadalombiztosítási rendszernek. 1964-re – a táppénzre való jogosultságokat leszámítva – 97%-os lefedettséget sikerült elérni. Az 1975-ös társadalombiztosítási reform pedig gyakorlatilag egységes jogosultsági rendszert és 100%-os lefedettségi szintet valósított meg. Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 345.; Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 88-89.

irányítású Népjóléti Minisztérium az önkormányzatok vezető testületeibe szociáldemokrata és kommunista kádereket juttatott be.¹¹⁶⁷ A társadalombiztosításban dolgozó közalkalmazottakkal az illetékes község önkormányzata kollektív szerződést kötött. Így a korábbi intézeti dolgozók önkormányzati alkalmazottakká váltak, s ezáltal a kormányzat közvetlenebb ellenőrzést nyert az intézet munkatársai felett.

A MABI önállóságát az OTI-hoz hasonlóan a Sztójay-kormány felfüggesztette, s igazgatóság mellé kormánybiztost rendelt. A háború után önkormányzatát szintén a 2.300/1945. M.E. sz. r. állította helyre 1945. május 18-án. A korábbi vezetők többsége külföldre távozott, a megüresedett helyek betöltésében a Szakszervezeti Tanács (SZT) aktív szerepet játszott, így az önkormányzat újjászervezése már eleve a szakszervezetek alapintézményeibe ágyazottan zajlott le.¹¹⁶⁸

1945 folyamán az önkormányzat helyreállítása mellett további átalakulások is végbementek a MABI-nál. Szintén az első intézkedések között szerepelt a javadalmazási bérhatár eltörlése: minden magánalkalmazott, munkakörére és javadalmazásának nagyságára való tekintet nélkül kötelező biztosítást nyert.¹¹⁶⁹ Habár 1945 második felében a konszolidáció keretében sikerült a legfontosabb megrongálódott épületek működőképességig terjedő helyrehozatala is, ugyanakkor a széles körű újjáépítések és bővítések csak 1946. augusztus 1-je után kezdődhettek meg. A hiányt a MABI-nál és az OTI-nál a kastélyaikat elhagyó vagy attól megfosztott arisztokraták birtokainak tulajdonba vételével pótolták. Állami és OTI szanálással a vidéki kastélyokból kórházakat, szanatóriumokat alakítottak ki. Ehhez először azonban számos ingatlant helyre kellett állítani, mivel sok közülük a háború utolsó évében megrongálódott.¹¹⁷⁰

¹¹⁶⁷ A népjóléti miniszternek felelős OTI 1950-ig közttestületként látta el feladatait. A testület tagságát 75%-ban a munkavállalók, 25%-ban pedig a munkaadók alkották. Ez a látszat önkormányzatiság az MDP KB és a Minisztertanács közvetlen felügyelete miatt aligha érvényesülhetett. Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 344.

¹¹⁶⁸ Az Igazgatóság 30 tagra bővült, az Elnökség 9 tagú, a Szakbizottságok pedig 6 tagúak maradtak. Az intézmény új vezetője Nágay Lajos (MKP) lett. A MABI-nak és a SZT-nak számos közös tagja volt, bizonyos közttestületi funkciókat a MABI-ban a szakszervezetek láttak el. Belső ügyeiben – tagság és vezetőség megválasztása – ugyanakkor a MABI részben önálló maradt, csupán a népjóléti miniszter gyakorolt felette ellenőrzést. Gáspár Árpád: *A százéves MABI. Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 6.; Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 170-171.; Túri-Nagy Sándor: *A MABI önkormányzata. Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 8. szám, 7-8.

¹¹⁶⁹ A járulékokat minden esetben a munkáltató fizette. Ez természetesen a munkáltatóknak nagy kiesést okozott. Ugyanakkor ezt 1945-ben a penicillin magyarországi meghonosodásával és elterjedésével ellensúlyozni lehetett. A korábban csak igen nagy költségekkel kezelhető betegségek, mint például számos népbetegség, a sebfertőzés, vagy a tüdőgyulladás, gyógyítását a penicillin tartalmú készítmények bevezetése lerövidítette és olcsóbbá tette. Ez nagy megtakarítást jelentett az egészségügyi intézményeknek. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

¹¹⁷⁰ A rekonstrukciót a Népjóléti Minisztérium irányította és koordinálta, főképp a földreform és az arisztokrata családok emigrációja során megüresedett kastélyokat használták fel. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

A biztosított magánalkalmazottak körének bővítésével egyidejűleg azonban a Dálnoki vezette Ideiglenes Nemzeti Kormány retorziókat is életbe léptetett. A MABI-nál 1945. március 18-tól 1945. június 30-ig működtek az igazoló bizottságok, melyek közel 200 embert bocsátottak el. Ezek egyrészt a háború után talpra álló intézményi kart „világították át”, másrészt létszámleépítési javaslatokat tettek, melyekre július hónapban került sor (21-22. táblázat).

21. táblázat: Az igazoló bizottság által végzett igazolások a MABI-nál (1945. 03. 18 – 1945. 06. 30.)

Nem igazolt kategóriák	Tisztviselő	Orvos
Népbíróági tárgyalásra idézett*	11	5
Állásvesztéssel sújtott	9	15
Állásából felfüggesztve	24	22
Nem igazolt	61	51
Összesen	105	93

* Főképp a Magyarországon maradt egykori vezető tisztviselők és orvosok. 900 személyből közel 200-at távolítottak el ekkor.

Forrás: *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

22. táblázat: A MABI alkalmazotti összetételének átalakulása és a tervezett leépítések 1945. július 1-től

Beosztási kategória	1945. június 30-ig	Tervezett leépítések 1945. július 1-től*	%
Tisztviselő	657	342	52
Segédszemélyzet	344	222	65
Orvos	241	195	81
Összesen	1242	759	61

*A második leépítési hullámot már az újonnan megválasztott önkormányzat közreműködésével végezték.

Forrás: *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

Mivel az 1945 júliusától megkezdett leépítések a kisgazdapárt szerint „politikai tisztogatásként” mentek végbe, ezért 1946 januárjában az FKgP petíciót nyújtott be Molnár Erik népjóléti miniszterhez. A kisgazda követelés egyértelmű volt: lassítsák le az átalakítási folyamatot és abba fokozottabban vonják be a civil szervezeteket és az FKgP-t.¹¹⁷¹ A tisztviselői leépítések másik problémája a kisgazdák szerint abból adódott, hogy a leépítések az ipari munkásokat biztosító OTI helyett a magánalkalmazottakat biztosító MABI-t és az agrárlakosságot biztosító OMBI-t sújtották. További anomáliaként értelmezték, hogy az

¹¹⁷¹ A kisgazdák szerint az önkormányzatok „demokratizálását” túl gyorsan hajtják végre a kommunisták Molnár irányításával anélkül, hogy a tisztviselők és a biztosítottak érdekképviseletét, valamint a civil szféra érdekeit figyelembe vennék. *Az FKgP felirata Molnár Erikhez. 1946. január 28.* PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.

OTBA önkormányzatának időközben meginduló átszervezésébe Molnár Erik népjóléti miniszter az MKP-n és az SZT-n kívül nem vont be más szervezetet.¹¹⁷²

A tervgazdálkodásra való áttéréssel azonban 1947-ben a szakszervezeti jelenlét és befolyás tovább erősödött a MABI-nál.¹¹⁷³ A MABI tisztviselők képzését ugyanis alsó- és középfokon a Magyar Magánalkalmazottak Szabad Szakszervezete vette át. Jogilag ugyan a képzést továbbra is a MABI látta el – az Intézet 4 tagozatú intézetközi tanfolyamot létesített –, ugyanakkor a kurzusokat a MMSZSZ közreműködésével tartották meg. Ebben az oktatási szisztémában évente körülbelül 600 társadalombiztosítási tisztviselő fejezhette be tanulmányait szakszervezeti felügyelettel letett vizsgái után.¹¹⁷⁴

Az OTI-nál igen hasonló folyamatok mentek végbe 1945 és 1947 között. Az önkormányzat újráválasztása után 1945-ben itt is elhatározták a tisztviselői kar „megújítását”. Ez azonban a MABI-val ellentétben nem zajlott le gyorsan, ugyanis még 1946 második felében is folytak az igazoló eljárások. Az új vezérigazgatók és helyetteseik az OTI tisztviselői karának szívós ellenállása miatt csak egy éves politikai huzavona után, 1946. szeptember 5-én foglalhatták el hivatalaikat.¹¹⁷⁵ Az igazolások során két igen súlyos ítélet is született. Dr. Keleti József korábbi OTI főorvos igazgatót, a magyar társadalombiztosítás egyik legkiválóbb szakemberét, népbíróság elé állították és háborús szerepvállalása miatt halálra ítélték. A halálos ítélet végrehajtásától végül az mentette meg, hogy az SZDP néhány szociálpolitikusa szakértelme miatt Keletit „megtarthatónak” vélte, így alsóbb beosztotti munkakörben dolgozhatott tovább.¹¹⁷⁶ Keletihez hasonlóan „fasiszta izgatás” vádjával ítélték el Dr. Bartalos Béla számvevőségi igazgatót is.¹¹⁷⁷ A perek lezárultával s a tisztviselői kar megtisztítása után Pikler György vezérigazgató vezetésével 1946 végétől az OTI kollektíván belül erőszakos

¹¹⁷² A leépítéseknél a minisztérium tehát az önálló egyszisztenciák és a mezőgazdasági népesség érdekeit sértette. Az új önkormányzatok kialakításánál a kisgazdák pedig egyértelműen mellőzöttségüket sérelmezték. Az *FKgP felírta Molnár Erikhez. 1946. január 28.* PIL 274. f. 12. cs., 134. ö.e.

¹¹⁷³ A Szakszervezeti Tanács már 1946 októberétől a társadalombiztosítási szervek egyesítése mellett érvelt. A MABI mellett 1947 második felére már az OTI önkormányzatában is többségbe került a szakszervezeti érdekeltség. Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 171-172.

¹¹⁷⁴ 1948-ban az alsó- és középfokú szaktanfolyam mellé a Műegyetem Közgazdaságtudományi Karának közreműködésével a MABI a felsőfokú társadalombiztosítási szakot is beindította. Bacsó Alfréd: *MABI 1947-1948. Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 1. szám, 5.

¹¹⁷⁵ Az új vezetők Pikler György (MKP), Kőműves József (MKP), és Mező Gyula (MKP) lettek. Helyettes-vezérigazgatók: Heimann János (SZDP) és Sulyok Béla (MKP). Az igazoló-eljárások elsődleges célpontjai a volt vezetőségi tagok voltak. Dr. Szalay Kálmán volt vezérigazgató, Dr. Szóts József volt igazgató, Dr. Saly József volt aligazgató, valamint Dr. Fábry Ferenc titkár „reakciós elemek, akik még mindig valamilyen döntési vagy tanácsadói székhelyen ülnek.” *Jelentés az OTI-ról az MKP Állampolitikai Osztályának.* PIL 274. f. 12. cs. 135. ö. e.

¹¹⁷⁶ Dr. Keleti József peranyagai PIL 274. f. 12. cs. 134. ö. e.

¹¹⁷⁷ A peranyagban a „fasiszta izgatás” vádpont alatt felhozott fő bizonyíték Bartalos Béla egy 1943-ban elhangzott beszédéből származik: „Mindannyian, akik ebben az országban élünk, boldogok és büszkék vagyunk arra, hogy a keresztény Magyarországnak vagyunk polgárai, annak a nemzetnek, amely ezer év óta nemcsak hirdeti a keresztény eszméket, hanem azokért, ha kell a legnagyobb áldozatra is képes, a most folyó harcok bizonyítják.” Dr. Bartalos Béla peranyagai. PIL 274. f. 12. cs. 134. ö. e.

megfélemlítő akciók sorozata vette kezdetét, elsősorban a szociáldemokraták ellen. A kommunista aknamunkát az SZDP nem tudta ellensúlyozni, mivel a MABI-val ellentétben az OTI-ban gyenge helyi vezetéssel rendelkezett.¹¹⁷⁸

Az Intézeten belüli kommunista agitációt és propagandát, azaz az MKP OTI üzemi pártcsoportjának tevékenységét az MKP kívülről is támogatta. 1947 márciusa és júniusa között épült ki az ún. „patronázs-rendszer”.¹¹⁷⁹ Ennek az volt a lényege, hogy minden OTI kerületi pénztárba beépült néhány MKP párttag, akiknek az volt a feladatuk, hogy egy összekötő – patronázs – elvtárson keresztül jelentéseket tegyenek a központnak, valamint hogy „helyi munkát” végezzenek. E helyi munka a következőket jelentette: hálózatszervezés, kommunista dolgozókkal való kapcsolattartás, az MKP-vel szimpatizálók vagy szembenállók nyilvántartása, valamint hangulatjelentések közlése.¹¹⁸⁰

Ezzel párhuzamosan a szakszervezeti befolyás növelését jelentette az OTI gyárorvosi tevékenységének „kisajátítása”. Az 191.056/1946. N.M. sz. rendelet értelmében 1946. október 12-től a gyárorvosok továbbra is az OTI orvosai maradtak, ugyanakkor béreiket kollektív szerződések keretein belül már a Magyar Orvosok Szakszervezete állapította meg. Ez az állapot az OTI államosításáig nem változott, 1947-ben és 1948-ban megerősítették az OTI gyárorvosi tevékenységét, ugyanakkor a kollektív szerződések révén már a szakszervezet befolyása érvényesült.¹¹⁸¹

Az OTI és MABI önkormányzataihoz hasonlóan az OTBA intézményén belül is megindult a kommunista párt és a szakszervezetek térnyerése. Habár az OTBA kikerült a Pénzügyminisztérium hatásköre alól, s önálló alapként működött tovább, szociálpolitikai tevékenysége miatt a népjóléti tárca ellenőrzést gyakorolt felette. Így a kommunista befolyást szintén érvényesíteni lehetett, főképp az üzemi bizottságokon keresztül. A tisztviselői biztosítási alapot pedig más pénzügyi célokra is felhasználhatta a Népjóléti Minisztérium. Dr. Istók János, OTBA főtisztviselő körlevélben hívta fel munkatársai figyelmét a kommunista térnyerés veszélyére. A körlevél elküldését követően Istók elvesztette állását.¹¹⁸² Így

¹¹⁷⁸ Hubai János és Heimann János szociáldemokrata OTI vezetők lesújtó szavakkal beszéltek a kommunisták erőszakoskodásairól. *Jelentés az OTI-ról az MKP Állampolitikai Osztályának*. PIL 274. f. 12. cs. 135. ö. e.

¹¹⁷⁹ *Jelentés az OTI-ról az MKP Állampolitikai Osztályának*. PIL 274. f. 12. cs. 135. ö. e.

¹¹⁸⁰ *Jelentés az OTI-ról az MKP Állampolitikai Osztályának*. PIL 274. f. 12. cs. 135. ö. e.

¹¹⁸¹ Abban az esetben, ha egy várost, községet, illetőleg több községet magába foglaló biztosító intézeti orvosi körzet területén az ipari munkavállalók száma nem érte el az 1000 főt, az üzemorvosi állástól el lehetett tekinteni. A gyárorvosokat az OTI alkalmazta: 10 munkásra havi 1 orvosi munkaóra jutott. A gyári védőnői és gondozónői szolgálatot viszont már az Országos Egészségügyi Dolgozók Szakszervezete (OEDSZ) látta el. Rostás Oszkár: Üzemorvos, OTI, üzemegészségügy. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 2. szám, 7.; *Az üzemorvosi állások megszervezése*. PIL 274. f. 12. cs. 134. ö. e.

¹¹⁸² A körlevél legfontosabb részei: „Kedves Barátom! Kétségtelen, hogy az OTBA jelenleg nem olyan összetételű és szellemű, mint amire a demokratikus állam építeni akarna! Minket átadtak a Népjóléti

mindhárom fő biztosító esetében (OTI, MABI, OTBA) a kommunisták már 1945 elejétől fogva a kiscgazdák, a szociáldemokraták és a háborús tisztviselői kar ellenében saját hatalmi pozícióik kiépítésére és biztosítására törekedtek.

A szakszervezetek a MAHABBI önkormányzatának újjászervezésekor is szerepet kaptak. A hajósbiztosító igen gyorsan újjáalakult, már január és február folyamán megindította orvosi rendelkezéseit. A pénzügyi elszámolásokat is rövid idő alatt sikerült tisztázni a többi Duna-menti állammal.¹¹⁸³ Ugyanakkor az új önkormányzatba Kossa István (MKP) vezetésével számos szakszervezeti tag is bekerült, a biztosítót pedig közvetlenül a Népjóléti Minisztérium alá rendelték, így a kommunista térnyerés itt is bekövetkezett. Ezzel párhuzamosan viszont a MAHABBI helyreállította külföldi összeköttetéseit is.¹¹⁸⁴ Először az osztrákokkal sikerült a kapcsolat helyreállítása. Az új megbiztosító intézettel kötött megállapodás értelmében s az osztrák szociális miniszter hozzájárulásával újraindulhattak az 1945 előtti biztosítások. A német területek esetében bonyolultabb helyzet alakult ki. Habár a német-magyar társadalombiztosítási egyezmény (1942. évi I. tc.) a MAHABBI-t egységes hajózási megbiztosítónak ismerte el Németországban is, a törvény 1945-ben hatályát veszítette. Ugyanakkor a szövetséges hatalmak lehetővé tették, hogy mint önálló biztosító 1945-ben is működhessen a német vizeken, s az amerikai és orosz zónákban is kifejthesse tevékenységét. A román állammal a két hajósszakszervezet viszonylag gyors tárgyalások során megállapodást kötött, hogy a MAHABBI továbbra is folytathatja háború előtti tevékenységét. Jóllehet 1947-ben a hároméves tervben a MAHABBI nem kapott külön szerepet, a tervben

Minisztériumnak. A Népjóléti Minisztérium kommunista. A miniszter minket érdeklő főtisztviselői szintén kommunisták. A Közkalkalmazottak Szabad Szakszervezetének és az Országos Legfelsőbb Orvosi Tanács vezetősége maradéknélkül kommunista. Szomszédunkban van a Szentkirályi utcában a VIII. ker. Kommunista Párt, amelyik számol velünk, mivelhogy Intézetünk az értelmiségi dolgozók érdekeit szolgálja, alkalmazottai / : mi : / pedig az értelmiségi dolgozók csoportjába tartozunk. Az Intézet maga demokratikus célú. A Kommunista Párt ez oknál fogva tekintetét egy pillanatig sem veszi le rólunk! [...] Felmerült a kérdés, hogy a közeljövőben vagy egyesítik az OTBÁ-t a MABI-val, / az OTBA beolvasztásával / , vagy ha megmaradunk, mindenkinek felmondanak és az intézeti állások új pályázat alapján lesznek betöltve. A problémák sokkal aktuálisabbak, mint gondolatok. Kérdés, hogy lehet-e tenni egyáltalán valamit, hogy ezt a jól összedolgozott baráti együttest fenntartsuk, mint a jövőre hasznos intézményt – vagy máris elkéstünk? Ezt a problémát azzal az igen szerény demokratikus környezettel, amire jelenleg az Intézet támaszkodik, megoldani nem lehet! Kevesen vagyunk! Az Intézet fennmaradása pedig – azt hiszem – míg a végleges, nagy, egyetemes rendezés lehetővé válik, úgy a közkalkalmazottaknak, mint nekünk elsőrendű érdekünk.” *Dr. Istók János körlevele*. 1946 [hónap és nap nélkül]. PIL 274. f. 12. cs. 134. ö. e.; A körlevél MKP KB-hoz eljuttatott változatán Révai József Rajk Lászlóhoz címzett kézírásos megjegyzése olvasható: „Ez a pasas [Istók] kompromittál bennünket!” *Dr. Istók János körlevele*. 1946 [hónap és nap nélkül]. PIL 274. f. 12. cs. 134. ö. e.

¹¹⁸³ A helyi hajózási ügynökségek az illető országok pénznemében pontosan kiszámították a hátralékos kifizetéseket, azokat egymással kiegyenlítették, majd az Intézettel is elszámolták. Lehner Imre: A Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézet és egészségügyi szolgálatának különlegességei. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 2. szám, 9.

¹¹⁸⁴ Lehner: A Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézet és egészségügyi szolgálatának különlegességei, 9-10. *A társadalombiztosítás reformja* (1945). PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*. 1. kötet, 221.

mégis olyan infrastrukturális fejlesztések szerepeltek, mint például további dunai hajóskórházak felépítése.¹¹⁸⁵

A MABI és az OTI intézményeit és gazdálkodását viszont sokkal nagyobb mértékben integrálták a hároméves terv rendszerébe. Már a terv megindítását megelőző hónapokban körvonalazódtak a társadalombiztosítók gazdasági tervbe integrált szerepét illető elképzelések. A népjóléti tárca érvelése szerint a „demokratikus korszakban” minden intézménynek, így a társadalombiztosítóknak is át kell alakulniuk.¹¹⁸⁶ Ez pedig elsősorban a „népbiztosítás eléréséhez” szükséges: *„e célok elérésére és megvalósítására egy egészen új, korszerű jogszabályokon épülő, szilárdalapú népbiztosítást, annak önkormányzattal rendelkezők, állami támogatást élvező, minden területet behálózó, mindenkire kiterjedő centrális szervezetét kell megteremtenünk.”*¹¹⁸⁷ E megfogalmazásban már benne rejlett az egységesítés és egyesítés gondolata, mely tulajdonképpen már a háború alatti szociálpolitikai diskurzusban is többször felmerült: Kovrig Béla és Johan Béla felvidéki szociálpolitikával kapcsolatos elképzeléseiben Hindy Zoltán és Bikkal Dénes vitájában, valamint Kádár Mihály agrárbiztosítást is szintetizáló szociálpolitikai koncepciójában.

A tervgazdaság rendszeréből következően a népbiztosítás megvalósítása központosító törekvésekkel egészült ki: a centralizáció logikailag megkövetelte a „dolgozók általános népbiztosítási intézete” létrejöttét.¹¹⁸⁸ Mező Gyula OTI alelnök a tervgazdálkodás megindulását követően éppen erre hivatkozott: *„Ahogy a gazdálkodásnál mindjobban elkerülhetetlenné válik a tervszerűség vonala, ugyanígy a szociálpolitika alkalmazásánál is az egységesítésnek s a tervszerűségnek kell érvényesülnie. Logikusan minden szempont figyelembevételének, egy racionálisan működő, centrális irányú, egységes szervezettű és népi irányelveken épülő szociálpolitikának alapjait kell megteremtenünk.”*¹¹⁸⁹ A központosítás mellett a tervgazdálkodás szociálpolitikájában újabb lényeges elem volt a progresszív adózás,

¹¹⁸⁵ 1947-től nagyobb hangsúlyt fektettek a dunai egészségvédelem kérdésére, mivel a dunai szakasz volt a legfőbb államközi fő kórokozó-hordozó. Lehner Imre: A Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézet és egészségügyi szolgáltatának különlegességei, 10.

¹¹⁸⁶ Béres György: A társadalombiztosítók demokratikus igazgatása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 5. szám, 2.

¹¹⁸⁷ Mező Gyula: Út a népbiztosítás felé. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 5. szám, 7.

¹¹⁸⁸ Ennek egyik előfeltétele a „széttagoltság megszüntetése” volt. Mező: Út a népbiztosítás felé, 7-8.; Rostás Oszkár: Társadalombiztosítási kérdések. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 3. szám, 6-7.

¹¹⁸⁹ Ezt propagandisztikus megjegyzésekkel egészítette ki: „Hazai viszonylatban is a demokratikus szociális erőknél a kormányzásban való teljes érvényesülésével az igazi, minden álhumanizmustól mentes, széles népbiztosítást szolgáló szociálpolitika alkalmazásával tehetjük jobba, járhatóbbá a magyar nép útját a fölemelkedés irányában.” Mező Gyula: Szociálpolitikai problémák. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 10. szám, 2-3.

melyet a proinvestíciós csoport és a felosztó-kirovó rendszer támogatói között lezajlott vitához kapcsolódóan már elemeztünk.¹¹⁹⁰

A hároméves terv új feladatot jelölt ki a szociálpolitika számára, ugyanakkor az intézmények funkcióját tekintve a népjóléti tárcanál már korábban bekövetkezett egy szemléletbeli váltás, mely viszont már a későbbi sztálinista népjóléti politikát posztulálta. 1945-től az intézményi önállóság, önkormányzatiság és autonómia fokozatos szűkítésére került sor. Ezzel párhuzamosan pedig, ahogy a korábbi fejezetekben bemutattuk, az OTI és MABI forrásait a hároméves terv céljaihoz használták fel, mely a biztosító intézetek önálló pénzügyi pozícióinak felszámolásához vezetett. Így tulajdonképpen a kezdetben a pénzügyi krízishelyzet okán megindult egyesítési folyamatot – OMBI, Családpénztár beolvadása az OTI-ba – később hivatalosan a „racionalizáció” jegyében zajló intézményi egységesítés programjába integráltan fejlesztették tovább, mely azonban már a tervgezdálkodáshoz kapcsolódó politikai diskurzusba és logikába illeszkedett.

Ennek megfelelően az Országos Családpénztár és az OMBI OTI-ba történő integrálását követően elsőként a bányatárspénztárak egységesítését tűzte ki célul a népjóléti tárca.¹¹⁹¹ A szénbányák 1946-os államosításával a pénztárakat fenntartó bányatársaságok száma 78-ról 14-re csökkent. A társpénztárak pénzügyi önállóságuk védelmében kénytelenek voltak OTI hátralékokat felhalmozni, melyek összege 1946. október 31-ig elérte a 2,5 millió Ft-ot. Értékeinek megőrzése érdekében a 46.300/1946. N.M. sz. rendelettel 40 Ft-ról 170 Ft-ra emelték a bányásznyugdíjak átlagos összegét. Ezt visszamenőlegesen állapították meg augusztus 1-ig, s mivel a bányanyugbér bevételei az államosítás miatt elégtelennek bizonyultak, így az OTI-nak kellett kifizetnie a hátralékot (2 500 000 Ft). Mivel azonban az OTI-nak 6 300 000 Ft-os követelése volt a MÁSZ nyugdíjpénztáraitól, melyet időközben az állam nem folyósított, ezért a kiegyenlítést választották. A MÁSZ törlesztett 2 400 000 Ft-ot, az OTI pedig ennek fejében elengedte a korábbi bányatárspénztári tartozásokat.¹¹⁹² Így a bányatárspénztárak anyagilag stabilizálódhattak.

¹¹⁹⁰ „A népbiztosítási költségeket a járulékokon kívül a vagyona, jövedelemre, luxusra, s az örökösödésre progresszíven kivetett egyenes és külön szociális céladó formájában az államnak kell behajtani.” Mező: Út a népbiztosítás felé, 8.

¹¹⁹¹ A kommunista gleichschaltolás politikája tehát a tervgazdálkodás periódusáig a gyakorlati érvekkel indokolható egyesítések és egységesítések szociálpolitikai szándéka mögött húzódott meg. Az Országos Családpénztár hivatalos integrációját az 11.780/1946. M.E. sz. r. rögzítette. A bányatárspénztárak ugyanakkor a 11.600/1945. N.M. sz. r. értelmében saját önkormányzatot nyertek. Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 111.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*, 1. kötet, 59., 104-105.

¹¹⁹² *Feljegyzések a bányanyugbérhátralékokról*. PIL 274. f. 12. cs. 33. ö. e.

A stabilizációhoz az is hozzájárult, hogy a 8.860/1946. M.E. sz. r. értelmében a további költségeket nyugbérfelár fedezte, ahol pedig ilyet nem tudtak kiróni, ott 3%-os járulék. Szintén a társládák pénzügyi megszilárdulását segítette elő, hogy a bányanyugbéres tagok száma 1947 elejére megközelítette az 1943 végi szintet.¹¹⁹³ Emiatt a 222.700/1947. N.M. sz. rendelettel a nyugdíjakat is fel tudták emelni, melyet időközben a nyugbérések közel 30%-a követelt.¹¹⁹⁴ A pénzügyi stabilizáció 1947 őszére vált teljessé, a bevételek (26 960 216 Ft) és kiadások (24 384 017 Ft) különbsége (2 576 199 Ft) már tetemes összeg.¹¹⁹⁵ A jelentős pozitív mérleg viszont már a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság érdeklődését is felkeltette: „Meg kell alakítani a bányatárspénztárak csúcsszervezetét, oly módon, hogy a bevételek bizonyos hányadának felhasználása, a beruházások irányítása és ellenőrzése a társpénztárak közös intézőbizottságának hatáskörébe tartozzék, azonban a bányatárspénztárak autonómiája egyelőre lényegében megmaradjon.”¹¹⁹⁶

Az átalakítás egyik kulcsmomentuma a bányatárspénztárak esetében is a szakszervezetek bevonása volt: a Bányász Szakszervezet korábban már foglalkozott az egységesítés kérdésével. Érvelésük szerint az egyesítésre elsősorban azért volt szükség, mert a társpénztárak között egyenlőtlenül oszlottak meg a szolgáltatások.¹¹⁹⁷ Ebből következtek gyakorlati követeléseik is: minden bányász kerüljön társpénztárakhoz, ezt követően pedig a közeljövőben alakuljon meg egy országos társpénztár. A szénbányák államosítása révén azonos munkajog és kollektív szerződés lépett életbe, ami megint csak egy közös biztosító létrehozása mellett szólt. A szakszervezetek véleménye szerint egy országos intézmény hatékonyabban tudná felhasználni a bevételekből származó megtakarításokat, ugyanakkor kisebb ügyvitele révén maga is megtakarításokat hozna létre.¹¹⁹⁸

A bányász szakszervezet megfontolásainak figyelmen kívül hagyásával az egyesítés során a GPB 1947. októberi javaslata érvényesült. Az 5.980/1948. Korm. sz. r. kimondta a Bányatárspénztárak Szövetségének megalakulását (1948. április).¹¹⁹⁹ Ez tulajdonképpen az

¹¹⁹³ A tagság alakulása: 1927: 35 912 tag; 1943: 83 290 tag; 1945: 37 556 tag; 1946: 64 468 tag; 1947: 71 079 tag. *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 105.

¹¹⁹⁴ Az összegek átlagosan a következő módon emelkedtek: 1946. augusztus: havi 40 Ft; 1946. december: havi 170 Ft; 1947. március: havi 200 Ft; 1947. október: havi 240 Ft. E számok az I. bizt. csop.-ot tükrözik. A II. és III. bizt. csop. összegei átlagosan 30-40, illetve 50-60 Ft-tal voltak alacsonyabbak. *A bányanyugbéres jelentések* (1947) SOL 308. f.

¹¹⁹⁵ *A bányanyugbéres jelentések* (1947) SOL 308. f.; *Az OTI jelentése az 1943-47. évről*, 106.

¹¹⁹⁶ *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. október 18-i üléséről*. PIL 274. f. 12. cs. 27. ö. e.

¹¹⁹⁷ A különböző pénztárak különböző szolgáltatásokat nyújtottak, s olyan bányászok is akadtak, akik az OTI-nál voltak biztosítva, alacsonyabb szinten. Mással a pénzösség miatt két pénztár is kialakult. Egyes gazdagabb bányabiztosítók önálló kórházat tudtak üzemeltetni, míg más pénztárhoz tartozó bányászoknak esetenként messze fekvő kórházakba kellett kezelésre járniuk. *A Bányász Szakszervezet iratai*. PIL 274. f. 20. cs. 52. ö. e.

¹¹⁹⁸ *A Bányász Szakszervezet iratai*. PIL 274. f. 20. cs. 52. ö. e.

¹¹⁹⁹ Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*, 1. kötet, 59.

önkormányzatok szövetségét jelentette, melynek intézőbizottságába az egyes pénztárak és a fenntartó vállalatok fele-fele arányban delegáltak tagokat. Ugyanakkor az egyesítés végrehajtását a rendelet a Népjóléti Minisztérium hatáskörébe utalta, amely pedig ekkor már az Országos Tervhivatallal egyetértésben járt el a Szövetség kiépítését illetően. A járulékokat egységesen 8%-ban állapították meg, melyből 1% jutott a Szövetség beruházási céljaira. Az önkormányzatok tehát ekkor még nem szűntek meg, szerepük azonban formálissá vált.

A 1948 tavaszától a politikai fordulat kibontakozásával párhuzamosan a kormányzati a szociálpolitika területén újabb változás következett be. A szolgáltatások módosítását 1948 áprilisától szigorúan a párt döntéseihez igazították. A magasabb társadalombiztosítási kulcsok megállapítása (12.200/1946. és 71.100/1947. N.M. sz. r.) után bevételi többlet keletkezett. Az MKP ezt a többletet ugyanakkor nem olyan jóléti célokra fordította, mint például a még megoldatlan kiskereskedői és kisiparosi kötelező társadalombiztosítás kiépítése, hanem beolvasztotta a hároméves terv költségvetésébe.¹²⁰⁰ A pénzügyi átcsoportosítást követően 1948 szeptemberében létrejött új egységpárt, az MDP vezetőségében megszületett a döntés, mely 1949-ben a társadalombiztosító intézetek egyesítéséhez vezetett. A belső párthatározat szerint az egyesítésre, illetve az összevonásra csak a kisebb intézmények beolvasztása után került volna sor, így elsőként a betegbiztosítókat kellett egyesíteni.¹²⁰¹

Elsőként a vállalati pénztárakat kívánták az OTI-ba integrálni, ami azonban ellenállásba ütközött. Amint láthattuk, a rekonstrukciót követően 1948 folyamán jelentősen megemelkedett a kötelező társadalombiztosításba vontak létszáma. A biztosítás kiterjesztésénél az új ügyviteli központokat már az OTI, a MABI és a népjóléti tárca szoros koordinációja mellett építették ki. A Népjóléti Minisztérium ennek révén enyhíteni szeretne volna a decentralizáltságot, illetve az intézeti alkalmazottak későbbi ellenállását is ki akarta küszöbölni.¹²⁰²

A társadalombiztosítás sztálinista fordulata tehát tulajdonképp 1948 szeptemberétől datálható. Amint azt a hároméves tervvel kapcsolatban már elemeztük, a sztálinista modellben a szociálpolitikának alárendelt szerep jutott. Ez a funkcióváltás azonban 1948 második felétől markánsabbá vált: a tervgazdasági utasítások 1948 második felétől szigorú és részletes

¹²⁰⁰ A tőkegyarapítást gyakorlatilag adóemeléssé fejlesztették. Előterjesztése: 1948. március, GPB döntés 1948. április. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. áprilisi üléseiről*. PIL 274. f. 12. cs. 28. ö. e.; A szociálpolitika tervgazdaságba való integrálásával párhuzamosan azonban a szegénység teljes megszüntetését is meghirdették. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 155-156.

¹²⁰¹ *A társadalombiztosító intézetek átszervezése* (1948. szeptember 4-i MDP párthatározat) MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949.

¹²⁰² Rostás Oszkár: A népbiztosítás nem uniformizálja a betegellátást. *Magyar Orvosi Szemle*, 4. évf. (1948), 9-10. szám, 178-179.

előírásokat tartalmaztak.¹²⁰³ Jóllehet a piacgazdaságról a teljes irányított gazdaság rendszerére történő átállás csak az első ötéves terv idején ment végbe, szociálpolitikai szempontból már a hároméves terv utolsó két éve is a sztálinista fordulathoz köthető, hiszen a társadalombiztosítás államosítása 1950-re a jóléti állam totalitárius átszervezésében öltött testet. A munkanélküliség megszűnését – látens munkanélküliséggé alakult – és az ipari termelés gyors növekedését ugyan gazdasági sikernek könyvelhették volna el, a mezőgazdaságot viszont az irracionális tervezés, a normaemelések, valamint a beszolgáltatási rendszer igen súlyosan érintette. A tervgazdaság elhibázott programjának következtében 1949 és 1953 között a reálbérek, a fogyasztás és az életszínvonal folyamatosan csökkent.¹²⁰⁴ Mindez annak ellenére, hogy Magyarország a KGST-hez való csatlakozással elvileg újabb piaci értékesítési lehetőségekhez jutott.

A kormányzat a korábban önálló szociálpolitikai tevékenységet azonban a gazdasági fejlesztések végrehajtásába integrálta, így az állami irányítástól függetlenül aligha valósulhatott meg olyan jóléti kezdeményezés, mely a kedvezőtlenül alakuló szociális viszonyokat magasabb színvonalú vagy jobb minőségű szolgáltatásokkal ellensúlyozhatta volna. Ezt támasztja alá az is, hogy a társadalombiztosítási ráfordítások összesített aránya – a kiterjesztések ellenére – csak 1950-ben érte el az 1938-as szintet.¹²⁰⁵

E politikai fordulathoz megfelelően a Népjóléti Minisztérium megkezdte az egyesítés gyakorlati kivitelezését, melynek első szakasza a vállalati pénztárak integrációja után 1948 végétől 1949 májusáig tartott. Ekkor tulajdonképpen az ügyvitel legfelső részét és a költségvetési kereteket egyesítették: megszűntek a különálló önkormányzatok, viszont a szociális gondozás szerkezete változatlan maradt.¹²⁰⁶ Az OTI vált a legfőbb szervvé, a folyamat végén ide került át az összes biztosítás, a családpénztári ügyvitel, a betegszállítás, az egészségvédelem, a gyógyszerészet, az üdültetés valamint a munkaegészségügyi és gyakorlati lélektani kutatás. Az egyesítéssel ugyanakkor rengeteg egymást keresztező nyilvántartás

¹²⁰³ A szegénykérdést ezzel párhuzamosan eliminálták a politikai diskurzusból. 1948-tól egyre inkább a szabadverseny kiküszöbölésére törekedtek, miközben a beruházási és fogyasztási rátákat egyszerre kívánták növelni. Kaposi Zoltán ezzel kapcsolatban Alex Nove gazdaságtörténész megállapítását idézi: „*Ritkán történnek csodák a gazdasági életben, az isteni Gondviselés beavatkozása nélkül azonban nehéz lenne elképzelni a beruházások és a fogyasztás egyidejű növekedését, nem szólva az ipari és mezőgazdasági termékkibocsátás és a termelékenység szédítő ütemű növekedéséről.*” Ehhez és a tervgazdaság részletes elemzéséhez lásd Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 156-160.; Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 339-343., 347-350.

¹²⁰⁴ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 47., 53.; Kaposi: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*, 363-369.

¹²⁰⁵ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 158.

¹²⁰⁶ *A társadalombiztosító intézetek átszervezése* MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949.

keletkezett.¹²⁰⁷ A korábban centralizáltan kiszolgált betegbiztosítás, melyet az OTI és más intézetek láttak el kerületi pénztáraikon keresztül, megindult a decentralizálódás felé. A konkrét betegellátás terén államilag felügyelt területi decentralizációt vezettek be, ami azt jelentette, hogy az összes társadalombiztosítási betegellátási funkciót átadták az országosan kiépülő körzeti orvosi rendszernek. A szocialista terminológiában használt ún. „létfenntartási biztosítás” – ami tulajdonképpen a segélyek, járadékok és természetbeni juttatások kiszolgáltatásának felelt meg – decentralizálása pedig üzemi szintre helyezését, s így fokozatosan az üzemi bizottságokban ekkor már sikeresen beépült szakszervezetek térnyerését jelentette.¹²⁰⁸

E változtatásokkal a betegellátás költségvetési szerkezete is átalakult. Habár a népjóléti tárca éves társadalombiztosítási hozzájárulása mellett (165 millió Ft) továbbra is az OTI adta a legnagyobb hányadot (620 millió Ft), a pénzáramlás és a pénzelosztás folyamata korántsem felelt meg ezeknek az arányoknak. A kórházak éves költségvetését illetően az állam az OTI javaslatai alapján végrehajtott bizonyos kórházi beruházásokat, s a kórházi költségek egy részét is finanszírozta. Az OTI szedte be a járulékokat, s az éves bruttó költségvetés elvénél fogva az év végén visszafizette az államnak az éves betegellátásba investált összegeket. Ugyanakkor a kölcsönös, többszörös és összetett elszámolások igen bonyolult adminisztrációt eredményeztek. Ennek felszámolását azonban a kormányzat nem úgy végezte el, hogy növelte vagy átszervezte az OTI vagy az egészségügyi intézmények állami támogatását, hanem úgy, hogy az egész biztosítási komplexumot állami felügyelet alatt egyesítette.¹²⁰⁹

A „létfenntartási biztosítás” átszervezésére vonatkozó elképzelések az üzemre összpontosultak. Mivel az egyesítést és a decentralizáció sémáit is alapvetően az üzemre tervezték, ezért nyilvánvalóan később ezt kellett kiterjeszteni olyan nem ipari vagy gyártási szektorokra, mint például a mezőgazdasági vagy a közalkalmazotti munkakörök. Az üzemi decentralizáció gyakorlata szerint az üzem a járulékokat a munkásnyilvántartás alapján az OTI-nak utalta, amely pedig kifizette a járadékokat a biztosítottaknak, s közben az ún. jogosítás során saját könyvelést végzett. Az OTI szerepe így a kockázat kiegyenlítésére, azaz az ellenőrzésre és a kifizetésekre korlátozódott. Ezt a feladatot azonban a népjóléti tárca érvelése szerint a Szakszervezeti Tanács és az ipari szakszervezetek is el tudták látni. Ugyanakkor nem vették figyelembe, hogy egy országos szintű biztosítási séma működtetését

¹²⁰⁷ Az Állami Vállalatok Központi Nyugdíjpénztára nyugdíjasainak betegségi biztosítása is az OTI-hoz került. A *társadalombiztosító intézetek átszervezése* MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949.

¹²⁰⁸ *A társadalombiztosító intézetek átszervezése* MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949.

¹²⁰⁹ *A társadalombiztosító intézetek átszervezése* MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949.

illetően a szakszervezetek alig rendelkeztek tapasztalattal, az OTI pedig már 1928 óta folyamatosan ezt a feladatot látta el.¹²¹⁰

Az állami expanzió fő területe így a társadalombiztosítási intézmények funkcióinak fokozatos átvétele lett. Ennek egyik első lépése volt, hogy a társadalombiztosító intézetek kórházait fontosságukhoz mérten az állami közületek vették át. Az 1948. szeptemberi határozat értelmében Budapesten a körzeti orvosi hálózatot 1949. június 30-ig teljesen államosítani kellett, míg vidéken ennek határidejét szeptember 30-ig hosszabbították meg.¹²¹¹ Szintén 1949 októberéig tervezték a szakrendelések egységesítését és a kórházak államosításának befejezését. Ugyanakkor a kórházak államosítása már 1949 májusa és szeptembere között végbement.¹²¹² A társadalombiztosítás egészségügyi infrastruktúráját az OTI-tól a Népjóléti Minisztérium vette át, s az állami dolgozók számára preferenciát vezetett be.¹²¹³

A pénzbeli segélyezés átszervezése 1949 májusa és decembere között ment végbe.¹²¹⁴ A biztosítások jogosítását és kifizetését az államosított gyárakban és vállalatoknál az üzemi bizottságokon keresztül a Szakszervezeti Tanács vezetésével az illetékes szakszervezetek vették át. Ugyanakkor a szakszervezetek ekkor már „transzmissziós szíjakként” (*transmission belts*) működtek. Nem láttak el valódi érdekvédelmet, feladatuk a termelés folyamatosságának biztosítása, az állampárt gazdasági terveinek végrehajtása, az üzemi adminisztráció, valamint munkaversenyek szervezése és propagandatevékenység volt.¹²¹⁵ A dolgozóknak minden betegellátási szolgáltatás ingyenessé vált, a költségeket pedig a számlák és vénység számfejtése után az üzem térítette meg. Az ingyenség és az üzemi szolgáltatás viszont csak

¹²¹⁰ A MÁV BBI pedig például az OTI-étől független saját költségvetéssel rendelkezett, s belső segélyezése révén ügyvitele olcsóbb volt, mint az OTI-é. *A társadalombiztosító intézetek átszervezése* MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*. 1. kötet, 445-446.

¹²¹¹ *A társadalombiztosító intézetek átszervezése* MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949.

¹²¹² A „korszerű közegészségügy” egy erősen centralizált séma szerint alakult át: „A dolgozók egészségének, munkaképességének megóvása és helyreállítása egyaránt közegészségügyi feladat, melyet a kórház, a szakrendelés és a kezelőorvos legszorosabb együttműködése valósít meg. Ezeknek az intézményeknek tehát egységes szervezethez és irányítás alatt kell működniük.” *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

¹²¹³ „Mindaddig, míg a szakrendeléseknél mutatkozó szűk keresztmetszet, a pénzügyi fedezet hiánya és a nemdolgozókkal szemben fennálló politikai megfontolás az általános betegellátás bevezetését lehetővé nem teszi, a társadalombiztosítástól átvett, valamint az azok kiegészítésére és fejlesztésére megszervezendő intézmények kizárólag az igényjogosult dolgozók és családtagjaik ellátását szolgálhatják, a jelenlegi helyzetnek megfelelően.” *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

¹²¹⁴ *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

¹²¹⁵ 1948 után a szakszervezeteknél a szakmai szerveződést ágazati váltotta fel, s olyan közös iparági szakszervezetek jöttek létre, mint például a vasas, vagy a textiles. Az ágazati átszervezés után 50 szakszervezetből mindössze 19 maradt. Ezt követően 1949 tavaszán az üzemi bizottságokat beolvasztották a szakszervezetekbe. A szakszervezetekből tehát 1949-től tulajdonképpen teljes mértékben állami érdekvédelmi szervek váltak. Szabó Pál Csaba (szerk.): *A magyar állam története*. Budapest, Bölcsész Konzorcium, 2006, 235.

az állami szektorban és az állami foglalkoztatottak esetében érvényesült, a magánszektor ügykezelésének kérdését nyitva hagyták.¹²¹⁶

Az átállás számos részproblémát eredményezett. A gyógyszer és a gyógyászati segédeszközök kiszolgálása például igen magas képzettséget igényelt, mellyel a szakszervezetek alig rendelkeztek. Így az üzemi bizottságok sok esetben orvosokat és gyógyszerészeket szerződtettek, amivel viszont tovább növelték a bürokráciát és a költségeket. Az új rendszert a nehézségek ellenére 1949 júniusában egy próbahónap elé állították. Ennek tapasztalatai alapján az időközben Olt Károlyt váltó Ratkó Anna népjóléti miniszter úgy határozott, hogy a teljes átállásra csak 1950. január 1-től kerülhet majd sor.¹²¹⁷

A betegellátás költségvetése ennek megfelelően a népjóléti költség részévé vált. A költségeket a társadalombiztosító intézetek a befolyt járulékok után térítették vissza az államnak. A járulékokat később a bérből levont illetményadóba olvasztották be. Következésképp az üzemi segélyezés ügyviteli formája abból a szempontból is újnak bizonyult, hogy a szakszervezetek a segélyezés és a társadalombiztosítási juttatások nyilvántartását a bérek nyilvántartásával kapcsolták össze. Emiatt a munkaerő-gazdálkodás vált a társadalombiztosítási szolgáltatások kifizetésének fő szervezőelvévé.¹²¹⁸

Az átalakulási folyamatok a különböző járadékfolyósításokat is megváltoztatták. Az átszervezés kezdetén, 1949 májusában ez igen nagy számú biztosítottat érintett. A betegségi ágon kisebb pénzügyi nehézségekkel kellett szembenézni, mivel a szolgáltatásbeli különbségek kisebbek voltak az egyes biztosító intézetek között, így az OTI könnyen átvállalhatta más biztosítók kifizetéseit.¹²¹⁹ Éppen ez adott alkalmat arra, hogy 1949 májusa után megkezdjék a kisebb betegbiztosítók formális beolvasztását az OTI-ba. Az önkormányzatok népjóléti felügyelet alatti egyesítése ugyanis már az ezt megelőző hónapokban végbement.¹²²⁰ 1949. szeptember 20-án a korábbi betegségi biztosítók körzeti megbízatása is megszűnt, s orvosaik automatikusan az OTI kezelőorvosaivá váltak. Ugyanakkor az OTI körzeti kezelőorvosait a népjóléti tárca arra kötelezte, hogy lépjenek be az Orvosi és Egészségügyi Dolgozók Szakszervezetébe (OEDSZ). Az egyesítés 1950. január

¹²¹⁶ A magánzók esetében egy kisebb méretű központi kifizetőszerv ideiglenes felállítását határozták el. *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

¹²¹⁷ Az átállás közigazgatási, pénzügyi és statisztikai részleteit 1949. május 1. és 1950. január 1. között dolgozták ki. *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

¹²¹⁸ *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

¹²¹⁹ Csak a betegségi ágon összesen 3 368 000 biztosított rendelkezett különböző jogosultságokkal különböző intézeteknél: OTI (dolgozók, nyugdíjasok, családtagok együtt): 2 725 000; Országos Bányatárspénztár (együttesen): 231 000; MÁV BBI (együttesen): 324 000; Posta BBI (együttesen): 90 000; *A társadalombiztosító intézetek átszervezése*. MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949.

¹²²⁰ *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

1-től lépett hatályba.¹²²¹ A népjóléti tárca ekkor azonban már a társadalombiztosítás államosításáról is döntést hozott.

A betegségi biztosítókhoz hasonlóan alakult a nyugdíjbiztosítók egyesítése is. A 150 elismert és több száz kiegészítő vállalati nyugdíjpénztár és alap túlnyomó többsége 1949 májusában az Állami Vállalatok Központi Nyugdíjpénztárába tömörült.¹²²² Az OTI (baleseti és öregségi járadékok) és az Illetményhivatal (hadigondozási járadékok) mellett az ÁVKNY vált a nyugdíjbiztosítás központi szervévé. Az első lépésben tehát háromra csökkentették a nyugdíjasok biztosításával foglalkozó szerveket, viszont ekkor már majdnem kizárólagos állami irányítás érvényesült. A Népjóléti Minisztérium ugyanis egységes nyugdíjnyilvántartást vezetett be, ahol az adatok központi statisztikai és biztosításmatematikai feldolgozása már a nyugdíjrendszer teljes államosításának előkészítését szolgálta. A járadékosok központi nyilvántartásának fő célkitűzése a két- vagy többszörös jogosultságok kiküszöbölése volt. Az 1949. június 1-ig érvényben lévő, korábban megállapított nyugdíjakat összegszerűen rögzítettek. Ezután létrehozták az új, egységes rendszert, azaz aki ezután nyert jogosultságot, az már egységes elvek szerint, a munkabérhez igazodó százalékos arányban kapta meg nyugdíját.¹²²³

Az elsődleges tervek szerint a társadalombiztosítási járulékokat az illetményadóba kívánták integrálni, következésképp egységes bérhányadot akartak levonni. A pénzsegélyezést a szakszervezetek látták el, ugyanakkor a dolgozók „a mérlegelt szükségletekhez képest szakmánként (esetenként üzemenként) változó százalékos kulcsú alapot kapnak.”¹²²⁴ Ennek megfelelően megtakarítások jöhettek volna létre, melyket az üzemi bizottságok kezeltek volna. Ezek az alapokat elvileg gyógyüdültetésre vagy mérsékelt kiegyenlítő tartalékok képzésére is fel lehetett volna használni.¹²²⁵

¹²²¹ Ha az orvos az OTI orvosa volt, akkor bélyegzőjét továbbra is használhatta, ha nem (OTBA, MÁV BBI, stb.), akkor az OTI helyiszerve új intézeti bélyegzőt adott számára. Minden körzeti orvosi megbízás (MABI, MAHABBI, OTBA, SZASA, DOBBI, HÉV, POSTA, MÁV BBI, stb.) átkerült az OTI-hoz. Az OTI átszervezésével kapcsolatos ügyek iratai. MOL XIX-C-1-I-II/13-szn-1950.

¹²²² Az ÁVKNY 1948-ban alakult meg önálló nyugdíjpénztárként a népjóléti miniszter hatásköre alatt (1.551/1948. G.F. sz. határozat). Még ebben az évben az összes állami vállalat nyugdíjkifizetéseit ez a szervezet vette át (9.040/1948. Korm. sz. r.), 1949-ben pedig az összes nyugdíjpénztárt ide integrálták (101.800/1949. N.M. sz. r.), viszont a következő évben meg is szüntették és feladatait az Országos Nyugdíjintézet vette át (190/1950. MT. sz. r.). Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 165.; Menyhárt: *Az öregségi nyugdíjbiztosítási rendszer Magyarországon a reformfolyamatok tükrében*, 56-57.; Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 109.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*, 1. kötet, 26-27.

¹²²³ Menyhárt: *Az öregségi nyugdíjbiztosítási rendszer Magyarországon a reformfolyamatok tükrében*, 57.; Az OTI átszervezésével kapcsolatos ügyek iratai. MOL XIX-C-1-I-II/13-szn-1950.

¹²²⁴ Az OTI átszervezésével kapcsolatos ügyek iratai. MOL XIX-C-1-I-II/13-szn-1950.

¹²²⁵ *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

Az elszámolási rendszerben ugyanakkor megszűnt a kettős adminisztrálás – vállalati és OTI –, kivéve az egyre szűkülő magánszektor, ahol az eredeti biztosítási rendszert tartották fenn. A kórházak és társadalombiztosítók, valamint az orvosok és társadalombiztosítók között a korábbi összetett adminisztrációt egyszerű elszámolás váltotta fel.¹²²⁶ Mivel azonban az átszervezéssel kapcsolatban nem végeztek előtanulmányokat, így egyáltalán nem látszott garantálni, hogy az állami hivatalok és a kórházak között létesülő új adminisztráció, illetve az üzemi szakszervezeti segélyezés kevesebb költséggel és bürokráciával fog majd járni. Arra sem volt biztosíték, hogy – a piaci versenyhelyzet kiiktatásával – a szakszervezetek racionálisan és szakszerűen fognak gazdálkodni a rájuk bízott társadalombiztosítási vagyonnal.¹²²⁷ Ez igen lényeges szempont, mivel korábban a pénzpiaci helyzet – gyógyszergyárak, gyógyszerlobbik, vagy épp több biztosító versengése –, valamint saját költségvetésük eleve rákényszerítette az önkormányzatokat a megtakarítások piaci viszonyokhoz mért rentábilis felhasználására.

A felmerülő kifogások ellenére a segélyezés pénzügyi hátterét gyorsan átalakították. 1949. június 1-től az illetményadót 20%-ra, s ehhez kapcsolódóan a társadalombiztosítási járulékot 13%-ra emelték.¹²²⁸ A munkabéralap kevéssel több, mint 1/3-át ettől fogva az állami vállalatok egységesen fizették. A magánmunkáltatók az illetményadó-bevalláshoz bérjegyzéket csatoltak, melyet szintén a társadalombiztosító kapott meg. Az állami költségvetésben előirányzott és rendelkezésre bocsátott társadalombiztosítási alapot – már 1949. május 1-től – a Szakszervezeti Tanács allokálta az ipari szakszervezetek között.¹²²⁹ Ugyanakkor igen lényeges, hogy az átszervezés során a minőségi, áttekinthetőségi és ellenőrzési szempontok mellett a kötelező társadalombiztosítással még nem rendelkező társadalmi rétegek bevonása sem merült fel.¹²³⁰

A szakszervezeti társadalombiztosításban ugyanakkor a központosításnak, valamint a politikai szempontok előtérbe kerülésének az ellenőrzési mechanizmusok kiiktatásán túl más következményei is voltak. A társadalombiztosításban a demokratikus érdekképviselő elsorvasztásával a szociális jogok elvét egyre inkább egyfajta „ajándék-szemlélet” váltotta fel,

¹²²⁶ *A társadalombiztosító intézetek átszervezése.* MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949.

¹²²⁷ Lehetséges többletforrásként csupán az üzemi „feleslegek” felszabadításának lehetőségét jelölték meg. *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

¹²²⁸ A teljes járulékkulcs így 33% lett, szemben a korábbi 24, majd 28%-kal. *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

¹²²⁹ A szakszervezetek pedig az egyes üzemi bizottságok között osztották fel a forrásokat. *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

¹²³⁰ A dokumentum nem közöl arra vonatkozó információkat, hogy a kiskereskedők, a kisiparosok, és a mezőgazdasági magánzók biztosítását a Népjóléti Minisztérium hogyan kívánta rendezni. *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.) MOL-C-1-p-3t-szn-1949.

mely szerint a szociálpolitikai juttatások „állami kegyből” folytak. Az 1950-es években megszilárduló szocialista koncepció szerint a szociális juttatások tulajdonképpen a gazdasági teljesítményre épülő elosztási elven nyugodtak. Ez pedig összekapcsolódott a „munka elszabotálásának” folyamatos hatalmi ellenőrzésével.¹²³¹

A társadalombiztosítás totális állami irányítása, a demokratikus kontrollmechanizmusok és az önkormányzatiság kiiktatása ugyanakkor Magyarországtól eltérően Lengyelországban és Csehszlovákiában nem valósult meg: a társadalombiztosítás korábbi szervezeti kereteit kevésbé számolták fel, csupán az államigazgatási hierarchiába építették.¹²³² A szakszervezeti társadalombiztosítás kiterjesztésének további következménye volt, hogy bár nivellálásokat és egyenlősítést hajtottak végre a járadékokat illetően, viszont eközben új egyenlőtlenségek is létrejöttek.¹²³³ A szociális-szegénységélyezési rendszer azonban nem csupán Magyarországon, hanem más kommunista országokban is rendkívül hiányos volt. Ugyanakkor az új helyi közigazgatási szervezet nem rendelkezett a probléma kezeléséhez szükséges szakmai felkészültséggel.¹²³⁴ Mindazonáltal a szociális intézmények államosításával párhuzamosan az önálló és karitatív szervezetek felszámolását is megkezdték.¹²³⁵

A szakszervezeti átszervezéssel párhuzamosan folytatódott a biztosítók egyesítése, majd 1950-ben végbement államosításuk. Az OMBI és az Országos Családpénztár integrálását, valamint a vállalati pénztárak valamivel lassabb tempóban zajló beolvasztását követően megindult a többi biztosítóintézet OTI-ba történő egyesítése is. 1949. január 1-től megkezdték a teljes MABI állomány integrálását (12.380/1948. Korm. sz. r.). A két világháború közötti és háború alatti periódusban mindvégig magasabb szolgáltatásokat élvező magánalkalmazottak és -tisztviselők elvesztették korábbi jogsúlyaikat, és az OTI általános biztosítási ágához kerültek. Ugyanakkor a MAHABBI beolvasztását is megkezdték, s az év során a MABI-éval együtt befejezték.¹²³⁶ A nagyobb intézetekhez hasonlóan 1950. július 1-ig a többi betegbiztosítót is az OTI-ba integrálták. A Bányatárspénztárak szövetsége 1949. február 28-

¹²³¹ Ezzel párhuzamosan a segélyezést teljesen megszüntették. 1949 végétől legfeljebb évi 300 Ft-ot utalhatott ki az üzemi bizottság „végszükség esetére”. Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 163-166.; Juhász: *Wiederaufbau der Sozialen Arbeit in Ungarn*, 188.

¹²³² Barr (szerk.): *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában: az átalakulás, és ami utána jön*, 268-270.; Tomka: *A jóléti állam Európában és Magyarországon a 20. században*, 54.

¹²³³ A szociális juttatások terén például megjelent a pozitív (káderelit) és negatív (önállók) politikai diszkrimináció is. Tomka: *A jóléti állam Európában és Magyarországon a 20. században*, 53.

¹²³⁴ Barr (szerk.): *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában: az átalakulás, és ami utána jön*, 268-276.

¹²³⁵ Tomka: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*, 92.

¹²³⁶ A MABI 1945-től az OMBI megszűnésével a gazdatisztek és más tisztviselők betegségi és nyugdíjbiztosítását látta el. Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 173.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*, 1. kötet, 221., 434-435.

tól Országos Bányatárspénztár néven vált egységes intézménnyé. A társadalombiztosítás államosítását megelőzően azonban ezt az intézményt is az OTI-ba integrálták.¹²³⁷

Az integrálások következtében az OTI hatalmas költségvetéssel rendelkező társadalombiztosítási csúcsszervvé vált, s emiatt a Gazdasági Főtanács és a Szakszervezeti Tanács egyre inkább növelte Intézeten belüli befolyását. Az utolsó különálló intézmények integrálása tulajdonképpen még folyamatban volt, amikor az MDP vezetése elhatározta a társadalombiztosítás teljeskörű államosítását. Az 1950. évi 36. sz. tv. rendelet értelmében az 1928 óta létező Országos Társadalombiztosító Intézet vagyonát, alkalmazotti személyzetét és az általa kezelt biztosításokat 1950. október 1-től a Szakszervezetek Országos Tanácsa (SZOT), valamint a Szakszervezetek Társadalombiztosítási Központja (SZTK) vette át. Mindkét szervezetet a Minisztertanács felügyelete alá helyezték: a SZOT a társadalombiztosítás tényleges irányítását, az SZTK pedig az ügyviteli munkákat látta el.¹²³⁸ A társadalombiztosítás államosításának ideológiai hátterét kiválóan jellemezte Ratkó Anna érvelése, aki szerint a szocializmusban nincs szükség különálló szociálpolitikára, mivel „*népi demokráciánk egész társadalmi és gazdasági rendszerének minden tette szociálpolitika.*”¹²³⁹

Ezzel összefüggésben akár szimbolikusan is tekinthető, hogy az 1950. évi 36. sz. törvényrendelet a Népjóléti Minisztériumot is megszüntette, s létrehozta az Egészségügyi Minisztériumot. Ugyanakkor a szociálpolitikát az 1950-es években is külsődleges politikai célok végrehajtására használták fel, s a szociálpolitikai juttatások terén igen erős politikai diszkrimináció érvényesült, mely a vizsgált periódusban elsősorban a parasztságot sújtotta.¹²⁴⁰ Összességében tehát az államosítással a magyar szociálpolitika elvesztette önállóságát, s a diktatúra egyik kiszolgáló alrendszerévé vált.

6.7. A lakáskérdés a háború utáni Magyarországon (1945-1950)

A társadalombiztosításon és segélyezésen kívül a háború utáni rekonstrukció és a tervgazdasági rendszerbe integrált népjóléti politika igen lényeges eleme volt a lakások

¹²³⁷ Egyedül a MÁV BBI maradt különálló intézet, jöllehet a Népjóléti Minisztérium közvetlen irányítást gyakorolt felette, s formálisan a Szakszervezetek Országos Tanácsa (SZOT) alá tartozó Vasutasok és Hajósok Országos Szakszervezetének részévé vált. Laczkó: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*, 174.; Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*, 1. kötet, 60., 445-446.

¹²³⁸ Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: *Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig*, 36.

¹²³⁹ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 158.

¹²⁴⁰ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 159-160.; Juhász: *Wiederaufbau der Sozialen Arbeit in Ungarn*, 187-188.

újjaépítése és a szociális lakáspolitiká. E rövid fejezetben ennek megfelelően azt vizsgáljuk, hogy a háborús produktív szociálpolitika legfontosabb programjának, az ONCSÁ-nak milyen utóélete lehetett 1945 után, valamint, hogy a háborús pusztítások után milyen eredménnyel zárult a magyarországi lakások rekonstrukciója. Ez utóbbihoz kapcsolódóan tömören elemezni fogjuk a kormányzati lakáspolitiká változásait is.

Az 1940-es évek második felében, 1950-es évek elején a háború előtti lakásviszonyok konzerválódtak. A két világ közötti periódus jól elkülöníthető három alapvető lakástípusa maradt fenn 1945 után is: a polgári, a munkás és a paraszti. Ugyanakkor 1949 után a hagyományos nagypolgári és középosztálybeli életforma és lakáskultúra ellehetetlenült. Ennek egyrészt az volt az oka, hogy a lakáspolitikát ekkor alapvetően a rekonstrukció határozta meg, másrészt pedig 1948-tól az egyoldalú kommunista lakáspolitiká eleve ez ellen hatott. 1945 és 1949 között megközelítőleg csupán 70 000 új lakás épült fel.¹²⁴¹ Még 1955-ben is az 1930-as évekre jellemző lakáskörülmények uralkodtak, annak ellenére, hogy az ötéves tervben (1950-1954) több alkalommal is megemelték a lakásépítésre fordítandó tervösszegeket. Ennek következtében 1949 és 1954 között a társbérletben lakók száma 50%-kal, az albérletben lakóké pedig 40%-kal nőtt. A lakások 45%-ában volt csak villany, 1/6-ába vezették be a vizet, s csak 1/8-ában volt vízöblítéses WC.¹²⁴² Másrészt a rossz lakáskörülményeket a korszakra jellemző centralizált lakáspolitiká is befolyásolta, mely elsősorban az ipari körzetekre koncentrált az új lakásokat. Ezáltal teljesen figyelmen kívül hagyta a falvakat, ahol ebben a periódusban csak magánerebből lehetett építkezni, állami támogatás nélkül.¹²⁴³ Ez véleményünk szerint igen jelentős visszalépést jelentett a Horthy-korszak e tanulmányban is elemzett két lakásprogramjához, a falusi kislakásépítéshez és az ONCSÁ-hoz képest.

¹²⁴¹ A második világháborút követően a lakásrekonstrukciós programot a megrongálódott épületek helyreállításával és ideiglenes lakóhelyek felépítésével kezdték meg, így új lakások építésére a népjóléti tárca igen kevés forrást tudott összpontosítani. Az évi lakásszaporulat 15 000 volt. Romsics: *Magyarország története a XX. században*, 358.; Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 295.

¹²⁴² 1949 áprilisában eredetileg 6 milliárd Ft-ot kívántak szociális célokra és lakásépítésre fordítani. Ezt az összeget 1949 decemberében 7,4 milliárd Ft-ra módosították, viszont az 1951-es tervekben már 14 milliárd Ft szerepelt. Az egy lakóhelyre jutó aránya pedig még romlott is az 1940-es évek elejéhez képest. Míg 1941-ben 1 szobára átlagosan 2,57 fő jutott, addig 1949-ben 2,59, 1955-ben pedig 2,64. Korabeli számítások szerint az arány 2 alá csökkentéséhez legalább 650 000 új lakást kellett volna felépíteni. 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. A városban lakóknak körülbelül 20%-a 1954-ben életveszélyes vagy teljes tatarozásra szoruló lakásban élt. 1949 és 1960 között a magánforrások elégtelenek voltak a magánépítkezésekhez. Andorka – Harcsa: *Longterm Modernization of Hungarian Society*, 37-38.; Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 50.

¹²⁴³ 1945 és 1948 között felmerült a munkások családiházak kolóniáinak ötlete, melyet 1948 után „közösségellenes” jellege miatt elvetettek, s helyette az „üzemszerű” títustervet és ennek megfelelő lakásépítés kerültek előtérbe. Andorka – Harcsa: *Longterm Modernization of Hungarian Society*, 37-38.; Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 296., 308.

A háború végére az ONCSA gyakorlatilag tönkrement. Anyagtelepei nagy része határon túlra került, felhalmozott készleteinek jó részét pedig vagy a visszavonuló német csapatok szállították el, vagy az országot megszálló Vörös Hadsereg foglalta le.¹²⁴⁴ Ugyanakkor a kölcsönök törlesztőrészeit a hitelezettek 1945 után nagyon gyorsan vissza tudták fizetni, mivel a törlesztések összegeit nem igazították a közben kibontakozó hiperinflációhoz. Az anyagilag kilátástalan állapotba került ONCSÁ-t 1945. március 31-től a népjóléti tárca és azon keresztül a törvényhatóságok alá rendelték (347/1945. M.E. sz. r.), az Alap pénztárkészletét pedig a rekonstrukció során a törvényhatóságok használhatták fel. Ezt követően 1945. augusztus 12-től a családvédelmi alap egy részét beolvasztották a megyei szociális alapokba (6.300/1945. M.E. sz. r.).¹²⁴⁵ Habár tulajdonképpen az ONCSA helyett 1947-ben létrehozott Országos Házépítő Szövetkezet 900 000 új falusi ház megépítését tervezte el egy több mint 10 éves időintervallumon belül, 1948-ban ezt a kezdeményezést a népjóléti tárca szintén államosította és a tervgazdálkodás keretébe illesztette. Ezzel az önálló szociális lakáspolitikai területe is megszűnt.¹²⁴⁶

6.8. Lehetőségek és kényszerek a magyarországi jóléti államban (1945-1950)

1945 novemberétől a koalíciós kormányzat szociálpolitikája elvileg magában hordozta annak lehetőségét, hogy a jóléti állam háború folyamán elkészült átalakítási terveit többféleképpen is megvalósíthatják. A tervgazdálkodás következtében a szociálpolitika alárendelt szerepet kapott, mely 1948 második felétől a jóléti állam szovjet modell alapján történő átszervezésével és szakszervezeti irányításának kiterjesztésével totálissá vált. Ezek alapján a jóléti fejlődés alternatíváira vonatkozó kérdés elvileg kétségbe vonható és ahistorikusnak tűnhet, ugyanakkor e fejezetben azt vizsgáljuk, hogy 1945 és 1947 között hogyan tehető fel mégis legitim módon. Ehhez és előző fejezeteinkhez kapcsolódóan pedig a vizsgált periódusban a magyar szociálpolitika és a szomszédos országok, így elsősorban Csehszlovákia, Lengyelország, Németország és Ausztria szociálpolitikáinak kapcsolatát is

¹²⁴⁴ Az ONCSA 24 anyagtelepéből mindössze 8 maradt 1945 után Magyarország területén. Az összes vagyonvesztés 56%-ra becsülhető. Hátori: Kísérlet a magyar falu lakásügyének rendezésére a két világháború közötti Magyarországon, 70-71.

¹²⁴⁵ Vörös et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*. 2. kötet, 522-523.

¹²⁴⁶ A 10.400/1948. Korm. sz. r. 1948. október 23-tól a lakásépítést állami feladattá nyilvánította, és létrehozta az Országos Szövetkezeti Hitelintézetet. Hátori Péter: Kísérlet a magyar falu lakásügyének rendezésére a két világháború közötti Magyarországon, 72-73.

elemezzük. E fejezetben ennek megfelelően azt is vizsgáljuk, hogy a háború alatti szociálpolitikai transzferek a háború utáni politikában hogyan folytatódtak.

Az 1945 utáni magyarországi jóléti politika terén a szovjet modell 1948-tól érvényesülő dominanciáját megelőzően más külföldi jóléti koncepciók recepciója is lezajlott. A háborús szociálpolitika vizsgálata során már elemeztük a Beveridge-terv magyarországi recepcióját. Ennek során megállapítottuk, hogy a hazai szociálpolitikai diskurzusban a Beveridge-terv egyes elemeit szelektíven használták fel, melyek a magyarországi szociálpolitika kulcskérdéseivel kapcsolódtak. Így a Beveridge-terv elsősorban az univerzális társadalombiztosítás, az egységesítés, a teljes foglalkoztatottság és a mezőgazdasági biztosítás háború alatti magyarországi terveihez kötődött. Főképp hivatkozási pontként, mintaként, és a magyar fejlődéshez igen hasonló fejlemény reprezentálásaként használták fel. Ugyanakkor konkrét hasonlóságok is mutatkoztak a két rendszer között, melyek önmagukban is okot szolgáltatnak a magyar szociálpolitikusok számára a brit jóléti rendszer tanulmányozásához. 1945 után ugyanis mindkét jóléti rendszert területi és társadalmi fragmentáció jellemezte, mely már a háború idején igen nyomós érvet szolgáltatott az egységesítést szorgalmazó brit és magyar szociálpolitikusok számára. Ezt erősíti, hogy ez az egyezési séma már a háborús szociálpolitikát is jellemezte, mivel Bikkal, Kovrig vagy akár Johan szociálpolitikai koncepciójában ugyanúgy felbukkant az egységesítés szükségessége, mint a Beveridge-recepcióhoz köthető magyar szociálpolitikusok, úgymint Mihelics Vid, Tóth Béla, vagy Propper Sándor esetében.

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

Az 1945 utáni szociálpolitikai diskurzusban és gyakorlatban az SZDP merített a legtöbbet a brit jóléti reformokból. Az árszervezésen túl a szociáldemokrata pártpolitikuskok kiemelten foglalkoztak a hadigondozással, a családi pótlékok rendszerével, és a munkanélküli biztosítással.¹²⁴⁷ A brit jóléti állam 1945 utáni egyik legfontosabb célja a teljes foglalkoztatás

¹²⁴⁷ Az angol társadalombiztosítási törvény. Az SZDP szociálpolitikai iratai. PIL 283. f. 29. cs. 2. ö. e.

megvalósítása volt. Nagy-Britanniában a háború után nőtt a munkanélküliség, ezért a munkanélküliségi biztosítás vált az egyik leglényegesebb jóléti tényezővé. Magyarországon nem létezett munkanélküliségi biztosítás, ezért a munkanélküliségi biztosítás átvételére vonatkozó elképzelést az egyik legfontosabb komponensnek kell tekintenünk.

Magyarországhoz hasonlóan Nagy-Britanniában 1945 után a biztosítási szervek önállóan működtek az állami szerv (NHS) kiegészítéseként. A magyar szociálpolitikában a Népjóléti Minisztérium hangolta össze a biztosítók tevékenységét. Az NHS Nagy-Britannia különböző részein vidéki irodákat állított fel, amelyek a teljes biztosítási rendszert adminisztrálták. A biztosítási szisztéma átalakításának tendenciája tehát 1947 második feléig erős hasonlóságokat mutatott, melynek leglényegesebb eleme az államilag szervezett szociálpolitika. Magyarországon már a 6.300/1945. M.E. sz. r. rögzítette, hogy az állam a szociálpolitika területén főként szervezőként és forrásként vesz részt.¹²⁴⁸ Ezzel párhuzamosan igen lényeges, hogy az államilag megszervezett közegészségügy koncepciója is elhelyezhető a brit jóléti rendszer magyar szociálpolitikai recepciójának sémájába.¹²⁴⁹ Ugyanakkor azt is fontos hangsúlyozni, hogy a brit jóléti rendszerre való hivatkozás és egyes elemeinek transzfere 1945 után is a magyar jóléti állam olyan sajátos területeihez kötődik, mint például a munkanélküli biztosítás, vagy a teljes foglalkoztatás.

Összességében megállapítható tehát, hogy a Beveridge-terv 1945 és 1948 között is pozitív fogadtatásra talált Magyarországon. Ugyanakkor elemzésünknek megfelelően az 1947 augusztusától a tervgazdálkodásra való áttérés, valamint a szociálpolitika területének fokozatos alárendelése a terv prioritásainak már a szovjet típusú modell irányában történő elmozdulásnak tekinthető. Így tulajdonképpen a magyarországi társadalombiztosítás reformjánál 1947 második feléig értelmezhető a Beveridge-recepció. 1947 végétől a két jóléti rendszer közötti különbségek felerősödtek. A magyar jóléti rendszerből teljesen eltűnik a demokratikus kontroll lehetősége. A brit rendszerben az NHS 1948-as teljeskörű működésének kezdetét követően is megmaradt az intézményi önkormányzatiság és az érdekvédelem képvisellete. Míg a magyar társadalombiztosítási rendszert 1950 végéig teljesen államosították, addig a brit jóléti államban az 1950-es években is csupán állami koordináció érvényesült. Továbbá igen lényeges különbség, hogy a brit rendszerben a szociálpolitikát nem rendelték alá a gazdasági terveknek, s a kiterjesztések előtt részletes előtanulmányokat

¹²⁴⁸ *Az angol társadalombiztosítási törvény. Az SZDP szociálpolitikai iratai.* PIL 283. f. 29. cs. 2. ö. e.

¹²⁴⁹ Romhányi Antal: Az angol közegészségügy átszervezésének terve. *Városi Szemle*, 32. évf. (1946), 6-7. szám, 500-501.; Mély József: Sir William Beveridge terve. *Városi Szemle*, 33. évf. (1947), 4-5. szám, 365-369.

végeztek. Ezzel szemben 1948 után Magyarországon ennek az ellenkezője érvényesült: egyedül a teljes foglalkoztatást sikerült végül megvalósítani.

A magyar jóléti államot is alapvetően befolyásoló, a brit szociálpolitikai transferekkel is kapcsolatba hozható, 1948-tól kibontakozó politikai változás akkor válik még érzékelhetőbbé, ha a vizsgált periódus magyarországi szociálpolitikáját röviden összevetjük a kelet-közép-európai térség más országaiban lezajlott szociálpolitikai fejleményekkel. Amint azt a háború alatti Beveridge-recepcióval kapcsolatban bemutattuk, 1945 után Svédországban és Finnországban a brithez hasonló univerzalisztikus társadalombiztosítás alakult ki. Franciaországban egy kevert modell válósult meg, ugyanakkor szintén érvényesült a terv hatása. Ausztriában 1945 után a fentiekől eltérően alapvetően a konzervatív modell érvényesült, ugyanakkor az osztrák jóléti állam is besorolható az észak- és nyugat-európai jóléti államok második világháborút követő konvergenciájának folyamatába.¹²⁵⁰

Ezzel szemben az 1945 utáni magyar fejlődéshez igen hasonló tendencia érvényesült Csehszlovákiában, Lengyelországban, valamint a kelet-német megszállási zónában (később pedig az NDK-ban). Csehszlovákiában a szociálpolitikát már az 1948 őszi kommunista hatalomátvételt megelőzően integrálták a tervgazdálkodás rendszerébe: a csehszlovák jóléti állam átszervezésénél szintén a szovjet modell érvényesült. Habár az 1948 októberében bevezetett Nemzeti Biztosítási Törvény minden dolgozóra kiterjesztette a betegségi, baleset- és nyugdíjbiztosítást, a társadalombiztosítás irányítása és szervezeteinek felügyelete a magyarországi fejleményekhez hasonlóan szakszervezeti hatáskörbe, csehszlovák Forradalmi Szakszervezeti Mozgalomhoz került.¹²⁵¹ A lengyel jóléti állam szintén e séma szerint alakult át, azzal a kivétellel, hogy mivel 1945 előtt nem épült ki a magyarországihoz és csehszlovákiaihoz hasonló széles ellátórendszer, így 1945 után nagyobb mértékben érvényesült az öngondoskodás elve. Ezzel igen súlyos hiányosságok rögzültek a lengyel kommunista szociálpolitikában.¹²⁵²

A keleti német országrész szociálpolitikája összetettebb módon alakult. 1949-ig szociálpolitikai értelemben nem következett be lényeges változás a keleti és nyugati német

¹²⁵⁰ Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 179-180.; Tálos: *Sozialstaat – Sozialpolitik*, 9-14.; Tomka: *Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945-1990*, 110-117.

¹²⁵¹ A biztosítási járadékok kifizetése és ellenőrzése az üzemekhez került. Dixon – Macarov (eds.): *Social Welfare in Socialist Countries*, 75-80.; Tomka: *Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945-1990*, 124-125.

¹²⁵² Az 1945 utáni lengyel szociálpolitika nehézségeit fokozta, hogy a pusztulás mértéke szintén nagyobb volt Magyarországhoz és Csehszlovákiához képest. A nemzeti vagyon 40%-a megsemmisült, az ország elvesztette lakosságának 20%-át, 1939 után a rendszeres szociálpolitika szünetelt, csupán ún. „jóléti önkéntesek” láttak el szolgálatot. Dixon – Macarov (eds.): *Social Welfare in Socialist Countries*, 156-158.; Tomka: *Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung in Ostmitteleuropa und das europäische Sozialmodell, 1945-1990*, 124-125.

területek között, a Harmadik Birodalom szolgáltatásait tartották fenn, illetve minden egyes megszállási zóna saját szociálpolitikát vezethetett be.¹²⁵³ Ugyanakkor a nyugat-német területeken felmerült, hogy a Beveridge-tervnek megfelelően alakítják át a szociálpolitikát. Ehhez azonban hiányzott az egyes társadalmi rétegek közötti szolidaritás, illetve a többség a brit jóléti koncepciót oktrojált szociálpolitikai tervnek tekintette, mely alapvetően szembenállt a német társadalombiztosítás bismarcki tradícióival.¹²⁵⁴ A szovjet megszállás alá került kelet-német területek is a háború pusztításai okozta nehézségekkel néztek szembe.¹²⁵⁵ A szovjetek teljes reorganizációt terveztek, melyben négy fő szempont érvényesült: demilitarizáció, dekartellizáció, denacifikáció és demokratizáció. A demilitarizáció során a teljes német hadsereget, a dekartellizáció során pedig ezzel párhuzamosan a német hadigépezetet kiszolgáló monopol kartelleket is leépítették. A denacifikáció következtében a náciakat a keleti zónából a Szovjetunióba deportálták.¹²⁵⁶ A bankóprés következtében a magyarországihoz hasonló magas infláció alakult ki, a GDP az 1933-as szint 40%-ára esett vissza, így elsősorban itt is a pénzügyi stabilitást és a gazdasági reorganizációt kellett biztosítani. A gazdasági reorganizáció fontos lépését jelentette az infláció megállítása és a pénzügyi stabilitás megteremtése. Ennek megfelelően 1948-ban pénzreformot hajtottak végre (Währungsreform in der SBZ), mellyel megszületett az új fizetőeszköz, a kelet-német márka (DM). A jegyrendszer ennek ellenére egészen 1958-ig érvényben maradt.¹²⁵⁷ Ennek érdekében a SMAD minden erőforrást felhasznált, s a munkaerő túlnyomó többségét a stratégiailag meghatározó ágazatokra összpontosította. A munkaerő allokáció szempontjából kiemelkedőek voltak a gyárak és bányák.¹²⁵⁸ A jóléti állam szempontjából ez a folyamat 1945 és 1949 között nem csupán a szociálpolitika központosítását vonta maga után, hanem

¹²⁵³ Raphael, Lutz: *Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase“ der europäischen Wohlfahrtsstaats.* In: Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat.* Berlin, WZB-Jahrbuch, 2004, 55-57.

¹²⁵⁴ Habár számos társadalombiztosítási terv született a nyugati megszállási zónákban, 1953-ban az NSZK-ban a háború előtti társadalombiztosítási rendszert élesztették újjá és fejlesztették tovább. Hockerts, Hans Günther: *German Post-war Social Policies against the Background of the Beveridge Plan. Some Observations Preparatory to a Comparative Analysis.* In: Mommsen, W. J. (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany.* London, Croom Helm, 1983, 315-339.

¹²⁵⁵ A szovjet megszálló erők főparancsnoksága, a Sowjetische Militäradministration in Deutschland (SMAD) 1945. június 9-én alakult meg. A SMAD-nak kezdettől fogva nagyobb volt a hatásköre, mint a magyar SZEB-nek. A SMAD szociálpolitikai tevékenységéhez és a rekonstrukcióhoz lásd Bouvier, Beatrix: *Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker.* Bonn, Verlag J. H. W. Dietz, 2002, 45-50.

¹²⁵⁶ A potsdami konferencia (1945. július-augusztus) megállapodásai ellenére számos üzemet és munkást jóvátétel címén egyszerűen elszállítottak a Szovjetunióba. Cameron: *A világgazdaság rövid története*, 442.

¹²⁵⁷ Cameron: *A világgazdaság rövid története*, 442-443.

¹²⁵⁸ A hidegháború kezdeti szakaszának legfontosabb tényezőjének az Érchegységben található uránbányák számítottak, melyek az NKVD közvetlen irányítása alá kerültek, és a legtöbb munkaerő-forrást ide csoportosították, hogy biztosítsák a zavartalan termelést. Cora Zoltán: *Az 1945-ös atomkémkedés dokumentumok tükrében.* Documenta Historica, 71. szám, Szeged, JATEPress, 2005, 10.

gazdasági prioritásoknak való alárendelését is. A reorganizációra hivatkozva a szovjetek számos gyárat leszereltek, a kapacitásokat pedig elszállították, illetve a közös vállalatok (SAG) működtetésében egyoldalúan a német termelőerők szovjet érdekű kihasználására törekedtek. Paradox módon a Walter Ulbricht vezette KPD (*Kommunistische Partei Deutschlands*) 1946 végéig a szabad kereskedelmet és a termelőeszközök magánkézben tartását hirdette, ami a Szovjetunió akkori nemzetközi politikai célkitűzéseinek felelt meg.¹²⁵⁹

A SMAD jóléttel kapcsolatos alapelvei és intézkedései később az ulbrichti és honeckeri szociálpolitika kereteit is megszabták.¹²⁶⁰ A katonai adminisztráció tartományi szinten is átvette a közigazgatás irányítását, mivel a gazdasági kapacitás újjáépítése sürgető volt.¹²⁶¹ Ennek érdekében létrehozták a Központi Tervhivalt, mely az NDK 1949. október 7-én történt megalakulásáig a gazdaság fő irányító szervévé, és egyben társadalombiztosítási direktívák meghatározójává vált. A gazdasági újjáépítés jegyében felszámolták a társadalombiztosítás korábbi önkormányzatiságát, központosították, és irányítását a szakszervezetekre bízták. Az 1946 áprilisában megalakult Német Szocialista Egységpárt (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands – SED) politikájához igazodva a SMAD az üzemi tanácsok helyére szovjet mintára létrehozott munkásbizottságokat nevezett ki. A gazdasági reorganizáció másik motiváló tényezője a lakóhely szűkössége volt. A háború után az összes lakótér megközelítőleg fele elpusztult, a lakások tatarozása, javítása, valamint az új lakások felépítése rendkívül lassan haladt. A helyzetet súlyosbította a 3,6 millió bevándorló, akiknek szintén lakóhelyre volt szükségük.¹²⁶²

A gazdasági céloknak és szociálpolitikai kihívásoknak megfelelően a SMAD 1945 júliusában felállította a Munkaügyi és Szociális Gondoskodás Központi Igazgatóságát (*Zentralverwaltung für Arbeit- und Sozialfürsorge – ZVAS*), mely a gazdasági célok által megkívánt munkaerő átcsoportosítását és megszervezését kapta feladatául.¹²⁶³ A SMAD

¹²⁵⁹ Bauerkämper, Arndt: *Die Sozialgeschichte der DDR*. München, R. Oldenbourg Verlag, 2005, 6-7.; Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik der DDR*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, 39-40.

¹²⁶⁰ Bauerkämper: *Die Sozialgeschichte der DDR*, 9-10.

¹²⁶¹ 1945 után a tartományokban is készültek helyi alkotmánytervek, melyekben általános érvényű szociálpolitikai elveket fogadtak el: munkához való jog, szabad munkabérmegszabás a szakszervezetekkel összhangban, munkásvédelem, 8 órás munkaidő, előírt szabadság és üdülés. Rendszerspecifikus adottságaiból kifolyólag a szovjet igazgatás negligálta ezeket a tervezeteket. Bauerkämper: *Die Sozialgeschichte der DDR*, 7-8.

¹²⁶² Az SBZ (*Sowjetische Besatzungszone*), azaz a szovjet megszállási övezet területén megközelítőleg 640 000 lakás pusztult el. A helyreállításokhoz és a karbantartáshoz hiányzott a megfelelő létszámú szakmunkás, az építőanyag, nem állt rendelkezésre elegendő gép, és a szállítási eszközök mennyisége sem volt kielégítő. A kevés központi intézkedés ellenére a lakosság összefogásával és a még magántulajdonban lévő építőipari vállalatok és üzemek közreműködésével sikerült a lakások egy részét helyreállítani. Bouvier: *Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker*, 157-158.

¹²⁶³ A ZVAS szervezetének alelnöke, Helmut Lehmann és munkatársai szociáldemokrata elképzeléseken nyugvó szociálpolitikát kívántak megvalósítani, ami megfelelt a Nyugat-Európa legtöbb államában ekkor kiépülő

támogatásával a kommunista pártnak tartományi szinten is sikerült kiszorítani a demokratikus jóléti platformon elhelyezkedő szociáldemokratákat a hatalomból. Ezt a folyamatot az 1946. áprilisi pártfúzió zárt le.

Az SED megalakulását követően meghirdetett program szociálpolitikai célokat is megfogalmazott.¹²⁶⁴ Egy részük valós elképzeléseket tükrözött, többnyire azonban propagandáról volt szó, mely a politikai legitimizációt szolgálta. A dokumentum értelmében az üzemek, a természeti kincsek és erőforrások, a bankok, a községek, a provinciák és a tartományok az össznémet kormányzás kezébe kell, hogy kerüljenek. A gazdasági kamarák kiépítésében a terv szerint a társaságoknak és a szakszervezeteknek is részt kell venniük. A tervezet igen fontos részeként minden dolgozóra egységes társadalombiztosítást terjesztett ki, melyhez szociális segélyrendszert kapcsolt.¹²⁶⁵

Bár alapelveivel ellenkezően a szociáldemokratákat eltávolították a társadalombiztosítási intézmények vezetéséből, mégis a tervezet végrehajtásával indokolták, hogy a ZVAS-t DVAS (Deutsche Verwaltung für Arbeit- und Sozialfürsorge) – Munkaügyi és Szociális Gondoskodás Német Igazgatósága – néven szervezték újjá. A DVAS határozata értelmében a juttatásokat munkaképességhez és foglalkoztatotti jogviszonyhoz kötötték. A juttatások zavartalan folyósításához ugyanakkor a kelet-német területeken is állami beavatkozásokra volt szükség.¹²⁶⁶ A kezdeti tapasztalatokat követően újabb tervezetek elkészítésére került sor.

Az 1946. decemberében elfogadott Sozialpolitische Richtlinien – Szociálpolitikai Irányvonalak – a jóléthez kapcsolódóan 7 alapjogot hirdetett meg, a szociálpolitikát azonban már gazdasági tényezőként, a gazdaságon keresztül megvalósuló folyamatként értelmezte.¹²⁶⁷ Az alapjogok rendszere, bár széles jóléti reformokat helyeztet kilátásba, a központi tervgazdálkodás rugalmatlansága miatt nem vette figyelembe a munkaerőpiac folyamatos változásait, mely később elmélyülő problémák forrásává vált. A nyugat-európai jóléti

demokratikus szociális népállam tervezetének. A KPD 1946-os gleichschaltolása során Lehmann és munkacsoportját kiszorították a szervezetből. A szociáldemokraták ugyanakkor nemcsak a ZVAS-ban, hanem a tartományi hivatalokban és a szociális segélyezés szervezeteiben is fontos szerepet töltöttek be. Bauerkämper: *Die Sozialgeschichte der DDR*, 6-8.; Schmidt: *Sozialpolitik der DDR*, 31-32.

¹²⁶⁴ Bouvier: *Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker*, 50.

¹²⁶⁵ A társadalombiztosítási lefedettség fokozatosan bővült, az 1970-es évek elejére közel 100%-os lefedettséget ért el. Bouvier: *Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker*, 51.

¹²⁶⁶ Magyarországhoz hasonlóan az államosítások következtében a foglalkoztatottság, mint juttatási előfeltétel, egyre inkább alkalmazotti státuszt jelentett. Bouvier: *Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker*, 52-53.

¹²⁶⁷ Kidalgozója Helmut Lehmann, akinek szakértelmét a szociáldemokraták háttérbe szorítását követően sem nélkülözhetette a szovjet katonai közigazgatás. Az alapjogok a következők voltak: munkához való jog, a gazdaság demokratizálása, a munkaerő biztosítása, átfogó társadalombiztosítás, szociális segélyezés, valamint lakásügyi segélyezés. Ezek az alapjogok maradtak az SED hivatalos programjának fő pontjai is az Ulbricht-érában (1949-1971). Bouvier: *Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker*, 53.; Schmidt: *Sozialpolitik der DDR*, 32-34.

rendszerek ugyanis a munkaerőpiac, a foglalkoztatás és a gazdasági tervezés flexibilitása miatt gyorsan tudtak reagálni a munkaerőpiac megváltozott feltételeire. Az új jóléti rendszert a SMAD 1947. évi 28. sz. parancsa léptette életbe, mely szakított a háború előtti és háború alatti német jóléti tradíciókkal, illetve a későbbi Ulbricht-éra (1949-1971) szociálpolitikai „irányelveit” is megszabta.¹²⁶⁸ Az ulbrichti jóléti rendszer a nyugati demokratikus törekvések és a szovjet politikai érdekek ütközése következtében inkubátori szakaszában lévő hidegháború révén már egy új állam, a Német Demokratikus Köztársaság keretein belül épült ki.

Összességében tehát a vizsgált periódusban Magyarország, Lengyelország, Csehszlovákia és az akkori kelet-német területek szociálpolitikai tendenciái igen hasonlóan alakultak. A szociálpolitika mind a négy országban legkésőbb 1948-ra alárendelt szerepet kapott a gazdasági tervekhez képest, mely egyrészt a háború utáni gazdasági reorganizációnak, másrészt annak köszönhető, hogy a kommunista pártok a szovjet szociálpolitikai modellt érvényesítették. A szolidaritási elv alapján a különböző alapjogokat törvényekben rögzítették, melyek a jogosultságot egyre inkább állami foglalkoztatotti státushoz kötötték. Ugyanakkor csak Csehszlovákiában és Magyarországon történt valódi előrelépés a mezőgazdasági munkások kötelező és minden kockázatra kiterjedő társadalombiztosításának és az üzemi dolgozók családi pótlékának bevezetését illetően. A kelet-német területeken csupán az 1947-ben meghirdetett új szociálpolitikával vezették be a családi pótlékot.¹²⁶⁹ Meg kell azonban említeni, hogy a kelet-német jogkiterjesztés azért következett be később, mivel a szovjet zónában Magyarországhoz képest nagyobb hangsúlyt kapott a háború utáni gazdaságfejlesztés. Az állami szektor kiterjesztésével párhuzamosan viszont mindegyik országban megindult a társadalombiztosítás lefedettségének folyamatos bővülése.

A tervutasításos rendszernek alárendelt szociálpolitika másik jellegzetessége volt a kommunista gleichschaltolás, mely a gazdaság megszilárdulását követően a társadalombiztosítási intézmények hathatós centralizálását, valamint az önálló és karitatív szervezetek felszámolását hajtotta végre. Ezzel együtt azonban megjelent a politikai diszkrimináció gyakorlata is, melynek következtében a háború alatt vagy azt megelőző rendszerben funkciót betöltő személyek jogosultságát korlátozták vagy megvonták, illetve a mezőgazdasági munkavállalók számára alacsonyabb juttatásokat szabtak meg, s a segélyezésnél hátrányban részesítették őket. A nyugati jóléti rendszerekkel ellentétben 1948

¹²⁶⁸ Bauerkämper: *Die Sozialgeschichte der DDR*, 7.; Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik der DDR*, 31.

¹²⁶⁹ Bouvier: *Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker*, 54.

után sem Magyarországon, sem pedig a kelet-közép-európai térség e fejezetben vizsgált országaiban nem érvényesültek a demokratikus ellenőrzési mechanizmusok.

Ennek megfelelően e fejezet kérdésfeltevésére tehát az a válasz adható, hogy 1947-ig Magyarországon tulajdonképpen a háború előtti és a Nyugat-Európai államokra az 1950-es években is jellemző tendencia érvényesült. A rekonstrukció mellett ekkor egyrészt tovább folytatódik a Beveridge-terv és az 1945 utáni brit jóléti rendszer recepciója, másrészt a koalíciós kormányzati szociálpolitikán belül önálló magyar demokratikus kezdeményezések születnek a szociálpolitika és főképp a társadalombiztosítás jövőbeli kiterjesztésével kapcsolatban. 1948-tól azonban a szovjet modell kormányzati és népjóléti tárca által való átvétele e kontinuitást megszakította, s a szociálpolitika a gazdasági tervek részévé vált, majd pedig 1949-től a társadalombiztosítás államosításával a sztálinista modell teljes mértékben érvényesülhetett. A magyar jóléti állam ekkor megkezdett szakasza ugyanakkor a kelet-közép-európai térség más országainak szociálpolitikáival párhuzamosan haladt. Magyarországon tehát az 1948-as politikatörténeti értelemben meghúzható határvonal a szociálpolitika dimenzióját tekintve is létezett. Amint azt a hároméves tervvel kapcsolatban bemutattuk, pontosabb 1947 utolsó harmadától számítani e változást.

Habár tanulmányunk vizsgálati periódusához nem tartozik hozzá, röviden elemeznünk kell e jóléti struktúra változását az 1950-es évek elején. Az előző fejezetben is elemezett szociálpolitika tervgazdálkodásba történő integrálásának tendenciája az első öt éves terv (1950-1954) idején is folytatódott.¹²⁷⁰ A szociális kiadások messze elmaradtak az ipari beruházások összegeitől, viszont az MDP korabeli nyilatkozatai ezt úgy magyarázták, hogy a párt gazdasági célkitűzéseinek elérése révén a teljes társadalombiztosítás is meg fog valósulni.¹²⁷¹ A propagált életszínvonal növekedéssel szemben azonban 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 ipari termelés valamint a piaci hatások kiküszöbölése következtében a fogyasztói és termelési javak színvonala elvált egymástól, illetve 1954-ig csökkent a fogyasztás. A gazdasági növekedési célok és társadalombiztosítási prioritások között tehát konfliktusok keletkeztek.¹²⁷²

¹²⁷⁰ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 158-166.

¹²⁷¹ Ferge: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 157.

¹²⁷² A gazdasági rendszer torzulása a szolgáltatási szektor alulreprezentáltságához vezetett, ez pedig kevés és alacsony minőségű fogyasztási javak termelését eredményezte. Barr (szerk.): *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában: az átalakulás, és ami utána jön*, 198.; Ferge Zsuzsa: *Társadalompolitikai*

A központosított tervgazdálkodásnak ugyanakkor a foglalkoztatásra is közvetlen kihatásai voltak. Az erősen szabályozott munkaerőpiac és a társadalombiztosítás gazdaságnak alárendelt helyzete ugyanis a foglalkoztatáshoz kapcsolódó biztosításokra is hatást gyakorolt.¹²⁷³ Bár a vállalatok között és vállalatokon belüli munkaerő mozgását lehetővé tették, a területi és foglalkozási ágak közötti munkaerő mobilitás alacsony maradt, mivel a rugalmatlan tervutasításos rendszer nehezen tudott reagálni a munkaerőpiac fluktuációira. A munkaerőre ugyanakkor a normák teljesítéséhez változatlan formában szükség volt. A biztosítási juttatás és jogosultság állami alkalmazotti státushoz való kötése pedig szintén ezt a tendenciát erősítette. A szocialista foglalkoztatáspolitikai másik jelentős tényezőjét a női munkaerő egyre nagyobb mértékű bevonása jelentette. Ezt olyan jóléti intézkedésekkel is elősegítették, mint például a gyermekgondozási segély bevezetése 1967-ben. A foglalkoztatási struktúra változásait követte a lefedettségi kör és a szociális jogok bővülése is. Ugyanakkor a szociálpolitika és a tervgazdaság között feszülő strukturális ellentmondást az 1968-ban meghirdetett új gazdasági mechanizmus sem oldotta fel, mivel, bár végrehajtott néhány szocialista piacgazdasági reformot, a szociálpolitika alapvető helyzete továbbra sem változott.¹²⁷⁴

Az 1950-ben lezajlott államosítással 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 1964-ig. Ekkor az összes biztosítási feladatkört a SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatósága vette át. Az 1964. évi 6. sz. törvényrendelet alapján a Minisztertanács bővítette a SZOT hatáskörét, s egyben arra is kötelezte, hogy a társadalombiztosítási jogosultságok rendszerét a munkáltatókkal közösen dolgozza ki.¹²⁷⁵

tanulmányok. Budapest, Gondolat, 1980, 68-75.; Belényi Gyula: A hatalom centralizációja és a részpolitikák a szocialista rendszerben. *Valóság*, 41. évf. (1998), 7. szám, 52-53.

¹²⁷³ Barr (szerk.): *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában: az átalakulás, és ami utána jön*, 198-199.

¹²⁷⁴ Az új gazdasági mechanizmus sem jelentett gyökeres változást a tervgazdálkodáshoz képest, s így jóléti kihatásai is mérsékeltek tekinthetők. A magyarországi jóléti rendszer szempontjából viszont három jellemző reformintézkedést érdemes figyelembe venni. Az új gazdasági mechanizmus nagyobb önállóságot biztosított a vállalatoknak a tervgazdasági normák kidolgozásánál. Bizonyos fogyasztási cikkek esetében biztosította a szabadpiaci árat, így vegyes árrendszert hozott létre. Végül a teljes foglalkoztatottság érdekében bérszabályozást hajtott végre. Szociálpolitikai implikációihoz lásd Kornai János: "The Hungarian Reform Process." In: *Journal of Economic Literature*, 24. évfolyam, (1986), 4. szám, 1637-1738.

¹²⁷⁵ Valuch: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*, 345-346.

A második világháborútól a magyar jóléti állam sztálinizálásáig terjedő periódus szociálpolitikájának vizsgálati eredményeit összefoglalva a következőket állapíthatjuk meg. Az általunk megfogalmazott kontinuitás tézisének igazolta, hogy a koalíciós kormányzatok a háborút megelőző és főképp háborús szociálpolitika törekvéseit és eredményeit – főként a biztosítottak növekvő számát, a háború következtében kibővített társadalombiztosítás hiányait, a megkezdett intézményi átalakításokat – vették alapul. Igen lényeges tehát, hogy az 1938 és 1944 közötti szociálpolitika esetében jórészt egy nemzetpolitikai gondolkör hívott életre egy gyakorlati szociálpolitikát, úgy, mint például Imrédy felvidéki programja, a produktív szociálpolitika vagy az ONCSA rendszere. 1945 után pedig az előbbiek nyomán megjelenő gyakorlati tapasztalat teszi szükségessé új politikai tervek és szociálpolitikai koncepciók kidolgozását.

Ha tehát az 1945-ös és 1946-os év közvetlen szociálpolitikai fejleményeit szeretnénk összegezni, akkor elsőként ki kell emelnünk a stabilizáció és a valorizáció megvalósítását. Ennek nyomán az intézmények önkormányzatai újjászerveződtek, s a társadalombiztosítási szolgáltatások kifizetése is elkezdődött. A betegségi és balesetbiztosítás a felosztó-kirovó rendszerre való áttéréssel és az államkölcsonök segítségével valorizált szinten indulhatott meg. A nyugdíjbiztosítás esetén azonban a tartaléktőkék pusztulása miatt nem volt lehetséges a valorizált szintű juttatások folyósítása. Fontos intézkedés volt a családi pótlékok kiterjesztése, mégha meglehetősen alacsony színvonalon is. A hadigondozottak szintén rendkívül alacsony segélyezése azonban már politikai diszkriminációval párosult, s egy olyan szociálpolitikai területet képezett, ahol a szociáldemokrata és a kommunista szándékok alapvetően ütköztek egymással. A pénzügyi stabilizáció után 1947 elejére már anyagilag is nagyobb mozgástér nyílt a magyar jóléti állam számára. Az 1947 második fele előtt született legtöbb jóléti elképzelés tulajdonképpen az 1930-as évek végétől hangoztatott konzervatív szociálpolitikai álláspontot ismételte meg. Ugyanakkor a korábban leginkább Bikkal Dénes által képviselt társadalombiztosítási egyesítések, valamint a Kovrig Béla és Kádár Mihály által kidolgozott népbiztosítási terv történeti folyamatosságának értelmezhető az 1947 elején kirajzolódó szociáldemokrata jóléti koncepció. A bevezetésben jelzett modellértékelés szempontjából ez a jövőre nézve egy konzervatív-szociáldemokrata kevert típusú jóléti állam kiépítését képzelte el. Ezzel összefüggésben 1947 második felében megindulhatott a már 1945-ben bevezetett mezőgazdasági betegségi biztosítás is, ahol azonban az ipari biztosításhoz képest kezdeti fogva alacsonyabb juttatásokat folyósítottak. 1948-tól pedig e

területen is a hadigondozottak segélyezéséhez hasonlóan megjelent a politikai diszkrimináció gyakorlata.

Az 1947 augusztusától azonban megindult a szociálpolitika tervgazdaságba történő fokozatos integrációja, s ehhez köthetően a kommunista párt jóléti koncepciójában megjelenő szovjet modell 1948-as gyakorlati megvalósítása. Ehhez kapcsolódóan elemeztük a lakáskérdés háború utáni alakulását, valamint a társadalombiztosítás sztálinizálását is. A társadalombiztosítás 1949-ben lezajlott államosítása során az intézetek elvesztették önállóságukat, s a szakszervezeti főszervbe, a SZOT-ba olvadtak, a biztosítások pedig a szakszervezeteken keresztül közvetlen állami kezelésbe kerültek. Ez egy széles körű kommunista politikai törekvésbe illeszkedett, mely már 1945-ben megkezdte a jóléti intézmények infiltrációját, amelyben elsősorban a szakszervezetek kaptak kiemelt szerepet.

A hatodik rész utolsó fejezetében az 1945 utáni jóléti alternatívák lehetőségét elemeztük, s a korábbi fejezetek elemzéseit is felhasználva arra a következtetésre jutottunk, hogy Magyarországon 1947 végéig állt fenn az alternatívák lehetősége. 1948-tól ugyanis hazánkban és a térség más országaiban, így elsősorban Lengyelországban, Csehszlovákiában, valamint a kelet-német területeken is végbement a politikai és társadalmi élet sztálinizációja, mely a szociálpolitika önálló területként való felszámolásához vezetett.

1947 második feléig Magyarországon tulajdonképpen a háború előtti és a háborús szociálpolitikai tendenciák érvényesültek. A rekonstrukció mellett továbbra is jelent volt a Beveridge-terv és az 1945 utáni brit jóléti rendszert recepciója. A koalíciós kormányzati szociálpolitikán belül a szociálpolitika és főképp a társadalombiztosítás jövőbeli kiterjesztésével kapcsolatban önálló magyar demokratikus kezdeményezések születtek. 1948-tól a népjóléti tárca a szovjet modell magyarországi kiépítésébe kezdett, mely megszakította magyar jóléti állam intézményi és pénzügyi kontinuitását. A szociálpolitika a gazdasági tervek részévé vált, majd pedig 1949-től a társadalombiztosítás államosításával a sztálinista modell teljes mértékben érvényesült. A magyar jóléti állam ekkor megkezdett szakasza ugyanakkor a kelet-közép-európai térség más országainak szociálpolitikáival párhuzamosan haladt, s az 1950-es évektől e rendszerek jórészt hasonultak. Az 1948 utáni periódust illetően azonban már határozottan kirajzolódik egyfajta konvergencia-folyamat. A jóléti állam sztálinizálásával, a szakszervezeti – totalitáriánus – államosított társadalombiztosítással és a demokratikus kontrollmechanizmusok teljes kiiktatásával, valamint a tervgazdálkodás rendszerébe integrált szociálpolitika kiépítésével a kelet-közép-európai államok és Magyarország egyfajta konvergenciát valósítottak meg. Ez ugyanakkor az 1940-es évek végét, 1950-es évek elejét tekintve már egyértelműen az észak- és nyugat-európai államok

többsége által követett jóléti trendtől való erőteljes eltérést jelzett. Ennek megfelelően a vizsgált periódus egészét tekintve a tanulmány kutatási eredményei alátámasztják a főként Tomka tanulmányaiban kifejtett konvergencia-tézist. A kontinuitás és átmenet kérdését illető további konklúzió, hogy Magyarországon az 1948-as markáns politikatörténeti határvonal a szociálpolitika dimenzióját tekintve is létezett, habár jóléti értelemben, amint azt a hároméves tervvel kapcsolatban elemeztük, pontosabb 1947 utolsó harmadától számítani e változást.

7. Összefoglalás

Tanulmányunkban elsősorban politika- és társadalomtörténeti megközelítésből vizsgáltuk a magyar szociálpolitikát az 1930-as évek végétől az 1950-es évek elejéig. A kronológiai határokat két tényező indokolta. Egyrészt az 1930-as évek végén Imrédy, Keresztes-Fischer, Johan és Kovrig fellépésével újfajta szociálpolitika és nemzetstratégia bontakozott ki, mely több szempontból (új nemzetstratégia, biztosítás kiterjesztése, univerzalizásra való törekvés, új források bevonása, közegészségügy és szociálpolitika közvetlen összekapcsolása, stb.) különbözött a két világháború közötti szociálpolitika korábbi szakaszától. Az 1940-es évek végén a kommunista egypártrendszer kialakulása, a szociálpolitika tervgazdaságnak való alárendelése, valamint a társadalombiztosítás államosítása szintén egy ilyen markáns változást jelentettek a magyar jóléti állam történetében.

E magyar fejlemények ugyanakkor az európai kontextusba illeszkedtek: a disszertáció különös figyelmet szentelt a magyar és külföldi szociálpolitikák közötti kölcsönzésekre is. Ez utóbbin belül elsősorban a brit és magyar szociálpolitika háború alatti, s azt követő transzfertörténeti aspektusait mutattuk be és elemeztük, valamint előzményei miatt a magyar-német jóléti rendszer kapcsolatát is vizsgáltuk. A tanulmány egyes szempontjaival összefüggésben a hazai szociálpolitika történetét a kelet-közép-európai térség többi országához, elsősorban Csehszlovákiához és Lengyelországhoz viszonyított helyzetében is értékeltük. E tekintetben az alapvető strukturális eltérésekre és hasonlóságokra koncentráltunk.

Kutatásunk kérdésfeltevései és céljai ennek megfelelően többértűek voltak: egyrészt azt a kérdést kívántuk megválaszolni, hogy a Horthy-korszak és a Rákosi diktatúra jóléti berendezkedése közötti átmenet során mely területeken és hogyan változtak a folyamatosságot (kontinuitás) alátámasztó és azt cáfoló vonások. E kérdés a jóléti rendszerekkel kapcsolatban megfogalmazott útfüggőségi (*path dependency*) elmélettel áll összefüggésben. Ugyanakkor Tomka magyarországi jóléti állammal kapcsolatos konvergencia-téziséből kibontható részkérdésnek is tekinthető, hiszen a világháborút megelőző és azt követő jóléti rendszer kapcsolatának feltárása hozzásegíthet a konvergencia-változások okainak megértéséhez.

Mindazonáltal az átmenet és kontinuitás elemzésének közvetlenebb előzményét jelenti, hogy a vizsgált periódus szociálpolitikájával foglalkozó korábbi kutatások nem tisztázták azt, hogy milyen jellegű a két jóléti rendszer közötti kapcsolat. Megrajzolhatók-e a

politikatörténetben konszenzusosan elfogadott határvonalak – 1945, 1948 – a szociálpolitika területén is? Ezen a téren a tanulmány további célja volt az 1945-ben meghúzott korszakhatár és az átmenet vizsgálata, s annak eldöntése, hogy – ha léteznek – hol húzhatók meg e határok.

Ehhez kapcsolódtak a dolgozat további célkitűzési és vizsgálati eszközei: egyrészt a korszak szociálpolitikájának elemzésébe olyan új, eddig nem kutatott vagy elhanyagolt területeket vontunk be, mint például az agrárnépesség társadalombiztosítása vagy alternatív jóléti tervezetek vizsgálata. Ugyanakkor ehhez köthetően a korabeli magyar, illetve angol és német szociálpolitikák közötti mintaátvétel feltárására is kísérletet tettünk. Mindezekkel párhuzamosan a vizsgált periódusra vonatkozóan a jóléti állam hagyományos jellemzőit is elemeztük (a szociális jogok és a társadalombiztosítás lefedettségének bővülése, a jóléti intézményrendszer fejlődése, a szociális lakáspolitikai, politikai filozófia és szociálpolitika összefüggései, valamint érintőlegesen a szociális kiadások). A tanulmány céljainak meghatározásával és hipotézisének kialakításával így egyrészt a vizsgált periódusra vonatkozóan a magyarországi jóléti állam történeti kutatásának egyes hiányosságait pótoltuk, másrészt a korszak szociálpolitikájának önálló értelmezésére is kísérletet tettünk.

Mindezeknek megfelelően a tanulmány szerkezete és főbb vizsgálati pontjai a következőképp alakultak. Az elméleti, historiográfiai és módszertani részt követően a tanulmány harmadik részében a magyar szociálpolitika alakulását vizsgáltuk az 1930-as években. Az egyes fejezetekben kitértünk a szociális jogok és intézményi struktúra fejlődésére, valamint a magyar szociálpolitika eszmétörténeti hátterére. Ezt követően a magyar társadalombiztosítás két világháború közötti periódusának fő hiányosságait elemeztük. Megállapítottuk, hogy a munkanélküli és a minden kockázatra kiterjedő kötelező mezőgazdasági társadalombiztosítás hiánya jelentette 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 agrárcsalád számára a már létező, szintén meglehetősen korlátozott 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 tanúsított

közömbösségből, valamint az ország trianoni békeszerződést 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 mezőgazdasági társadalombiztosítás mellett a munkanélküli biztosítás is hiányzott a magyarországi társadalombiztosítási rendszerből, mely valamelyest eltérő összefüggésekre vezethető vissza. Habár Nyugat-Európához viszonyítva tényleges lemaradás tapasztalható a szociális jogot illetően, 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 előképe, a külföldi minták, valamint a háborúra való készülődés az 1930-as évek végére, 1940-es évek elejére megteremtik egy új, teljesebb jóléti modell kialakításának esélyeit. Ugyanakkor ezek a fejlemények a demokratikus elvekre épülő, de a totális berendezkedésnek alárendelt szociálpolitika lehetőségét is magukban hordozták. Ez a bismarcki minta alapján kiépített rendszerből való továbblépést jelentette. Másrészt viszont a korábban megindult jóléti programok „fejlesztési imperatívusza”, öngeneráló tendenciája is egyfajta kényszert teremtett a jóléti állam kereteinek tágításához.

A dolgozat negyedik részében az általunk 1938-tól datált új jóléti koncepció kialakulását és fejlődését vizsgáltuk. Az Imrédy- és Teleki-kormány szociálpolitikáját elemző részben megkíséreltük feltérképezni és elemezni azokat a történeti aspektusokat, melyek meghatározták és formálták a produktív szociálpolitika kialakulását és fejlődését. Arra a következtetésre jutottunk, hogy 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 társadalompolitikai 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 szegényparasztsokra összpontosító népesedéspolitika és családvédelem is, hiszen az ONCSA elsősorban sokgyermekes szegény családoknak nyújtott kedvezményes hiteleket.

Ennek hátterében az állt, hogy egyrészt az agrár-munkavállalók többségére nem terjedt ki a kötelező társadalombiztosítás, így e társadalmi csoport szociális ellátórendszerének súlyos hiányossága a hatalom számára nem csupán szociális, hanem legitimitási problémát teremtett. Másrészt a korabeli faji-nemzeti elgondolásoknak és a szegényparasztsággal kapcsolatban meglévő hagyományos „polgárosítási” koncepciónak megfelelően 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 főként Prohászka és Giesswein által elméletileg is kidolgozott keresztényszocialista hagyományok, ugyanakkor a Ruskin-féle liberális settlement-tradíció magyar öröksége. A jóléti átalakítási kísérletekkel kapcsolatban a vizsgált periódusban két közös gyökerű, ám különböző megoldási kísérlettel találkoztunk. 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 törekvésében a kor meghatározó szociálpolitikusa, Kovrig Béla is támogatta. Teleki Pál ezzel szemben a magyar alkotmányossághoz jobban igazodó, a fennálló politikai és társadalmi 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 akár az Erdélyi Szociális Szervezet – beépítették a jóléti programokba. Kétségtelen azonban, hogy e szociálpolitikák antiszemita jegyeket is tartalmaztak.

A közegészségügy, népesedéspolitika, és családvédelem második világháborút megelőző tendenciái és tevékenységei a vizsgált periódusban tulajdonképpen a produktív szociálpolitika elképzeléseikhez kapcsolódtak, mivel ezek a politikák és politikai diskurzusok szintén a munkaképes, önálló, erkölcsiben megerősített társadalom előmozdítására 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 ingyenes 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 főként épp 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 kötelező társadalombiztosításon keresztül történő javulása legalább olyan lényeges tényezőnek tűnik a korszakban. Ezt támasztja alá a körzeti orvosi rendszer és a társadalombiztosítás – különös tekintettel a mezőgazdasági biztosítás – összekapcsolását előrevetítő, Johan Béla által elgondolt jóléti program is. Tanulmányuk fő vizsgálati szempontjai alapján e program egyben a két világháború közötti magyar szociálpolitika igen fontos állomása volt: a korábbi és háború alatti szociálpolitika egyik fő *kontinuitási tényezője*.

A „revolúciós” Imrédy-féle megoldással szemben a Teleki és Keresztes-Fischer-féle „evolúciós” szociálpolitikai modell sokkal jobban illeszkedett mind az organikus „produktív”, mind pedig a Johan által képviselt expanzív társadalompolitikai célhoz. Tulajdonképpen a vármegyei szociális szolgálat megindulása is e tendenciába illeszthető, 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 „path-hoz” illeszkedtek, s ezáltal maga a „*path*” kapott új jelentőséget. Az ONCSA ebben a tekintetben tehát egyfajta katalizátor szerepet töltött be. Habár a vizsgált periódusban – a szociális lakáspolitikai 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 felszámolhatóvá 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 valódi gyöngye pontjai – mint például az anyaországiak előnyben részesítése, a több esetben hiányos forrásgazdálkodás, az alacsony hatékonyságú elosztás, valamint a területi egyenlőtlenségek – főképp a visszacsatolt országrészekén, különösképp Észak-Erdély esetében váltak nyilvánvalóvá.

Ennek ellenére nem túlzás, ha mindezek alapján azt állítjuk, hogy Magyarország második világháborús részvételét megelőzően már rendelkezésre állt egy széleskörű 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 feltétlenül elérendő céljainak tekintettek.

Az ötödik részben az eddigi fejezetekben elemzett szempontjainkkal összhangban a magyar jóléti állam háború alatti (1941-1945) általános jellemzőit vizsgáltuk. A második világháború szociálpolitikájának elemzése során tanulmányunk bevezetésben megjelölt kutatási szempontjai alapján több következtetést is levonhatunk. A magyar jóléti állam két jól működő programja, a kötelező társadalombiztosítás és a produktív szociálpolitika strukturális adottságai összességében nem változtak a második világháború idején, tehát továbbra is igen erős *kontinuitási tényezőket* képeztek. A produktív szociálpolitika fő exponensének tekinthető ONCSA építkezései a háború idején is folytatódtak, s főképp a visszacsatolt területek tekintetében számítottak igen jelentős előrelépésnek. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy 1944-ben Magyarország hadműveleti zónává vált. Így új szociálpolitikai tevékenység nem indulhatott meg, s a kormányok többnyire csak a juttatások szintjeinek az infláció üteméhez mért folyamatos kiigazításáról, illetve a háborús állapotoknak megfelelő szociálpolitikai szükségintézkedések meghozataláról tudtak gondoskodni. Ez önmagában a jóléti rendszer háború előtti állapotának konzerválását 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 vagyonadó kivetése nélkül – a tőkeakkumulációra építő várományfedezeti rendszerrel csak hosszabb távon lehetett finanszírozni. Az 1928-ban bevezetett nyugdíjrendszerrel 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 széles társadalmi csoportokat érintő társadalombiztosítási kiterjesztésnél azonban viszonylag rövid idő alatt

szükségessé vált a járadékok folyósítása. A finanszírozás kérdésének adott nagyobb hangsúlyt a társadalombiztosítás lefedettségének bővülése is: míg 1939-ben a gazdaságilag aktívaknak csupán 30%-a rendelkezett kötelező társadalombiztosítással, addig 1943-ban ez az arány 39%-ra emelkedett. E növekedés elsősorban a visszacsatolt területek biztosítottjainak magyarországi társadalombiztosítási rendszerbe történő kooptálásával, 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 mintájú „*path*-tól” Magyarország alapvetően nem tért el a második világháború idején sem.

Ugyanakkor a magyar jóléti államon belül érvényesülő kontinuitás természetesen nem jelentette azt, hogy a háború utáni jóléti berendezkedés lehetséges kialakítására ne születtek volna koncepciók. E tervek egyrészt a korábbi magyar szociálpolitika fejleményeinek kreatív továbbgondolásai alapján láttak napvilágot, másrészt külföldi jóléti modellek adaptív átvételeiből, illetve e kettő szelektív összekapcsolásából jöttek létre. Jóllehet e háború alatt készült tervezetek több esetben igen jelentős fejlesztéseket kívántak megvalósítani, a magyarországi közegészségügyi és szociálpolitikai viszonyok szükségse több esetben korlátozta rövid távú kivitelezésüket.

A hadviselő Magyarország kötött egészségügyi költségvetéssel rendelkezett. 1938 után a visszacsatolt területek egészségügyi intézményeinek anyagi konszolidációja nagy összegeket igényelt. Ezek a kiadások 1941-ig a közegészségügy forrásainak jelentős részét lekötötték, így a szükségessé váló vidéki fejlesztések számára csak kisebb összegek juthattak, melyeket elsősorban az egészségügyi prevenció és a pronatalista családpolitika előmozdítására fordítottak. Egyfajta mezőgazdasági társadalombiztosításként így részesülhettek például a betegségi biztosításnak megfelelő szolgáltatásokban az 1938-ban nyugdíjbiztosítást nyert idős gazdatisztek, valamint családtámogató kedvezményekben a gyermeket vállaló házaspárok.

1942-1943 folyamán az egyre növekvő háborús kiadások miatt nagyobb volumenű egészségügyi kiadásokra nem kerülhetett sor, így a körzeti orvosi rendszer, bár a kivitelezésére vonatkozó tervet már Johan elkészítette, anyagilag lehetetlenné vált. A vidéki népesség egészségügyi ellátottsága ennek következtében tehát alig javult. Adott anyagi feltételek mellett a bővítést az is befolyásolta, hogy a konzervatív szociálpolitikai koncepciónak megfelelően a kiterjesztéseknél a már elért lehető legmagasabb színvonalat kívánták biztosítani. Így eleve nem fogadtak el olyan nivellálási javaslatokat, melyek a kevés forrás még kedvezőtlenebb elosztása mellett az általános színvonal eséséhez vezettek.

Következésképp az 1945 előtt a társadalombiztosító-orvosok nagy része nem támogatta a gyors ütemű, s szakmailag csupán nivellását szem előtt tartó egészségügyi bővítést.

Az 1942-ben született Beveridge-terv is egyfajta folyamatosságot teremtett az 1930-as évek és az 1940-es évek második felének szociálpolitikája között. Nagy-Britanniában tulajdonképpen a háború utáni magyar szociálpolitikai és egészségügy fejlődéshez hasonló tendencia érvényesült: a források és költségek elosztásánál újratermelődtek az egyenlőtlenségek. Ugyanakkor a Beveridge-terv nagy-britanniai megvalósításának vizsgálata alapján számos hasonlóságot állapíthatunk meg a magyar szociálpolitikai fejlődéshez viszonyítva. A háború Nagy-Britannia esetében is katalizálta a jóléti reformokat. Habár a beveridge-i modell a brit liberális szociálpolitikai tradíciókból fejlődött ki, a magyar bismarcki minta alapján kiépült rendszerhez hasonlóan a második világháború folyamán és a háború után kontinuitás tapasztalható a már megkezdett programokkal. Churchill konzervatív, majd Attlee munkáspárti kormányai alapvetően Beveridge javaslatai alapján építették ki a modern brit jóléti államot. Ez újabb hasonlóságra hívja fel a figyelmet: az 1940-es évek fő jóléti kérdései tekintetében fennálló politikai konszenzus mögött számos koncepcionális eltérés és politikai konfrontáció húzódott meg. A brit és magyar háborús szociálpolitika nagyobb strukturális hasonlóságain túl azonban kérdéses volt, hogy a Beveridge-terv mely aspektusait kívánták felhasználni a korabeli magyar szociálpolitikuskok.

A magyarországi szociálpolitikában a második világháború idején a Beveridge-terv adaptív és szelektív recepciójára került sor. A terv értékelése, és érveinek kiaknázása eleve a magyar szociálpolitika kulcskérdéseire kapcsolódott (munkanélküliség, társadalombiztosítás egységesítése, a programok finanszírozásának módja). Ezt támasztja alá, hogy a terv recepciója a háborús évek egyik fő jóléti programjának, a produktív szociálpolitikának fő célkitűzésével is egybeesett: a létminimum és önálló egzisztencia szavatolása mindkét jóléti paradigma központi elemévé vált. Másrésről a Beveridge-terv érvrendszerének felhasználásával hatásosan alá lehetett támasztani egyes magyarországi szociálpolitikai elképzeléseket is. Ez főként az MSZDP második világháborús szociálpolitikai diskurzusában tűnt ki: az univerzalizmus és a munkanélküli biztosítás bevezetésének indoklásaiban visszatérő elemmé vált a brit terv fogalmi készlete és érvrendszere. A Beveridge-terv 1943-tól folyamatosan jelen volt a magyarországi szociálpolitikai gondolkodásban. Ennek további igazolásul szolgál, hogy a mezőgazdasági társadalombiztosítási javaslatokkal kapcsolatban is felbukkant recepciója.

Kádár Mihály 1944-ben elkészült kötelező, minden kockázatra kiterjedő mezőgazdasági biztosítási tervezete egy 1938-ban kezdődött folyamat, egy új szociálpolitikai nemzetstratégia

végállomása is: a legtöbb agrárbiztosítással kapcsolatos kritikák és érvet egyesítette ugyanis, amelyek az 1930-as évek vége óta jelen voltak a szociálpolitikai diskurzusban. Az agrárbiztosításból kiindulva Kádár az egységes állami „népbiztosítás” megfogalmazásáig jutott el, azaz a jogok, szolgáltatások és ellátás egész lakosságra történő kiterjesztéséig. E ponton pedig épp a Beveridge-terv univerzális létminimumot garantáló koncepciójához kapcsolódott. Kádár átfogó javaslata az 1945-ben bekövetkező összeomlás előtt az utolsó olyan átfogó reformterv, mely a társadalombiztosítási rendszer teljességében gondolkodott, s átszervezései, fejlesztései annak majd egészét érintették.

A második világháborús front magyarországi átvonulásától a magyar jóléti állam sztálinizálásának első fázisáig (1945-1950) terjed a hatodik rész időbeli kerete. E fejezetekben a magyar jóléti állam háború utáni rekonstrukcióját vizsgáltuk, melynek során kitértünk a társadalombiztosítás stabilizációjára és valorizációjára, a szociálpolitikai szolgáltatások színvonalának alakulására, a nyugdíjak, a családi pótlék és hadigondozás kérdéseire. Ezt követően foglalkoztunk a biztosítások bővülésével, különös tekintettel a mezőgazdasági társadalombiztosítás kiterjesztésére. Megállapítottuk, hogy a társadalombiztosítási kiterjesztések, főképp a mezőgazdasági társadalombiztosítás 1947 utáni bővülése következtében a lefedettség közel 50%-os arányt ért el, s ezáltal a kötelező társadalombiztosítás háború folyamán megindult expanziója folytatódott. Ugyanakkor emellett elemeztük a szociálpolitika 1947 augusztusától meginduló tervgazdaságba történő fokozatos integrációját, s ehhez köthetően a kommunista párt jóléti koncepciójában megjelenő szovjet modell átvételét is. Külön fejezetekben bemutattuk a szociális lakáspolitikát és lakáskérdés háború utáni alakulását, valamint a társadalombiztosítás sztálinizálást, melynek során az intézetek elvesztették önállóságukat, s a szakszervezeti főszervbe, a SZOT-ba olvadtak, a biztosítások pedig a szakszervezeteken keresztül közvetlen állami kezelésbe kerültek. A hatodik rész utolsó fejezetében az 1945 utáni jóléti alternatívák lehetőségét elemeztük, s a korábbi fejezetek elemzéseit is felhasználva arra a következtetésre jutottunk, hogy Magyarországon 1947 végéig állt fenn az alternatívák lehetősége. 1948-tól ugyanis hazánkban és a térség más országaiban, elsősorban Lengyelországban, Csehszlovákiában, valamint a kelet-német területeken is végbement a politikai és társadalmi élet sztálinizációja, mely a szociálpolitika önálló területként való felszámolását jelentette.

1947 második feléig Magyarországon tulajdonképpen a háború előtti és a háborús szociálpolitikai tendenciák érvényesültek. A rekonstrukció mellett továbbra is jelent volt a Beveridge-terv és az 1945 utáni brit jóléti rendszer recepciója. A koalíciós kormányzati szociálpolitikán belül a szociálpolitika és főképp a társadalombiztosítás jövőbeli

kiterjesztésével kapcsolatban önálló magyar demokratikus kezdeményezések születtek. 1948-tól a népjóléti tárca a szovjet modell magyarországi kiépítésébe kezdett, mely megszakította a magyar jóléti állam intézményi és pénzügyi kontinuitását. A szociálpolitika a gazdasági tervek részévé vált, majd pedig 1949-től a társadalombiztosítás államosításával a sztálinista modell teljes mértékben megvalósult. A magyar jóléti állam ekkor megkezdett szakasza ugyanakkor a kelet-közép-európai térség más országainak szociálpolitikáival párhuzamosan haladt, s az 1950-es évektől e kommunista jóléti rendszerek jórészt hasonultak. Az 1948 utáni periódust illetően azonban már határozottan kirajzolódik egyfajta konvergencia-folyamat.

A jóléti állam sztálinizálásával, a szakszervezeti – totalitáriánus – államosított társadalombiztosítással és a demokratikus kontrollmechanizmusok teljes kiiktatásával, valamint a tervgazdálkodás rendszerébe integrált szociálpolitika kiépítésével a kelet-közép-európai államok és Magyarország egyfajta konvergenciát valósítottak meg. Ez ugyanakkor az 1940-es évek végét, 1950-es évek elejét tekintve már egyértelműen az észak- és nyugat-európai államok többsége által követett jóléti trendtől való erőteljes eltérést jelzett. Ennek megfelelően a vizsgált periódus egészét tekintve a tanulmány kutatási eredményei alátámasztják a főként Tomka tanulmányaiban kifejtett konvergencia-tézist. A kontinuitás és átmenet kérdését illető további konklúzió, hogy Magyarországon az 1948-as markáns politikatörténeti határvonal a szociálpolitika dimenzióját tekintve is létezett, habár jóléti értelemben, amint azt a hároméves tervvel kapcsolatban elemeztük, pontosabb 1947 utolsó harmadától számítani e változást.

Mindezek figyelembevételével kutatási kérdéseinkre válaszolva az alábbi következtetésekre jutottunk. Bár a modern jóléti államok kifejlődését hagyományosan 1945 utáni expanziójukhoz kötik, a magyar szociálpolitika 1945 utáni fejlődésének elméleti és gyakorlati alapjait, már az 1930-as évek végén, 1940-es évek első felében megalkották. A jóléti állam bővítésének sémáit ugyanis, részben a visszacsatolt fejlettebb, egykori csehszlovák jóléti szisztémához tartozó, felvidéki társadalombiztosítás tapasztalatai alapján, az 1930-as, 1940-es évek fordulóján kezdték el országos programokká fejleszteni. Ekkorra az 1945 utáni társadalombiztosítás számos eleme jelen volt a szociálpolitikai diskurzusban és a kormány előkészítő munkájában. Elsősorban ide tartoztak a mezőgazdasági társadalombiztosítás kiépítésére, a társadalombiztosító intézetek egységesítésére, s a biztosítások egyesítésére, valamint a teljes foglalkoztatásra vonatkozó elképzelések.

A folyamatosság és diszkontinuitás összetett folyamata alakult ki. A háború előtti és utáni szociálpolitikai folyamatosság koncepcióját támasztja alá a szociális jogok és a kötelező társadalombiztosításba vontak számának bővülése, az intézményrendszer kiterjedése és az

ellátások bővülése. 1945 után azonos jóléti programok folytatódtak, igen hasonló sémák alapján fejlesztették őket tovább. A szociálpolitikai fejlemények ennek megfelelően olyan más területektől eltérően, mint például a földbirtokstruktúra, vagy a politikai pártok összetétele, a két korszak közötti alapvető folytonosságot támasztják alá. Tulajdonképpen az 1930-as évek és 1950-es évek közötti magyarországi szociálpolitika minőségét a folyamatosság jellemzi leginkább. Ha az alapvető jóléti programok jellemzőit vesszük számba, akkor a tanulmányban vizsgált periódus egészére érvényes a kontinuitás. A társadalombiztosítási jogosultságok és juttatások kiterjesztése, a családpolitikák, s a közegészségügyi politika terén folyamatosság tapasztalható, mely elsősorban a két világháború közötti jóléti fejlődésből következő „*path*” erőteljes érvényesülését igazolja. A magyarországi jóléti állam tehát e tekintetben az 1950-es évekig „*útfüggő*”.

Más aspektusokat vizsgálva azonban már finomítást igényel a kontinuitásról tett kijelentésünk. A társadalombiztosítási vagyoni jó részének 1945-ben történt pusztulását követően ugyanis a korábbi várományfedezeti rendszert nem lehetett tovább működtetni, s a felosztó-kirovó elven alapuló finanszírozásra kellett áttérni. A társadalombiztosítás stabilizációja és valorizációja során az új juttatások esetén már automatikusan ezt a finanszírozási módot alkalmazták. Ez a korábban önálló társadalombiztosítók anyagi függetlenségének részleges elvesztését jelentette, hiszen a számos tőkebefektetés önálló bevételi forrásként szerepelhetett. A felosztó-kirovó rendszer tekintetében viszont tőkefelhalmozásról nem lehetett szó, s így a társadalombiztosítás alapvetően a gazdasági újraelosztási folyamatok egyik tényezőjévé vált. Másrészt a produktív szociálpolitika egyes elemeinek (ONCSA, magyar norma, *settlement* mozgalom) háborús pusztítás után megmaradt anyagi alapjait felhasználták, s tevékenységét a népjóléti tárca hatáskörébe integrálták. Ez a folyamat szintén az önálló szociálpolitika felszámolásához vezetett.

Ugyanakkor az 1945-ben végrehatott személycserék és egyes vezetők önkéntes emigrációi is a kontinuitás ellen hatottak, hiszen számos, korábban kulcspozíciót betöltő szociálpolitikus eltávolítását vagy Magyarországról való távozását idézték elő (pl. Kovrig Béla, Hindy Zoltán). Ezzel párhuzamosan igen lényeges tényezőt jelentett a szakszervezetek állami társadalombiztosításban való térnyerése. 1945 után a szakszervezetek ugyanis többnyire az MKP, majd pedig az MDP politikai célkitűzéseit valósították meg, egyfajta „transzmissziós szíjat” alkotva (*transmission belt*). 1945 után a szakszervezetek fokozatosan nyertek teret a társadalombiztosítási rendszeren belül (üzemi segélyezés, önkormányzatok testületeiben való pozícióharc, stb.). A társadalombiztosítás államosításával azonban szerepük kizárólagossá vált. E folyamat nyilvánvalóan a korábbi önkormányzati elv megszűnésével járt. 1948-tól,

tervgazdaságba történő integrálását követően a szociálpolitika alárendeltté vált. 1949-ben megindult államosításával a különálló területként értelmezett szociálpolitika pedig megszűnt. Ezen aspektusokat vizsgálva tehát a kontinuitás megszakadását illetően az 1945-ös határvonal csak kevésbé húzható meg, míg az 1948-as szociálpolitikai váltás véleményünk szerint már sokkal inkább a politikatörténeti értékeléssel esett egybe.

A kontinuitás kérdésével áll összefüggésben a vizsgált periódus szociálpolitikájának Esping-Andersen-féle jóléti modellek alapján kialakított elemzése. Meglátásunk szerint a második világháborút megelőzően a különböző eszmei és politikai filozófiai hagyományokból kifejlődött *konzervatív jóléti típus* maradt mindvégig jellemző, mely legteljesebb mértékben a produktív szociálpolitika rendszerében jutott kifejezésre. A háborús évek jóléti állama tulajdonképpen még az előbbihez sorolható, ugyanakkor már megjelennek olyan jegyek is – például az 1944-es nyugdíjkiterjesztés –, melyek már az univerzalizmus irányába mutattak. A kontinuitás elemzéséhez hasonlóan az 1945 és 1950 közötti periódus a modellalkotás szempontjából is két részre osztható. 1945 és 1947 közötti rekonstrukciós periódusra vonatkozóan „*kevert típusról*” beszélhetünk. Ekkor ugyan már megjelenik az *univerzalizmus* igénye – betegségi biztosítás és családi pótlékok kiterjesztése –, ugyanakkor kimutatható a *rászorultsági elvű* segélyezés is: hadirokkantak, hadigondozottak ellátása, művészek biztosítása. Mindazonáltal fennmaradt egy 1945 előtti, tipikusan konzervatív jegy is: a biztosítások továbbra is elsődlegesen a munkavégzéshez és járulékfizetéshez kapcsolódtak. A pénzügyi rekonstrukciót követően 1947 folyamán meg lett volna az esélye egy *konzervatív-szociáldemokrata típus* kiépítésének. Ez alapvetően a munkavégzéshez és járulékfizetéshez kötött és univerzalisztikus szolgáltatások egyfajta kombinációját jelentette volna, melynek során Svédországhoz vagy Finnországhoz hasonlóan a Beveridge-terv egyes elemei beépülhettek volna a magyar jóléti állam struktúrájába.

Az átmenet, a kontinuitás és a modellértékelés vizsgálata mellett lényeges szempontunk volt a magyar jóléti állam kelet-közép-európai térségen belüli helyének meghatározása. E tekintetben kutatásunk Tomka Béla szintén recens eredményeit erősítette meg. Tomka szerint Magyarország 1945 előtt a kötelező biztosításba vontak számát, a szociális jogok kiterjedtségét, az intézményi fejlettségét, és az anyagi ráfordításokat tekintve is konvergált Nyugat-Európához. Kutatásaink alapján Tomka tézise még akkor is helytálló, ha a területi revíziók során visszacsatolt szociálpolitikai fejlesztésére szánt hatalmas ráfordításokat figyelembe vesszük. A térségben összességében csupán Csehszlovákia nyújtott kedvezőbb jóléti juttatásokat állampolgárainak, elsősorban a mezőgazdasági és munkanélküliségi biztosítás formájában. Vizsgálatunk azonban nem a konvergencia meghatározására irányult,

hiszen kutatásunk időtávja nem volt alkalmas ennek elemzésére, illetve teljesebb és szisztematikus összehasonlításokat igényelt volna. Mindazonáltal az 1948 utáni periódusban már határozottan kirajzolódott egyfajta egységesülési folyamat. A jóléti állam sztálinizálásával, a szakszervezeti – totalitáriánus – államosított társadalombiztosítással és a demokratikus kontrollmechanizmusok teljes kiiktatásával, valamint a tervgazdálkodás rendszerébe integrált szociálpolitikai rendszerrel a kelet-közép-európai államok és Magyarország igen hasonló fejlődési pályára léptek. Ez ugyanakkor az 1940-es évek végét, 1950-es évek elejét tekintve már egyértelműen eltért az észak- és nyugat-európai államok többsége által követett jóléti trendtől. A jóléti intézményeket ugyanis a háború után ezekben az országokban, így Nagy-Britanniában is, állami koordináció alá vonták, ugyanakkor a társadalombiztosítók önállósága és demokratikus ellenőrzésének lehetősége továbbra is fennállt, a szociálpolitika önálló terület maradt, nem vált a gazdaság alárendelt szektorává. Ezzel szemben a kommunisták 1948-as hatalomátvételével Magyarországon ennek lehetősége szertefoszlott, s a szovjet modell átvételével megkezdődött a kommunista jóléti rendszer kiépítése.

Irodalomjegyzék

FORRÁSOK

Levéltári források:

MOL – Magyar Országos Levéltár

PIL – Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár

SOL – Semmelweis Orvostörténeti Könyvtár és Levéltár

MOL XIX-C-1-1-3t-sz.n. 60 éven felüli gazdatisztek panasza.

MOL XIX-C-1-1-8t-szn.-1949. *Még egy szó a művészek biztosításához.*

MOL XIX-C-1-1-8t-80.037-1948. *Szabad pályájúak bekapcsolása a társadalombiztosításba.*

MOL XIX-C-1-1-8t-80.553-1948. Dr. Péterhidi Jenő miniszteri osztálytanácsos jelentése. *Gazdasági munkavállalók társadalombiztosításának átalányösszegei és járulékai.*

MOL XIX-C-1-1-8t-80.984-1948. *A Népjóléti Minisztérium hároméves tervvel kapcsolatos iratai.*

MOL XIX-C-1-1-8t-81.265-1948. *A magyar-román-jugoszláv-csehszlovák társadalombiztosítási tárgyalások dokumentumai.*

MOL XIX-C-1-1-8t-81.642-1948. *Reaktiválási ügyek.*

MOL XIX-C-1-1-8t. 100.582. 1949. *A Népjóléti Minisztérium iratai.* Az 1949-es családi pótlék kiegészítése.

MOL XIX-C-1-1-8t-103.166-1949. *A betegségi biztosítás kiterjesztése.*

MOL XIX-C-1-1-II/13-szn.-1950. *SZTK-A mezőgazdasági munkavállalók társadalombiztosítása [1945-1951].*

MOL XIX-C-1-p-4t-szn-1949. *A társadalombiztosító intézetek átszervezése* (1948. szeptember 4-i MDP párthatározat)

MOL-C-1-p-3t-szn-1949. *A társadalombiztosítás átszervezéséről* (1949. szeptember 27.)

MOL XIX-C-1-1-II/13-szn-1950. *Az OTI átszervezésével kapcsolatos ügyek iratai.*

MOL 276. f. 115. cs. 20. ö.e. *Katonai szolgálatra bevonult munkavállalók biztosítása.*

MOL 276. f. 115. cs. 20. ö.e. *OTBA ügyek.*

MOL K-27/200. *Minisztertanácsi jegyzőkönyvek.* 1940. szeptember 4.

MOL K-28/59. *Belügyminisztériumi iratok (külügyi átiratok).*

MOL K-28/59. *Belügyminisztériumi iratok.* 1938. december.

MOL K-28/60. *Belügyminisztériumi iratok.* 1939. február.

MOL K-28/61. *Belügyminisztériumi iratok.* 1941. árpilis.

MOL K-151/4. *Belügyminisztériumi iratok (külügyi átiratok).* 1940. június.

MOL K-153/4. *Belügyminisztériumi iratok.* 1940. június.

MOL K-278/12/62. *Imrédy Béla beszédei és iratai.*

MOL P 1240/3. *OTI Közgyűlési Jegyzőkönyvek.* 1938-1939.

MOL P 1240/4. *OTI Elnökségi Iratok* 1940-1941.

- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1946. december 13-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1946. december 27-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. február 14-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. június 24-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. július 8-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. szeptember 11-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. október 18-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. október 21-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. november 4-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 27. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1947. december 9-i üléséről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 28. ö.e. *Előterjesztés a Gazdasági Főtanácshoz a járulékkulcs leszállítása tárgyában.*
- PIL 274. f. 12. cs. 28. ö.e. *Feljegyzések a társadalombiztosítás rekonstrukciójával kapcsolatban.*
- PIL 274. f. 12. cs. 28. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. januári üléseiről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 28. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. áprilisi üléseiről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 28-32. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. január-májusi üléseiről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 32. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. májusi üléseiről. Feljegyzés a dolgozó anyák részére fekvőbeteg gyermekük ápolásának tartamára javasolt táppénz tárgyában.*
- PIL 274. f. 12. cs. 33. ö.e. *Jegyzőkönyv a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság 1948. júniusi üléseiről.*
- PIL 274. f. 12. cs. 133. ö.e. *Az Országos Szociális Központ (Országos Népjóléti Szövetség) iratai.*
- PIL 274. f. 12. cs. 33. ö.e. *Feljegyzések a bányanyugbérhátralékokról.*
- PIL 274. f. 12. cs. 133. ö.e. *A népjóléti miniszter jelentése az OTI adatai alapján.*
- PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e. *Az OTI jelentése az MKP Állampolitikai Osztályának a magyar társadalombiztosítás helyzetéről. (1945).*
- PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e. *A társadalombiztosítás reformja (1945).*
- PIL 274. f., 12. cs., 134. ö.e. *Az FKgP felirata Molnár Erikhez. 1946. január 28.*
- PIL 274. f. 12. cs. 134. ö.e. *Dr. Bartalos Béla peranyagai.*

- PIL 274. f. 12. cs. 134. ö.e. *Dr. Istók János körlevele. 1946 [hónap és nap nélkül].*
- PIL 274. f. 12. cs. 134. ö.e. *Dr. Keleti József peranyagai*
- PIL 274. f. 12. cs. 135. ö.e. *Jelentés az OTI-ról az MKP Állampolitikai Osztályának.*
- PIL 274. f. 12. cs. 136. ö.e. *Gazdasági munkavállalók kötelező biztosítása.*
- PIL 274. f. 20. cs. 24. ö.e. *A Szakszervezeti Tanácsa iratai 1945-1948.*
- PIL 274. f. 20. cs. 52. ö.e. *A Bányász Szakszervezet iratai.*
- PIL 283. f. 29. cs. 2. ö.e. *Az angol társadalombiztosítási törvény. Az SZDP szociálpolitikai iratai.*
- PIL 283. f. 29. cs. 2. ö.e. *Az SZDP szociálpolitikai tárgyú iratai.*
- PIL 283. f. 29. cs. 3. ö.e. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai.*
- PIL 283. f. 29. cs. 3.ö.e. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozott járadékok.*
- PIL 283. f. 29. cs. 108. ö.e. *Az SZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai. A hadigondozottak ügye.*
- PIL 284. f. 40. ö.e. XII. kötet. *Az NPP Jogvédő Ligájához érkező panaszok 1946-1947.*
- PIL, 658. f. 13. cs. 151. ö.e. *Az MSZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai.*
- PIL, 658. f. 13. cs. 152. ö.e. *Propper Sándor szociálpolitikai iratai.*
- PIL, 658. f. 13. cs. 154. ö.e. *Az MSZDP Szociálpolitikai Osztályának iratai.*
- SOL 89. f. *A Magyar Királyi Orvosegyesület 1945. április 14-i Igazgató Tanácsának ülése.*
- SOL 89. f. *A Magyar Királyi Orvosegyesület 1945. május 4-i Igazgató Tanácsának ülése.*
- SOL 90. f. *A Magyar Orvosok Szabad Szakszervezete Budapesti Orvosi Egyesülete 1946-os iratai.*
- SOL 91. f. *A Magyar Orvosok Szabad Szakszervezete Budapesti Orvosi Egyesülete 1947-as iratai.*
- SOL 92. f. *A Magyar Orvosok Szabad Szakszervezete Budapesti Orvosi Egyesülete 1948-as iratai.*
- SOL 119. f. *Belügyminisztériumi iratok. Johan Béla: A közegészségügyi szolgálatunk krízisének okai, különös tekintettel az orvoskérdésre. Javaslatok ennek megoldására vonatkozólag. 1941. május 11.*
- SOL 286. f. *A Nemzeti Önellósítási Alap a kereskedelem szolgálatában (1941).*
- SOL 306. f. *Az MSZDP orvoscsoportjának programja (1939).*
- SOL 308. f. *Mihályhegyi Géza szociálpolitikai esszéi.*
- SOL 308. f. *A bányanyugbéres jelentések (1947).*
- SOL 328. f. *Dr. Weil Emil és felesége iratai.*
- SOL 329. f. *Az MKP orvoscsoportjának programja (1947).*
- SOL 329. f. Molnár Erik: *Demokratikus közegészségi politika (1947).*
- SOL 338. f. *Az Országgyűlés Felsőházának Anyagai. Az 1944-es költségvetési vita.*

Könyvészeti források:

- A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892-1942.* Budapest, Országos Társadalombiztosító Intézet, 1943.
- Az OTI jelentése az 1943-47. évről.* Budapest, Országos Társadalombiztosító Intézet, 1948.

- Az 1930. évi népszámlálás. I. rész. Demográfiai adatok községek és külterületi lakotthelyek szerint. In: *Magyar Statisztikai Közlemények*, 71. kötet, Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1932.
- Az 1930. évi népszámlálás. II. rész. Foglalkozási adatok községek és külterületi lakotthelyek szerint, továbbá az ipari és kereskedelmi nagyvállalatok. In: *Magyar Statisztikai Közlemények*, 86. kötet, Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1934.
- Az 1936. évi XXVII. törvény a telepítésről és tartós haszonbérletek létesítéséről. In: Romsics Ignác (szerk.): *Magyar történeti szöveggyűjtemény: 1914-1999*. 1. kötet, Budapest, Osiris, 2000, 278-282.
- Az 1940. évi XXIII. törvénycikk az Országos Nép- és Családvédelmi Alapról. In: *Magyar törvénytár, 1940. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin Társulat, 1941, 174-177.
- Az 1941. évi népszámlálás. 1. kötet. Foglalkozási adatok községek szerint. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal Könyvtár és Dokumentációs Szolgálat, Magyar Országos Levéltár, 1975.
- Acsádi József: Az önálló kertészek betegségi és aggkori biztosítása. *Kertészeti Szemle*, 15. évf. (1943), 11. szám, 11-15.
- Bacsó Alfréd: MABI 1947-1948. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 1. szám, 5.
- Bakács György: Önálló szociális és egészségügyi minisztériumot! *MONE Orvostársadalmi Szemle*, 15. évf. (1938), 6. szám, 98-99.
- Bakács Tibor: Munkaközösség a székesfőváros és az Országos Társadalombiztosító Intézet között. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 9. szám, 5-6.
- Balás Károly: *A szociálpolitika fő kérdései*. Budapest, Pallas Kiadó, 1929.
- Balogh Andor – Kovrig Béla (szerk.): *Társadalompolitikai feladataink. Az 1926. október 24-30-ig tartott Közegészségügyi és Társadalompolitikai Országos Értekezlet munkálatai*. Budapest, Franklin, 1927.
- Beveridge, William: *Full Employment in Free Society: A Report*. London, Allen and Unwin Ltd., 1945.
- Beveridge, William: *Report on Social Insurance and Allied Services. Parliamentary Papers, Report by Sir William Beveridge*. 1942-1943, VI, Cmd. 6404, London, His Majesty's Stationary Office, 1942.
- Beveridge, William: Soviet Communism. *Political Quarterly* (1936) 2. 346-367.
- Beveridge, William: *Unemployment. A Problem of Industry*. London, Longmans, Green and Co., 1909.
- Béres György: A társadalombiztosítók demokratikus igazgatása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 5. szám, 2-3.
- Bibó István: A koalíció egyensúlya és az önkormányzati választások. In: Kemény István et al. (szerk.): *Bibó István összegyűjtött munkái*. 1. kötet, Bern, Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem, 1981, 81-103.
- Bihari Arnold: Hozzászólás Zellner Pál dr. cikkéhez. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 12. szám, 20-23.
- Bikkal Dénes: A MABI „országosítása”. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 4. szám, 94-95.

- Bikkal Dénes: A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosítása. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 11. szám, 419-420.
- Bikkal Dénes: *A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosításának problémája*. Budapest, Szent Erzsébet Nyomda, 1944.
- Bikkal Dénes: A mezőgazdasági munkavállalók öregségi biztosítása. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 3. szám, 143-149.
- Bikkal Dénes: A mezőgazdasági munkavállalók öregségi biztosítása. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 4. szám, 200-205.
- Bikkal Dénes: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon*. Budapest, Danubia Könyvkiadó, 1943.
- Bikkal Dénes: Társadalombiztosítás a Felvidéken. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 11. szám, 549-560.
- Bod Péter: A társadalombiztosítást érintő államközi tárgyalások elé. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 7. szám, 15-16.
- Bod Péter: Hol tartunk a biztosítás újjáépítésében? *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 2. szám, 18-20.
- Bod Péter: Megjegyzések a MABI hároméves tervével kapcsolatban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 15-16.
- Bod Péter: Várományfedezeti vagy felosztó-kirovó rendszer. Válasz dr. Illés György „Hozzászólás”-ára. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 4. szám, 17-19.
- Bogdán Alajos: A társadalombiztosítás elvi alapjai. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 4. szám, 97-99.
- Csaba Rezső: Az ONCSA házépítő munkájáról. *Nép- és Családvédelem*, 1. évf. (1941), 4. szám, 143-147.
- Csepinszky Béla: Gazdasági alkalmazottak biztosítása. *Gazdatisztek Lapja*, 47. évf. (1943), 7. szám, 3-10.
- Csizmadia Andor: Kolozsvár társadalma. *Nép- és Családvédelem*, 2. évf. (1942), 1. szám, 1-9.
- Czettler Jenő: A magyar állam mezőgazdasági szociálpolitikája. A Magyar Gazdaszövetségnek Budapesten rendezett II. szociális kurzusán tartott előadása. In: Czettler Jenő: *Mezőgazdaság és szociális kérdés*. (Szerk. Tóth Pál Péter), Budapest, Századvég Kiadó, 1995, 88-107.
- Czettler Jenő: *Magyar mezőgazdasági szociálpolitika*. Budapest, Pátria Nyomda, 1914.
- Csík László: A teljes magyar nemzeti állam egészségügyi rendszere a MONE megvilágításában. *MONE Orvostársadalmi Szemle*, 16. évf. (1939), 4. szám, 52-59.
- Davison, Ronald: *Social Security. The Story of the British Social Progress and the Beveridge Plan*. London, George G. Harrap & Co., 1943.
- Doros Gábor: Az egészséges magyar népszaporodás feltételeinek biztosítása. *MONE Orvostársadalmi Szemle*, 16. évf. (1939), 5. szám, 77-80.
- Doros Gábor: *Családvédelem. Küzdelem a születéscsökkenés ellen*. Budapest, A Magyar Családvédelmi Szövetség Kiadványa, 1938.
- Eckhardt Tibor: *Javaslat a földbirtokmegosztás rendezésére*. Budapest, Független Kisgazdapárt, 1939.

- Edvi Illés Béla: Gazdálkodás a kishaszonbérleti és telepesbirtokon. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1942), 9. szám, 10-11.
- Esztergár Lajos: *A magyar szociálpolitika feladatai*. 1. kötet, Pécs, Kultúra Könyvnyomdai Műintézet, 1940.
- Esztergár Lajos: *A szociális munka útján*. Pécs, Kultúra Könyvnyomdai Műintézet, 1940.
- Fekete Béla: Az ügynökök biztosítása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 11. szám, 14-15.
- Ferencz Gábor: „Március idusa”. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 3. szám, 1-2.
- Ferencz Gábor: Románia egészségügyi viszonyai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 4. szám, 5-6.
- Gádorosi Miklós: A szociális gondozás fogalma. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 7. szám, 244-247.
- Gál Imre: Egészségügyi újjáépítés vidéken. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 12. szám, 9-12.
- Gáspár Árpád: A százéves MABI. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 5-6.
- Geöcze Sarolta: *Ruskin élete és tanítása*. Budapest, Athenaeum, 1903.
- Geöcze Sarolta: *Szociológia etikai alapon*. Budapest, Szent István Társulat, 1922.
- Giesswein Sándor: *A szociális kérdés és a keresztény-szociálizmus*. Budapest, Szent István Társulat, 1914.
- Giesswein Sándor: *Társadalmi problémák és keresztény világnézet*. Budapest, Szent István Társulat, 1907.
- Gróf Teleki Pál: *Beszédek 1939*. Budapest, Stádium Sajtóvállalat Részvénytársaság, 1939.
- Gulácsy Iván: A mezőgazdasági társadalombiztosítás rendezése. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 3. szám, 7-8.
- Gyertyámosi János – Bakay Lajos: A Budapesti Orvosi Kamara felirata a mezőgazdasági betegbiztosítás törvénytervezete tárgyában. *Országos Orvoskamrai Közlöny*, 1944. január 15., 15-20.
- Hajnal György: Társadalombiztosítási kérdések. Megjegyzések Zellner Pál cikkéhez. *Magyar Orvosi Szemle*, 2. évf. (1948), 2. szám, 43-44.
- Havas András: Társadalombiztosítás a Szovjet-Únióban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 4. szám, 7-10.
- Hegedűs József: A szabadult rabok visszavezetése a társadalomba. *Társadalomtudomány*, 21. évf. (1941), 4. szám, 385-408.
- Hendel Ottó: A balatonkenesei értekezlet. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 10. szám, 58-65.
- Herczeg Ferenc: *Munkásbiztosítás a Magyar Szent Korona Országában*. Budapest, Magyar Királyi Állami Munkásbiztosítási Hivatal, 1911.
- Hilscher Rezső: A szociálpolitika útja. *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 2. évf. (1990), 3. szám, 67-70.
- Hilscher Rezső: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, Szövétnek Kiadó, 1928.
- Hindy Zoltán: A járuléktökéik elhelyezése a Magánalkalmazottak Biztosító Intézeténél. *Munkaügyi Szemle*, 13. évf. (1939), 11. szám, 497-500.

- Hindy Zoltán: A MABI „országosítása”. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 3. szám, 53-54.
- Hindy Zoltán: Az öregségi-rokkantsági ellátás javulása. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 10. szám, 273-274.
- Hindy Zoltán: A társadalombiztosítás bővülése. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 7. szám, 162-163.
- Hindy Zoltán: A társadalombiztosítás jövője. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 3. szám, 57-58.
- Hindy Zoltán: Mit akarunk? *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 1. szám, 2.
- Hindy Zoltán – Bikkal Dénes: A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosításának problémája. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 4. szám, 120-121.
- Hollós István: Magyarország sokgyermekes családjai. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 12. szám, 450.
- Hosszú Károly: A cseh és szlovák szociálpolitika. *Nép- és Családvédelem*, 2. évf. (1942), 1. szám, 16-22.
- Hozzászólások Molnár Erik dr. népjóléti miniszter a 3 éves terv egészségügyi vonatkozásairól szóló előadásához. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 4. szám, 13-14.
- Ihrig Károly: *Szövetkezetek a közgazdaságban*. Budapest, Ihrig Károly Kiadása, 1937.
- Illés György: A Szovjet-Únió is „bukott” rendszernek tartja a várományfedezeti rendszert? *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 5. szám, 16-18.
- Illés György: Az új jugoszláv társadalombiztosítás. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 10. szám, 13-15.
- Illés György: Hozzászólás a várományfedezeti elv bukásának kérdéséhez. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 3. szám, 20-23.
- Imre Ilma: Társadalom- és szociálpolitika. *Társadalomtudomány*, 21. évf. (1941), 1. szám, 81-95.
- Jászi Oszkár: A szabadság értékéről. *Századunk*, 9. évf. (1934), 2. szám, 49-55.
- Johan Béla: *Az egészségügyi és szociális gyermekvédelmünk bírálata*. Budapest, Stephaneum Nyomda, 1942.
- Johan Béla: *Gyógyul a magyar falu*. Budapest, Magyar Királyi Országos Közegészségügyi Intézet, 1939.
- Johan Béla: Mit várhatunk a mai magyar közegészségügyi munkától. In: Hóman Bálint (szerk.): *Mai magyarságunk életrajza. Nemzetismeret*. Székesfehérvár, Csitáry G. Jenő Könyvnyomdája, 1939, 85-93.
- Johan Béla: Mi várható a szervezett közegészségügyi munkától? In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 40-46.
- Joó Tibor: A nemzetiség. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 529-550.
- Jó János: Az irányított embergazdálkodás. *Budapesti Orvosi Újság*, 35. évf. (1937), 19. szám, 443-444.
- Jósa Béla: Bélyegrendszer a magyar mezőgazdasági társadalombiztosításban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 4. szám, 12-14.

- Kádár Mihály: Megjegyzések a mezőgazdasági betegségi biztosítással kapcsolatban. *Országos Orvostudományi Közlöny*, 1944. április 15., 160-174., illetve 1944. május 15., 204-218.
- Kamocsay Jenő: Társadalom és szegényügy. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 11. szám, 403-404.
- Karvázy János: A házassági kölcsön. *Nép- és Családvédelem*, 2. évf. (1942), 2. szám, 41-44.
- Keleti István: A magyar mezőgazdasági társadalombiztosítás története. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 6. szám, 2-3.
- Keleti József: A biztosítottak egészségvédelme. *Jó Egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 3. szám, 68-69.
- Keleti József: A társadalombiztosítás fejlődéstörténete, a biztosítás mibenléte, működési köre, ember- és nemzetvédelmi jelentősége. In: Bakács György – Csík László: *Az Országos Orvosi Kamara Hivatalos Orvosi Cím- és Közegészségügyi Adattára az 1942. évre*. Nagyvárad, Grafika, 1942, 410-463.
- Keleti József: Egészségvédő és gyógyító alap. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 2. szám, 29-30.
- Keleti József: Fialbiztosítottak egészségvédelme. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 2. szám, 33-35.
- Keleti József: Javul a betegellátás. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 1. szám, 3-4.
- Képviselőházi Napló*. 1936. novemberi ülések. XVII. kötet, Budapest, Athenaeum, 1937, 405-411.
- Képviselőházi Napló*. 1938. márciusi ülések. XIX. kötet, Budapest, Athenaeum, 1939, 217-218., 225-226.
- Képviselőházi Napló*. 1938. decemberi ülések. XIX. kötet, Budapest, Athenaeum, 1939, 450-454.
- Képviselőházi Napló*. 1939. október. XX. kötet, Budapest, Athenaeum, 1940, 267-268.
- Kerék Mihály: A magyar falu élete. In: Hóman Bálint (szerk.): *Mai magyarságunk életrajza. Nemzetismeret*. Székesfehérvár, Csitáry G. Jenő Könyvnyomdája, 1939, 46-59.
- Kerék Mihály: *Milliók a milliókért. Új magyar szociálpolitika*. Budapest, Hungária Nyomda, 1942.
- Keresztes-Fischer Ferenc: Közegészségügyi politikánk irányelvei. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 17-22.
- Konkoly Thege Gyula: A magyar Felvidék visszacsatolt részének statisztikája. *Magyar Statisztikai Szemle*, 15. évf. (1938), 11-12. szám, 1007-1008.
- Kontra László: A zöldkeresztes egészségvédelmi munka. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 435-439.
- Kosinszky Imre: A munkaképtelen szegények helyzete a magyar falvakban. *Magyar Statisztikai Szemle*, 15. évf. (1938), 2. szám, 118-120.

- Kovács Andor: A szakszervezetek szerepe a társadalombiztosításban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 10. szám, 16.
- Kovács Ferenc: A kötelező mezőgazdasági biztosítás a helyiszervi ellenőrzések tükrében. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 9. szám, 14-15.
- Kovács Imre: Néma forradalom a Tiszánál. *Válasz*, 3. évf. (1936), 3. szám, 147-160.
- Kovrig Béla: A Beveridge-javaslat. Az angliai szociális átalakulás törvénye. *Nemzeti Újság*, 1943. március. 7. (1. rész).
- Kovrig Béla: A Beveridge-javaslat. Az angliai szociális átalakulás törvénye. *Nemzeti Újság*, 1943. március. 10. (2. rész).
- Kovrig Béla: *A magyar szociálpolitika igaza a liberális és szocialista eszmerendszerek küzdelmében*. Budapest, Munkaügyi Szemle Kiadványa, 8. szám, 1932.
- Kovrig Béla: *A munka védelme a dunai államokban*. Kolozsvár, Universitas Francisco-Josephina, 1944.
- Kovrig Béla: A szociális gondolat térfoglalása Magyarországon. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 1. szám, 1-10.
- Kovrig Béla (szerk.) *Gróf Teleki Pál. Magyar politikai gondolatok*. Budapest, Nemzeti Könyvtár, 1941.
- Kovrig Béla: *Hogy életünk emberibb legyen*. Budapest, Nemzeti Könyvtár 28-29. sz., 1940.
- Kovrig Béla: *Korfordulón. Eszmék forrongása, új formák keresése az emberi együttélés mai válságában*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1940.
- Kovrig Béla: *Magyar társadalompolitika (1920-1945)*. 1-2. kötet, New York, Kis Magyar Könyvtár, 1954.
- Kovrig Béla: *Szociálpolitika*. Budapest, Magyar Szemle Társaság, 1936.
- Kovrig Béla: Szociálpolitika és szociális reform. *Katolikus Szemle*, 48. évf. (1934), 1. szám, 21-27.
- Körműves József: Az OTI biztosítottak jogainak kiterjesztése. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 9. szám, 1-2.
- Ladik Gusztáv: *Jóléti intézményeink*. Budapest, Attila Nyomda, 1940.
- Lehner Imre: A Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézet és egészségügyi szolgálatának különlegességei. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 2. szám, 9-10.
- Lengyel Ervin: Az OTI szervezete és működése. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 389-397.
- Liteczky Andor: A mezőgazdasági társadalombiztosítás. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 9. szám, 2-6.
- Lukács Ödön: A mai magyar város élete. In: Hóman Bálint (szerk.): *Mai magyarságunk élettrajza. Nemzetismeret*. Székesfehérvár, Csitáry G. Jenő Könyvnyomdája, 1939, 59-84.
- Magyar Antal: Az ínségjáruléktól a nép- és családvédelmi pótdóig. *Nép- és Családvédelem*, 4. évf. (1944), 8. szám, 288-293.
- Magyar Statisztikai Évkönyv*. Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1931.

- Magyar Statisztikai Évkönyv*. Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1940.
- Magyar Statisztikai Évkönyv*. Budapest, Magyar Királyi Központi Statisztikai Hivatal, 1941.
- Magyar Zoltán (szerk.): *A szociális vármegye*. Budapest, Magyar Közgazdaságtudományi Intézet, 1941.
- Mély József: Sir William Beveridge terve. *Városi Szemle*, 33. évf. (1947), 4-5. szám, 365-369.
- Meskó Zoltán: A magyar orvosi rend célkitűzései. *MONE Orvostársadalmi Szemle*, 15. évf. (1938), 3. szám, 38-40.
- Meskó Zoltán felszólalása a parlamentben. *Országos Orvostársadalmi Közlöny*, 8. évf. 1944. január 15.
- Mészáros Gábor: Kórházügy. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 212-222.
- Metz Ferenc: Az orvos, a tisztviselő, meg a biztosított. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 8. szám, 191-192.
- Mező Gyula: A biztosítás története és feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 8-9.
- Mező Gyula: A biztosítás története és feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 2. szám, 16-17.
- Mező Gyula: A hároméves terv elé... *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 6. szám, 1.
- Mező Gyula: Mégegyszer „Munkamorál és társadalombiztosítás”. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 3-4.
- Mező Gyula: Szociálpolitikai problémák. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 10. szám, 2-3.
- Mező Gyula: Út a népbiztosítás felé. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 5. szám, 7-8.
- Mihálffy Antal: A biztosítás eszméje a Beveridge-tervezetben. *Szociális Szemle*, 5. évf. (1943), 2. szám, 5-6.
- Mihálffy Antal: Járulékfizetés. *Társadalombiztosítási Közlöny*, 40. évf. (1947), 3. szám, 158-162.
- Mihályhegyi (Musitz) Géza: Szervezzük meg a katolikus beteggondozást. *Nemzeti Újság*, 1932. április 17.
- Mihelics Vid: *A Beveridge-terv*. Budapest, Keresztes Kiadás, 1943.
- Mihelics Vid: *A szociális állam*. Budapest, Szent István Társulat, 1931.
- Mihelics Vid: Magyar nép- és családvédelem. *Magyar Szemle*, 14. évf. (1940), 3. szám, 193-199.
- Mihelics Vid: *Új Portugália*. Budapest, Franklin Társulat, 1938.
- Mihelics Vid: *Világproblémák és katolicizmus*. Budapest, Dóm Kiadó, 1933.
- Mill, John Stuart: Principles of political economy. In: Robson J. M. (ed.): *Collected Works of J. S. Mill*. Vol. II-III., Toronto – London, University of Toronto Press, 1965.
- Molnár Béla: Családi pótlék és társadalombiztosítás. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947) 9. szám, 46-48.

- Molnár Erik: Legközelebbi tennivalóink. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 2. szám, 1.
- Nágai Lajos: A keresőképtelenség időtartamának a termelés érdekében való ésszerű lecsökkentéséről. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 1-2.
- Olt Károly: Társadalombiztosításunk politikai jelentősége. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 10. szám, 1.
- Országos Orvoscamarai Közlöny*, 8. évf. 1943. december 15.
- Országos Orvoscamarai Közlöny*, 8. évf. 1944. március 5.
- Országos Orvoscamarai Közlöny*, 8. évf. 1944. május 6.
- Országos Orvoscamarai Közlöny*, 8. évf. 1944. június 15.
- Országos Orvoscamarai Közlöny*, 8. évf. 1944. augusztus 15.
- OTI-Tájékoztató Közlemények. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 4. szám, 21.
- Paraicz László: A javadalmazás a társadalombiztosításban. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942) 4. szám, 101-104.
- Petres József: A zsidó kérdés orvosi és társadalmi szempontból. *MONE Orvostársadalmi Szemle*, 16. évf. (1939), 1. szám, 1-3.
- Petres József: Társadalombiztosítás és közegészségügy. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 398-406.
- Pikler György: 409 millió Ft. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 1. szám, 3.
- P. Oslay Oswald: *Az egri norma*. Budapest, Egri Ferences Szegénygondozó Nővérek, 1931.
- Prohászka Ottokár: Az anarchia logikája. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 52-59.
- Prohászka Ottokár: A papság föladata a szociális kérdések körül. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 40-51.
- Prohászka Ottokár: Az új szekta. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 1-22.
- Prohászka Ottokár: Gépek és a szabad verseny. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 88-106.
- Prohászka Ottokár: Keresztény szocialista akció. Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 60-74.
- Prohászka Ottokár: Mi a szociális kérdés? *Magyar Sion*, 8. évf. (1894), 1. szám, 1-8.
- Prohászka Ottokár: Mi az a szociális kérdés? Kultúra és terror. A társadalmi kérdés. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 11. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 23-39.
- Prohászka Ottokár: XIII. Leó pápa püspöki jubileumára. In: Schütz Antal (szerk.): *Prohászka Ottokár összegyűjtött munkái*. 12. kötet, Budapest, Szent István Társulat, 1927, 230-235.

- Propper Sándor: A hároméves gazdasági terv a szociálpolitika tükrében. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 7. szám, 3-4.
- Propper Sándor: *Új ipari forradalom*. Budapest, A Népszava Könyvkereskedés Kiadása, 1933.
- Réti Károly: Az iparosok és kereskedők társadalombiztosítása. (Megjegyzések egy értekezlethez). *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 8. szám, 13-14.
- Réti Károly: A százalékos járulékfizetés. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 4. szám, 19-20.
- Réti Károly: A társadalombiztosítás újjáalkotása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 12. szám, 13-14.
- Réti Károly: A várományfedezeti rendszer bukása. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 11-12.
- Romhányi Antal: Az angol közegészségügy átszervezésének terve. *Városi Szemle*, 32. évf. (1946), 6-7. szám, 500-501.
- Rostás Oszkár: A népbiztosítás nem uniformizálja a betegellátást. *Magyar Orvosi Szemle*, 4. évf. (1948), 9-10. szám, 178-179.
- Rostás Oszkár: Az OTI 3 éves terve. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 7. szám, 1-3.
- Rostás Oszkár: Társadalombiztosítási kérdések. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 3. szám, 4-8.
- Rostás Oszkár: Üzemorvos, OTI, üzemegészségügy. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 2. szám, 7-8.
- Routledge, George (ed.): *Plan for Britain*. London, Routledge, 1943.
- Sarkady László: Demokratikus kórházvezetést! *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 10. szám, 17.
- Ságh Károly: A biztosítási folyamat „biztosítása”. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 3. évf. (1944), 4. szám, 97-98.
- Siftár Zoltán: A felvidéki társadalombiztosítási tartalékalapok kérdései. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 12. szám, 636-639.
- Somogyi Ferenc: *Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap létesítésének előzményei, szervezete és működése*. Budapest, Athenaeum, 1941.
- Steller Mária: Az ONCSA 100 milliója. *Nép- és Családvédelem*, 4. évf. (1944), 8. szám, 5.
- Sulyok Béla: Néhány szempont a kisiparosok és kiskereskedők kötelező biztosításával kapcsolatban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 6. szám, 3-4.
- Szabó Zoltán: A fajbiológia alapvonásai. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 521-528.
- Szalay Zoltán: Az 1941. évi népszámlálással kapcsolatban végrehajtott iparstatisztika első eredményei. *Magyar Statisztikai Szemle*, 20. évf. (1943), 5-6. szám, 268-284.
- Szaniszló József: Eredményes lehet-e a mai magyar szociálpolitika? *Társadalomtudomány*, 21. évf. (1941), 4. szám, 423-434.
- Szeibert János: A Felvidék visszatérésének fontosabb ipari szociálpolitikai kérdései. *Munkaügyi Szemle*, 12. évf. (1938), 12. szám, 618-628.
- Szekfü Gyula: *Három nemzedék és ami utána következik*. Budapest, Maecenas Kiadó, 2007.

- Székely Miklós: A közeljövő társadalombiztosítási feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 1. szám, 1-3.
- Szeverényi Zoltán: Öregség, rokkantság. *Jó egészséget! MABI Tudósító*, 1. évf. (1942), 10. szám, 234.
- Szociálpolitikus: Munkásság és munkásvédelem. A Beveridge-terv. A Szociáldemokrata Párt kiadása.* Budapest, MSZDP, 1943.
- Szűcs László (szerk.): *Dálnoki Miklós Béla kormányának (Ideiglenes Nemzeti Kormány) minisztertanácsi jegyzőkönyvei: 1944. december 23. – 1945. november 15.* 2. kötet, Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1997.
- Takács József: A mezőgazdasági szociálpolitika feladatai. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 11. szám, 17.
- Tallián Béla: *Törvényjavaslatok munkások- és cselédek sorsának betegség, baleset, rokkantság és aggkor esetére való biztosításáról.* Budapest, Pátria Nyomda, 1896.
- Taszári Tamás: *Mezőgazdasági öregségi biztosítás.* Budapest, Madách Nyomda, 1939.
- Tegzes László: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában I. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 6. szám, 202-207.
- Tegzes László: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában II. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 8. szám, 281-286.
- Tegzes László: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában III. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 9. szám, 330-335.
- Tegzes László: A közjóléti szövetkezetek szerepe a magyar társadalompolitikában IV., *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 10. szám, 374-379.
- Tegzes László: Az önkéntes társadalmi munka. *Nép- és Családvédelem*, 1. évf. (1941), 10. szám, 42.
- Tegzes László: Háború és szociálpolitika. *Nép- és Családvédelem*, 2. évf. (1942), 4. szám, 126-129.
- Teleki Pál: A korporatív alkotmányreform terve. In: Ablonczy Balázs (szerk.): *Teleki Pál. Válogatott politikai írások és beszédek.* Budapest, Osiris, 2000, 443-464.
- Teleki Pál: Kormánynyilatkozat. In: Ablonczy Balázs (szerk.): *Teleki Pál. Válogatott politikai írások és beszédek.* Budapest, Osiris, 2000, 343-376.
- Teleki Pál: Nemzeti szellem – nemzeti kultúra. In: Ablonczy Balázs (szerk.): *Teleki Pál. Válogatott politikai írások és beszédek.* Budapest, Osiris, 2000, 206-220.
- Teleki Pál: Társadalmi program és alkotmányreform. In: Ablonczy Balázs (szerk.): *Teleki Pál. Válogatott politikai írások és beszédek.* Budapest, Osiris, 2000, 473-484.
- Temesi István: Átalány-biztosítás a mezőgazdasági társadalombiztosításunkban. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 6. szám, 10-11.
- Tóth Béla: A Beveridge-terv. *Szociális Szemle*, 5. évf. (1943), 3. szám, 7-8.
- Tóth Béla: Családi segély. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 10. szám, 380-381.
- Tóth Béla: Szociális biztonság és a Beveridge-terv. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 7. szám, 257-261.
- Tóth Béla: Szociális biztosítási tervek. *Nép- és Családvédelem*, 3. évf. (1943), 12. szám, 457.
- Túri-Nagy Sándor: A MABI önkormányzata. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 8. szám, 7-8.

- Új rendelkezések a társadalombiztosításban. *Jó Egészséget! MABI Tudósító*, 2. évf. (1943), 1. szám. A költségvetési kiegyenlítésről és a gyógyászati segédanyagok ellátásának romlásáról.
- Valér Ferenc: Hozzászólás Rostás Oszkár dr. „Társadalombiztosítási kérdések” című közleményéhez. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 5. szám, 14-15.
- Varga József: *Új utakon az új, a népi Magyarország felé! Szociál- és népesedéspolitikai tanulmány*. Kézdivásárhely, Jókai Nyomda, 1943.
- Varga Lajos: 1947-ben a lakosság 60%-a állt gondozásunk alatt. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 1. szám, 8-9.
- Verseghy Géza: A 70.700-1947. N. M. sz. rendelet és a külön jogszabályon alapuló járadékok. *Társadalombiztosítási Szemle*, 3. évf. (1947), 7. szám, 4.
- Vigh Győző: Az öregségi biztosítás problémái. *Társadalombiztosítási Szemle*, 4. évf. (1948), 3. szám, 11-13.
- Vigh Győző: Egy felmerült gondolat az öregségi biztosítás fedezeti rendszerének megváltoztatására. *Munkaiügyi Szemle*, 13. évf. (1939), 6. szám, 282-285.
- Vitéz Endre László és a falu egészségügye. *MONE Orvostársadalmi Szemle*, 15. évf. (1938), 2. szám, 22-23.
- Weil Emil: A hároméves terv és az orvos. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 9. szám, 1-2.
- Weil Emil: A népjóléti költségvetés. *Magyar Orvosi Szemle*, 2. évf. (1948), 8. szám, 149-151.
- Weil Emil: Tisztelt Kartársak! *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 1. szám, 1-7.
- Wünscher Frigyes: A Hangya nemzetvédő munkája. In: Keresztes-Fischer Ferenc – Mártonffy Károly (szerk.): *A mai magyar egészségügyi közszolgálat*. Budapest, Belügyminisztérium, 1942, 412-414.
- Zellner Pál: Társadalombiztosítási kérdések. *Magyar Orvosi Szemle*, 1. évf. (1947), 10. szám, 1-6.

SZAKIRODALOM:

- Ablonczy Balázs: *Teleki Pál*. Budapest, Osiris, 2005.
- Alber, Jens: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 1987.
- Andorka Rudolf et al. (szerk.): *A Society Transformed: Hungary in Time-Space Perspective*. Budapest, CEU Press, 1999.
- Andorka Rudolf – Harcsa István: Longterm Modernization of Hungarian Society. In: Andorka Rudolf et al. (szerk.): *A Society Transformed: Hungary in Time-Space Perspective*. Budapest, CEU Press, 1999, 21-49.
- Baksay Zoltán: A munkanélküliség esetére szóló kötelező biztosítás és a munkanélküli segély kérdése az ellenforradalmi Magyarországon. *Századok*, 116. évf. (1983), 4. szám, 741-804.
- Barr, Nicholas (szerk.): *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában: az átalakulás, és ami utána jön*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1995.
- Bárány Ferenc: *Szociálpolitikai ismeretek*. Szeged, SZTE JGYF Kiadó, 2002.

- Bauerkämper, Arndt: *Die Sozialgeschichte der DDR*. München, R. Oldenbourg Verlag, 2005.
- Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László: *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2008.
- Belényi Gyula: A hatalom centralizációja és a részpolitikák a szocialista rendszerben. *Valóság*, 41. évf. (1998), 7. szám, 49-60.
- Berey Katalin: *Szociálpolitikai kísérlet Magyarországon a 40-es évek elején. (Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap munkássága 1940-1944)*. Budapest, A Művelődési Minisztérium Marxizmus-Leninizmus Oktatási Főosztálya, 1981.
- Berridge, Virginia: *Health and medicine*. In: Thompson, F.M.L. (ed.): *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*. Vol. III. Social Agencies and institutions, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 171-242.
- Bizberg, Ilán: Social Security Systems in Latin America in the 20th Century and the Model of the European Welfare State. In: Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin, WZB-Jahrbuch, 2004, 141-166.
- Bódy Zsombor: A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén. *Korall* 2. évf. (2001), 5-6. szám, 73-93.
- Bódy Zsombor: A „társadalom kora”. Munkásbiztosítás és munkásügy Magyarországon a 19. és 20. század fordulóján. *Aetas*, 19. évf. (2004), 1. szám, 5-30.
- Bódy Zsombor: *Egy társadalmi osztály születése: a magántisztviselők társadalomtörténete: 1890-1938*. Budapest, L'Harmattan, 2003.
- Bódy Zsombor: Szociálpolitika és szociáldemokrácia Magyarországon az I. világháború idején. *Századok*, 139. évf. (2005), 6. szám, 1457-1475.
- Botos János: *Fejezetek a Belügyminisztérium történetéből 1848-1938. Szemere Bertalantól Keresztes-Fischer Ferencig*. Budapest, BM Kiadó, 1994.
- Bouvier, Beatrix: *Die DDR – Ein Sozialstaat? Sozialpolitik in der Ära Honecker*. Bonn, Verlag J. H. W. Dietz, 2002.
- Cameron, Rondo: *A világgazdaság rövid története*. [Ford. Kállai Tibor] Budapest, Maecenas Kiadó, 1994.
- Castel, Robert: *A szociális kérdés alakváltozásai. A bér munka krónikája*. [Ford. Léderer Pál], Budapest, Kávé Kiadó, 1998.
- Castles, F. G.: *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*. Aldershot, Dartmouth, 1993.
- Colin Gordon (ed.): *Power/Knowledge. Selected Interviews and Other Writings 1972-1977. Michel Foucault*. New York, Pantheon Books, 1980.
- Cora Zoltán: *Az 1945-ös atomkémkedés dokumentumok tükrében*. Documenta Historica, 71. szám, Szeged, JATEPress, 2005.
- Cora Zoltán: A szociálpolitika arcultai: alternatívák és gyakorlat Magyarországon (1942-1956). In: Tamás Ágnes (szerk.): *Mozaikok a magyar történelemből*. Szeged, Egyetemi Kiadás, 2009, 160-179.
- Cora Zoltán: Mi a transznacionális történelem? *Aetas*, 24. évf. (2009), 2. szám, 130-144.
- Cora Zoltán: Összehasonlító módszer a mai európai történettudományban. *Aetas*, 22. évf. (2007), 2. szám, 174-179.

- Csaba Iván – Tóth István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest, Osiris – Láthatatlan Kollégium, 1999.
- Csépányi Dezső: *Az ellenforradalmi rendszer munkásellenes politikája 1935-1939. A rendszer ipari szociálpolitikája és kísérlete a legális munkásmozgalom felszámolására*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1972.
- Cseszka Éva: Kerkai Jenő és a KALOT. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 179-196.
- Csíky Balázs: A katolikus nagyjavadalmasok és a Gömbös- kormány telepítési tervei. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 131-160.
- Csizmadia Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1977.
- Dauntton, M. J.: Housing. In: Thompson, F.M.L. (ed.): *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*. Vol. II. Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 195-250.
- Dixon, John – Macarov, David (ed.): *Social Welfare in Socialist Countries*. London – New York, Routledge, 1992.
- Dworkin, Richard: What is Equality? *Philosophy and Public Affairs* 10. évf. (1981), 283-345.
- Egresi Katalin: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények 1919-39*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2008.
- Eley, Geoff: *Crooked Line: From Cultural History to the History of Society*. Michigan, University of Michigan Press, 2005.
- Erős Vilmos: Mit jelent a történetírás-történet és miért írunk ilyet? *Aetas*, 15. évf. (2000), 4. szám, 142-147.
- Esping-Andersen, Gøsta: Social Welfare Policy. In: Neil J. Smelser – Paul B. Baltes (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam – New York, Elsevier, 2001, 14481-14484.
- Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press, 1993.
- Ferge Zsuzsa – Lévai Katalin (szerk.): *A jóléti állam*. Budapest, ELTE Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék: Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 2002.
- Ferge Zsuzsa: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*. Budapest, Magvető, 1986.
- Ferge Zsuzsa: Social Policy Regimes and Social Structure. In: Ferger Zsuzsa – Kolberg, Jon Eivind (eds.): *Social Policy in a Changing Europe*. Frankfurt, Campus Verlag und Westview Press, 1992, 201-222.
- Ferge Zsuzsa: *Társadalompolitikai tanulmányok*. Budapest, Gondolat, 1980.
- Flora, Peter – Heidenheimer, Arnold J.: *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick – London, Transaction Books, 1981.
- Fodor Pál: *Teleki Pál. Egy „bujdosó könyv”*. Budapest, Mike és Társa Antikvárium, 2001.
- Fraser, Derek: *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy Since the Industrial Revolution*. London, Macmillan, 1992.
- Gadamer, Hans Georg: *Igazság és módszer: egy filozófiai hermeneutika vázlata*. Budapest, Gondolat, 1984.

- Gardiner, Juliet – Wenborn, Neil (ed.): *The History Today Companion to British History*. London, Collins & Brown, 1995.
- Garnett, Mark – Weight, Richard (ed.): *Modern British History*. London, Pimlico, 2004.
- Gál László et al (szerk.): *Szociálpolitikánk két évtizede*. Budapest, Táncsics, 1969.
- Gergely Jenő: A keresztényszocializmus a legújabb kutatások tükrében. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 79-97.
- Gergely Jenő: *A keresztényszocializmus Magyarországon: 1924-1944*. Gödöllő, Typovent, 1993.
- Gergely Jenő: *Prohászka Ottokár. „A napbaöltözött ember.”* Budapest, Gondolat, 1994.
- Gergely Jenő: XIII. Leó és a keresztényszocializmus. *Vigilia*, 63. évf. (1998), 11. szám, 826-829.
- Gergely Jenő: *A pápaság története*. Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1982.
- Gergely Jenő: *Prohászka Ottokár: „A napbaöltözött ember”*. Budapest, Gondolat, 1994.
- Glatz Ferenc (szerk.): *Politikai pártok programjai Magyarországon: 1867-1980*. Budapest, Kossuth Kiadó, 1991.
- Glennerster, Howard: *British Social Policy. 1945 to the Present*. Oxford, Blackwell, 2007.
- Guillemard, A. M.: Welfare. In: Neil J. Smelser – Paul B. Baltes (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam – New York, Elsevier, 2001, 16416-16419.
- Gyáni Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. Budapest, História, 1994.
- Gyáni Gábor: A történetírás fogalmi alapjairól. In: Bódy Zsombor – Ö. Kovács József (szerk.): *Bevezetés a társadalomtörténetbe*. Budapest, Osiris, 2003, 11-53.
- Gyáni Gábor: Lakásépítés és szociális lakáspolitikai Magyarországon 1920-1944. In: Mazsu János (szerk.): *Iparosodás és modernizáció: Tanulmányok Ránki György emlékének*. Debrecen, KLTE Történelmi- és Klasszika-Filológiai Intézete, 1991, 137-153.
- Gyáni Gábor: Szociálpolitika és jótékonyosság a két világháború közötti Magyarországon. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 11-23.
- Gyáni Gábor: Társadalmi struktúrák és szociálpolitikai kihívások a két világháború között. In: Pásztor Cecília (szerk.): *Ahol a határ elválaszt. Trianon és következményei a Kárpát-medencében*. Balassagyarmat – Várpalota, Nagy István Történelmi Kör – Nógrád Megyei Levéltár, 2002, 59-67.
- Gyáni Gábor: Társadalmi struktúrák és szociálpolitikai kihívások a két világháború között. *Világosság*, 42. évf. (2001), 7-9. szám, 77-84.
- Gyáni Gábor – Kövér György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004.
- Habermas, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása: vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban*. [Ford. Endreffy Zoltán], Budapest, Gondolat, 1971.
- Habermas, Jürgen: *Die Philosophische Diskurs der Moderne*. Frankfurt, Suhrkamp, 1985.

- Hámori Péter: A Beveridge-jelentés. A jóléti állam nagy-britanniai programja és visszhangjai. In: „*Szegények mindig lesznek veletek...*” *Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, 2006. 93-107.
- Hámori Péter: Az Egri (Magyar) Norma és a Ferences Szegénygondozó Nővérek rendjének története. In: uő: „*Szegények mindig lesznek veletek...*” *Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006, 109-150.
- Hámori Péter: A katolikus jobboldal eszméi. *Valóság*, 39. évf. (1996), 2. szám, 100-105.
- Hámori Péter: A magyarországi agrár-szociálpolitika kezdetei. In: uő: „*Szegények mindig lesznek veletek...*” *Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006, 29-71.
- Hámori Péter: A magyar kormány szociálpolitikája a visszacsatolt Felvidéken és Észak-Erdélyben. *Magyar Szemle*, 15. évf. (2006), 1-2. szám, 167-185.
- Hámori Péter: A Miniszterelnökség V., Társadalompolitikai Osztályának története 1938-1941. In: uő (szerk.): „*Szegények mindig lesznek veletek...*” *Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006, 181-211.
- Hámori Péter: A settlement-mozgalom története. In: uő: „*Szegények mindig lesznek veletek...*” *Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006, 73-92.
- Hámori Péter: Kísérlet a magyar falu lakásügyének rendezésére a két világháború közti Magyarországon. *Aetas*, 19. évf. (2004), 1. szám, 49-73.
- Hámori Péter: Kísérlet a visszacsatolt felvidéki területek társadalmi és szociális integrálására. A Magyar a Magyarért Mozgalom története (1938-1940). *Századok*, 135. évf. (2001), 3. szám, 573-574.
- Hámori Péter: Magyar társadalomszervezési kísérletek Észak-Erdélyben (1938-1944). *Korall*, 5. évf (2004), 18. szám, 65-97.
- Hámori Péter: Női szerepek és szociálpolitika Magyarországon 1920-1944. *Korall*, 13. évf. (2003), 9. szám, 30-48.
- Hámori Péter: „*Szegények mindig lesznek veletek...*” *Tanulmányok a szociálpolitika történetéből*. Budapest, Pázmány Társadalomtudomány 2., 2006.
- Hámori Péter: Utak az Országos Nép- és Családvédelmi Alaphoz (Mi is az a modern szociálpolitika?). In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 25-53.
- Harris, Bernard: *The Origins of the Welfare State. Social Welfare in England and Wales, 1800-1945*. New York, Palgrave Macmillan, 2004.
- Harris, José: Society and the State in Twentieth-Century Britain. In: Thompson, F.M.L. (ed.): *The Cambridge Social History of Britain 1750-1950*. Vol. III. Social Agencies and institutions, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 63-118.
- Harris, José: Some Aspects of Social Policy in Britain during the Second World War. In: Mommsen, W. J. (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*. London, Croom Helm, 1983, 247-262.
- Harris, José: *William Beveridge: A Biography*. Oxford, Clarendon Press, 1977.

- Haupt, Heinz-Gerhard – Kocka, Jürgen (Hrsg.): *Geschichte und Vergleich*. Frankfurt/M. – New York, Campus Verlag, 1996.
- Hennock, E. P.: The History of the Welfare State Since 1945. In: Neil J. Smelser – Paul B. Baltes (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam – New York, Elsevier, 2001, 16442-16443.
- Hess, Jürgen C.: The Social Policy of the Attlee Government. In: Mommsen, W. J. (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*. London, Croom Helm, 1983, 296-311.
- Hill, C. P.: *British Economic and Social History 1700-1982*. London, Edward Arnold, 1986.
- Hans Günther Hockerts: German Post-war Social Policies against the Background of the Beveridge Plan. Some Observations Preparatory to a Comparative Analysis. In: Mommsen, W. J. (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*. London, Croom Helm, 1983, 315-339.
- Iordachi, Constantin: Reconceptualizing the Social: East Central Europe and the New Sociocultural History. In: Schlacks, Charles et al. (eds): *East Central Europe / L'Europe du Centre-Est. Eine wissenschaftliche Zeitschrift*. Vol. 34-35. (2007-2008), 1-2. szám, 1-35.
- Johnson, M. – Cullen, L.: Solidarity put to the test. Health and social care in the UK. *International Journal of Social Welfare* (2000) 9. 228-237.
- Jones, Henry: Beveridge's Trojan Horse. *History Today*, Vol. 41. (1992), No. 11., 44-49.
- Juhász Annamária: Prohászka Ottokár kora szociális problémáiról. *Valóság*, 52. évf. (2009), 8. szám, 16-46.
- Juhász, Borbála: Wiederaufbau der Sozialen Arbeit in Ungarn. In: Hering, Sabine – Waaldijk, Berteke (hrsg.): *Die Geschichte der Sozialen Arbeit in Europa (1900-1960)*. Opladen, Leske und Budrich, 2002, 183-188.
- Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin, WZB-Jahrbuch, 2004.
- Kaelble, Hartmut: *Der historische Vergleich. Eine einföhrung zum 19. und 20. Jahrhundert*. Frankfurt/M. – New York, 1999.
- Kaposi Zoltán: *Magyarország gazdaságtörténete 1700-2000*. Budapest, Dialóg Campus, 2002.
- Karsai László: *Holokausz*. Budapest, Pannonica Kiadó, 2001.
- Keller Márkus: A megértés lehetősége – az összehasonlító történetírás hasznáról. *Aetas*, 20. évf. (2005), 4. szám, 102-111.
- Kiss László: Az ispotálytól a modern kórházig. Kórházak Magyarországon a 19. század végétől a második világháborúig. *Századvég*, 10. évf. (2005), 3. szám, 49-82.
- Kocka, Jürgen: Crooked Line: Returning to Social History? *History and Theory*, 47. évf. (2008), 421-426.
- Kornai János: *A szocialista rendszer: kritikai politikai gazdaságtan*. Budapest, Heti Világgazdaság, 1993.
- Kornai János: "The Hungarian Reform Process." In: *Journal of Economic Literature*, 24. évfolyam, (1986), 4. szám, 1637-1738.

- Korom Mihály: A moszkvai magyar kommunista emigráció 1944. őszi megbeszélései a programkészítésről, *Múltunk*, (1993), 1. szám, 114-133.
- Laczkó István: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*. Budapest, Táncsics, 1968.
- Lengyel György: Az irányított gazdaság kialakulásának néhány tényezője Magyarországon. In: *Budapest Főváros Levéltára Közleményei '78*. Budapest, Budapest Főváros Levéltára, 1979, 285-304.
- Marshall, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*. New York, Doubleday, 1965.
- Megyeri Anna: Az ONCSA (Országos Nép- és Családvédelmi Alap) segítő munkája Nagykanizsán 1941-1945 között. *Zalai Múzeum*, 10. évf. (1997), 7. szám, 177-182.
- Menyhárt Szabolcs: *Az öregségi nyugdíjbiztosítási rendszer Magyarországon a reformfolyamatok tükrében*. PhD disszertáció. Miskolc, Miskolci Egyetem, Állam és Jogtudományi Kar, 2007.
- Middell, Matthias: Transnacionális történelem mint transznacionális project? [Ford. Cora Zoltán] *Aetas*, 24. évf. (2009), 2. szám, 134-139.
- Mommsen, W. J. (ed.): *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*. London, Croom Helm, 1983.
- Montanari, Ingalill: Modernization, globalization and the welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930. *British Journal of Sociology*, Vol. 52. (2001) Issue 3., 469-494.
- Nagy József: A földkérdés a II. világháború előtt és alatti években. *Századok*, 127. évf. (1993), 5-6. szám, 651-675.
- Nagy Péter Tibor: A társadalompolitika új elemei az 1930-as évek Magyarországon. *Világosság*, 42. évf. (2001), 7-9. szám, 85-104.
- Németh István (szerk.): *20. századi egyetemes történelem*. Budapest, Osiris Kiadó, 2005.
- Ormos Mária: *Magyarország a két világháború korában 1914-1945*. Budapest, Csokonai Kiadó, 2006.
- Papházi Tibor: *Egyesületek, társadalom, egészségügy. Fejezetek az egyesületek szociológiájának köréből*. Budapest, Nonprofit Kutatások 6., 1997.
- Petrák Katalin: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*. Budapest, Táncsics, 1978.
- Petrás Éva: Társadalmi tanítás és szociális kérdés. A Quadragesimo anno enciklika recepciója a katolikus újságírásban, 1931-1938. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 113-130.
- Pik Katalin: *A szociális munka története Magyarországon (1817-1990)*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 2001.
- Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos (szerk.): *20. századi magyar történelem 1900-1994*. Budapest, Korona Kiadó, 2001.
- Prónai Borbála: A kötelező társadalombiztosítás szolgáltatásai a két világháború közötti Magyarországon. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 55-75.

- Püski Levente: Demokrácia és diktatúra között. A Horthy-rendszer jellegéről. In: Romsics Ignác (szerk.): *Mítoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemről*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002, 206-233.
- Püski Levente: Politikai rendszerek Kelet-Közép-Európában az I. világháború után. In: Bán D. András (szerk.): *A híd túlsó oldalán*. Budapest, Osiris Kiadó, 2000, 90-117.
- Raphael, Lutz: Europäische Sozialstaaten in der Boomphase (1948-1973). Versuch einer historischen Distanzierung einer „klassischen Phase“ der europäischen Wohlfahrtsstaats. In: Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin, WZB-Jahrbuch, 2004, 51-73
- Rawls, John: *A Theory of Justice*. Cambridge MA, Harvard University Press, 1971.
- Ritter, Gerhard: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München, Oldenbourg Verlag, 1991.
- Romsics Ignác: A bethleni konszolidáció állam- és kormányzati rendszere. *Társadalmi Szemle*, 40. évf. (1985), 12. szám, 63-71.
- Romsics Ignác (szerk.): *Mítoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemről*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002.
- Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004.
- Rose, Richard: The Long and the Short of Transformation in Central Europe. In: Andorka Rudolf et al. (szerk.): *A Society Transformed: Hungary in Time-Space Perspective*. Budapest, CEU Press, 1999, 179-203.
- Sallai Gergely: Az első bécsi döntés diplomáciai és politikai előtörténete. *Századok*, 133. évf. (2000), 3. szám, 597-631.
- Sarnyai Csaba Máté: A szociális kérdés és a világi hívek szerepe az egyházban Prohászka Ottokár és Giesswein Sándor értelmezésében. In: Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 163-178.
- Schmid, Josef: *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. Opladen, Leske und Budrich, 1996.
- Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik*. Opladen, Leske und Budrich, 1988.
- Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik der DDR*. Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.
- Schmidt, Manfred G.: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen, Leske und Budrich, 1998.
- Siegrist, Hannes: A transznacionális történetírás mint kihívás a tudományos történetírás számára. [Ford. Cora Zoltán] *Aetas*, 24. évf. (2009), 2. szám, 140-144.
- Sipos Péter: *Imrédy Béla*. Budapest, Elektra Kiadóház, 2001.
- Szabó László István: *Kovrig Béla társadalomszemlélete és hivatásrendi törekvései*. PhD disszertáció. Budapest, ELTE BTK, 2004.
- Szabó Pál Csaba (szerk.): *A magyar állam története*. Budapest, Bölcsész Konzorcium, 2006.
- Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig. In: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000, 28-50.

- Szikra Dorottya: A szociálpolitika másik arca. Fajvédelem és produktív szociálpolitika az 1940-es évek Magyarországon. *Századvég*, 13. évf. (2008), 48. szám, 39-79.
- Szikra Dorottya: Modernizáció és társadalombiztosítás a 20. század elején. In: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után: tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000, 11-27.
- Szikra Dorottya: The Thorny Path to Implementation: Bismarckian Social Insurance in Hungary in the late 19th Century. *European Journal of Social Security*, Vol. 6. (2004), No. 3., 255-272.
- Szikra Dorottya: Új ablak a magyar szociális ellátások történetére. Fajüldözések és szociálpolitika a legújabb kutatások alapján. *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 17. évf. (2006), 3. szám, 110-115.
- Szilágyi Csaba: Szegénygondozás 1919 és 1945 között. A Szeretet Leányai Társulatának szegénygondozó tevékenysége. In: uő (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008, 235-258.
- Szilágyi Csaba (szerk.): *Szociális kérdések és mozgalmak Magyarországon (1919-1945)*. Budapest, Gondolat, 2008.
- Takesi, Hirata: A bethleni konszolidáció jellege a nemzetközi szakirodalom tükrében. *Valóság*, 36. évf. (1993), 1. szám, 54-66.
- Tanaka, Yoko: Between Self-responsibility and Social Security. Japan and the European Social Model from a Historical Perspective. In: Kaelble, Hartmut – Schmid, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin, WZB-Jahrbuch, 2004, 167-214.
- Tálos, Emmerich: Sozialstaat – Sozialpolitik. In: Forum Politische Bildung (Hg.): *Informationen zur Politischen Bildung. Sozialpolitik im internationalen Vergleich*, 14. évf. (1998), 5-14.
- Tárkányi Ákos: *Európai családpolitikák: A magyar szociálpolitika története*. www.communio.hu/meh/eucsp.htm Hozzáférés: 2010.09.30.
- Titmuss, Richard M.: *Essays on 'The Welfare State'*. London, Allen and Unwin, 1958.
- Titmuss, Richard M.: *Problems of Social Policy*. London, H.M. Stationery Office, 1950.
- Titmuss, Richard M.: *The Irresponsible Society*. London, Fabian Tract, 1960.
- Tomka Béla: *A jóléti állam Európában és Magyarországon a 20. században*. Budapest, Corvina, 2008.
- Tomka Béla: Az összehasonlító módszertan a történetírásban – eredmények és kihasználatlan lehetőségek. *Aetas*, 20. évf. (2005), 1-2. szám, 243-258.
- Tomka Béla: *Családfejlődés a 20. századi Magyarországon és Nyugat-Európában: konvergencia vagy divergencia?* Budapest, Osiris Kiadó, 2000.
- Tomka Béla: *Európa társadalomtörténete a 20. században*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009.
- Tomka Béla: Jóléti rendszerek a 20. századi Magyarországon: nemzetközi összehasonlítás. *Történelmi Szemle*, 43. évf. (2001), 3-4. szám, 209-236.;
- Tomka Béla: Rászorultsági elv vagy általános szociális jogok? Jóléti rendszerek történeti összehasonlításának tanulságai. *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 17. évf. (2006), 5. szám, 20-42.
- Tomka Béla: *Social Security in Hungary in a Long-run and Comparative Perspective: Expenditures, Social Rights, and Organization, 1918-1990*. Arbeitspapiere des

- Osteuropa-Instituts der Freien Universität Berlin. Arbeitsbereich Politik und Gesellschaft. Heft 43. Berlin, 2002.
- Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003.
- Tomka Béla: *Trendek, típusok, teljesítmények: jóléti államok a 20. században*. Századok Füzetek 4. Budapest, Magyar Történeti Társulat, 2009.
- Tomka Béla: Western European welfare states in the 20th century: convergences and divergences in a long-run perspective. *International Journal of Social Welfare*, vol. 12. (2003), no. 4. 249-260.
- 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, WZB-Jahrbuch, 2004, 107-139.
- Tomlinson, Jim: Why so Austere? The British Welfare State of the 1940s. *Journal of Social Policy*, Vol. 27. (1998) Issue 1. 63-77.
- Umbrai Laura: *A szociális kislakásépítés története Budapesten 1870-1948*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2008.
- Ungváry Krisztián: „Árjásítás” és „modernizáció”. Adalékok Imrédy Béla miniszterelnöki működéséhez és a zsidótörvények geneziséhez. *Századvég*, 7. évf. (2002), 26. szám, 3-37.
- Ungváry Krisztián: Magyarország szovjetizálásának kérdései. In: Romsics Ignác (szerk.): *Mítoszok, legendák, tévhitek a 20. századi magyar történelemről*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002.
- Ungváry Krisztián: Szociálpolitika, modernitás és antiszemitizmus Imrédy Béla politikájában. *Rubicon*, 20. évf. (2009), 1-2. szám, 78-83.
- Valuch Tibor: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Budapest, Osiris Kiadó, 2005.
- Vobruba, Georg: Korszerűség, modernizáció, szociálpolitika. *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 2. évf. (1991), 6. szám, 3-11.
- Vörös Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944-1950*. 1. kötet, Budapest, Kozgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1985.
- Wilensky, Harold L.: *The Welfare State and Equality*. Berkeley, California University Press, 1975.
- Wood, Sydney: *The British Welfare State 1900-1950*. Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Zapf, Wolfgang: *Individualisierung und Sicherheit*. München, Beck, 1987.