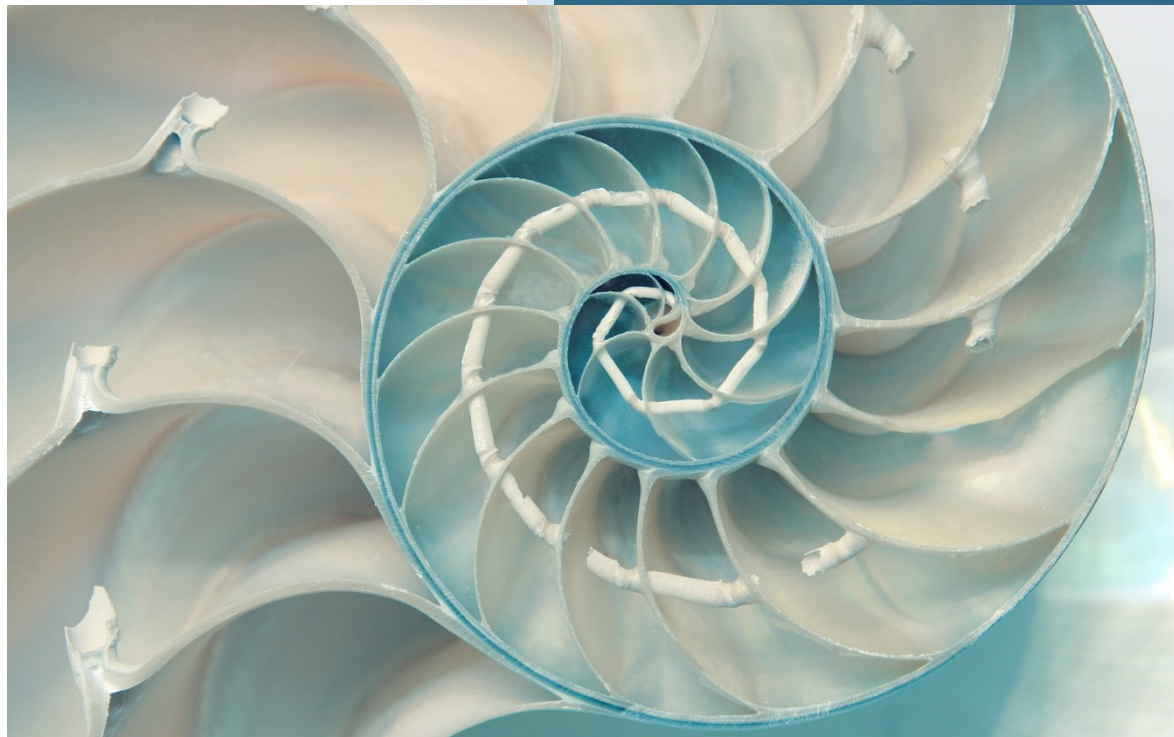


FEJEZETEK A SZOCIÁLPOLITIKA TÖRTÉNETÉBŐL



Segédanyag

Dr. Cora Zoltán

Szegedi Tudományegyetem

**Bölcsészet-
Társadalomtudományi Kar**

és

COPYRIGHT: 2018,
Szegedi Tudományegyetem Egészségtudományi és Szociális Képzési Kar

LEKTORÁLTA: Borbola Gábor

Creative Commons NonCommercial-NoDerivs 3.0 (CC BY-NC-ND 3.0)

A szerző nevének feltüntetése mellett nem kereskedelmi céllal szabadon másolható, terjeszthető, megjelentethető és előadható, de nem módosítható.

TÁMOGATÁS:

Készült az EFOP-3.5.2.-17-2017-00003 számú, „Duális és gyakorlatorientált felsőoktatási képzések fejlesztése és oktatási innováció a szociális munka és a segítő szakmák terén a Dél-alföldi régióban” című projekt keretében.

Szeged • 2018

TÁJÉKOZTATÓ

Navigálás



Bárhonnan elérheted a fő tartalomjegyzéket.

Amennyiben a tananyagot Acrobat Readerrel olvassa, úgy lehetősége van a dokumentumot bejárni a linkek segítségével a böngészőknél már megszokott módon. Előre lépni a linkekre klikkeléssel lehet, visszalépni pedig a billentyűzet Alt+kurzor mozgató nyilak közül a balra.

TARTALOMJEGYZÉK

1. Szociálpolitika Magyarországon a második világháború után	5
1.1. Szociálpolitika Magyarországon a szovjet megszállás idején	5
1.2. Az intézményrendszer átalakulása 1945 után	7
1.3. A szociálpolitika és a gazdaság kapcsolata	9
1.4. A társadalombiztosítás lefedettségének alakulása 1945 után	11
1.5. Szociális kiadások, juttatások és járulékok.....	13
1.6. A nyugdíjrendszer változásai 1975-ig.....	20
1.7. A lakás mint a (jólét) alapja	21
1.8. Az 1975. évi társadalombiztosítási reform.....	24
1.9. A szociálpolitika alakulása 1975-től a rendszerváltozásig.....	26

1. SZOCIÁLPOLITIKA MAGYARORSZÁGON A MÁSODIK VILÁGHÁBORÚ UTÁN

A szovjet típusú politikai berendezkedés a társadalombiztosítás intézményi, szervezeti és elvi rendszerében is gyökeres fordulatot hozott. Ebben a fejezetben a magyarországi szociálpolitika változásait követjük nyomon a második világháborútól a rendszerváltás időszakáig. Elsőként az intézményrendszer átalakulását és a szociálpolitika gazdasághoz viszonyított helyzetének megváltozását tekintjük át. Ezt követően a társadalombiztosítás lefedettségével és a szociális jogokkal foglalkozunk. A jóléti rendszerek fontos jellemzőiként a szociális kiadások, juttatások és járulékok rendszerét és változásait is elemezzük. Komplexitására és a szociális kiadásokban betöltött prominens szerepére való tekintettel a nyugdíjrendszert külön fejezetben tárgyaljuk. A tematikus felosztástól eltérően az 1975-ös társadalombiztosítási reformnak külön fejezetet szentelünk, mivel a szociálpolitika szinte összes területét érintő változtatásokat hajtott végre. A jólét egyéb területeit is áttekintjük, így elsősorban a jövedelmek jellemzőit. A magyarországi szociálpolitika elemzését a társadalombiztosítás 1975-től 1990-ig terjedő periódusának tárgyalásával zárjuk.

1.1. SZOCIÁLPOLITIKA MAGYARORSZÁGON A SZOVJET MEGSZÁLLÁS IDEJÉN

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

1945-ben Magyarországon a megszálló szovjet katonai igazgatás hozott jóléti intézkedéseket, mely elsődleges feladatának tartotta, hogy a szociálpolitikát a gazdasági célok szolgálatába állítsa, illetve a súlyos gazdasági problémák ellenére a kommunista hatalom legitimációjára használja fel.¹ A termelés az 1938-as szint

¹ A magyarországi katonai ellenőrzést és közigazgatást a Kliment Vorosilov vezette SZEB (Szövetséges Ellenőrző Bizottság) felügyelte, melynek létrehozását az 1945. január 20-án aláírt magyar-szovjet fegyverszüneti megállapodásban rögzítették.



harmadára esett vissza, az összes jóvátétel megközelítette az 500 millió dollárt. A nehézségeket fokozta, hogy 1946-ban a világtörténelem legnagyobb mértékű inflációja következett be, mivel a kereslet és kínálat viszonya megbomlott, és az akadozó adók miatt a kormány csak bankjegyek nagyarányú kibocsátásával tudta fedezni a költségeket.² A nemzeti vagyon megközelítőleg 40%-a megsemmisült,³ ami a társadalombiztosítási rendszerre nézve is súlyos károkat jelentett. A nyugdíjjáruelékokból származó tartalékvagyont részben ingatlanokba fektették, melyeknek nagy része a háború során elpusztult, részben pedig értékpapírokba, melyek az infláció következtében értéktelenedtek. Az újonnan befolyt járulékokat az infláció szintén értéktelenítette, így a háború utáni szociálpolitika pénzügyi alapjai megrendültek.

A SZEK a pénzügyi instabilitás miatt érintetlenül hagyta a második világháború előtti intézményrendszert, és igazgatási struktúráját.⁴ Ugyanakkor bizonyos szociális jogokat kiterjesztett.⁵ Az 6180/1945. ME sz. rendelet alapján 1945 őszen a betegségi biztosítást a mezőgazdasági munkásságra is kiterjesztették, azoknak a munkavállalóknak pedig, akik minimum 10 főt foglalkoztató üzemben dolgoztak, biztosították a családi pótlékot is. A jogkiterjesztéssel együtt azonban megjelent a politikai diszkrimináció gyakorlata is.⁶

A biztosításokat a munkáltató fizette, a munkavállalói képviselőlet ugyanakkor kétharmadra nőtt a munkaadók képviselőletével szemben az önkormányzatokban. A már említett gazdasági nehézségek miatt sem a járulékok, sem a juttatások rendszere nem működött kielégítően. 1945 és 1947 között a nyugdíjasok a forint bevezetése körüli átváltási nehézségeknek köszönhetően egységes (minimális) összeget kaptak.⁷ A járulékok rendszere szintén akadozott, ezért állami beavatkozásra került sor,

² Az új forint bevezetésére 1946. augusztus 1-én került sor. Az ehhez szükséges feltételeket a megfelelő árualap felhalmozása és a Magyar Nemzeti Bank aranykészletének visszaszolgáltatása biztosította. Az árakat pedig a mezőgazdaságra nézve hátrányos következményekkel járó mesterséges agrárrollóval szorították le. Romsics Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris Kiadó, 2004, 305-319.

³ A Magyar Gazdaságkutató Intézet adatához lásd Szabó Sándorné Csemniczki Katalin: "Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig". In: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után*. Budapest, Közgazdasági Szemle Alapítvány, 2000, 36.

⁴ Bár 1944 óta Ideiglenes Nemzeti Kormány működött az országban, a közigazgatásban és a szociálpolitikában a SZEK objektívái érvényesültek. A társadalombiztosítás a Népjóléti Minisztérium irányítása alá került 1945 után. A biztosítás feltételei azonban továbbra is járulékfizetés és a munkavállalói státusz voltak. Ez utóbbi 1945 után az államosítások következtében egyre inkább állami alkalmazotti foglalkoztatottságot jelentett. Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest: Századvég Kiadó, 2003, 92.

⁵ A politikai kényszerek rendszerének hasonló érvényesülése figyelhető meg az 1956-os magyar forradalom vagy az 1953-as berlini felkelés leverését követően is.

⁶ Ez Magyarországon az ún. „B-listázásokban” nyilvánult meg. Ez azt jelentette, hogy a Horthy-rendszerben illetve a háború alatt funkciót betöltő tisztviselőket elmozdították állásukból, és megvonták járadékaikat. A politikai diszkrimináció tehát közvetlen diszkontinuitást jelentett a második világháború előtti periódus szociálpolitikai gyakorlatával. Tomka, *op. cit.*, 89.

⁷ Csemniczki, *op. cit.*, 38; Valuch Tibor: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001, 344-345.

melynek következtében 1947 ősztől (az első hároméves terv bevezetésétől) már folyamatossá váltak a pénzbeli juttatások.⁸ Ugyanakkor a politikai „megbízhatóság” hiánya esetén korábban megszerzett jogosultságokat is megvonhattak. A diszkontinuitás mellett nivellációs folyamat indult meg a juttatások terén, melynek nyomán lehetőség nyílt a különböző foglalkozási kategóriák nyugdíjainak újraszabályozására.⁹ Ezenfelül pedig az állami szektor kiterjesztésével párhuzamosan megindult a lefedettség kör folyamatos bővülése.

A gazdasági stabilizációt követően azonban a szociálpolitikában előtérbe kerültek a politikai szempontok. A tervutasításos rendszernek alárendelt szociálpolitika másik jellegzetessége volt a kommunista gleichschaltolás, amely a gazdaság megszilárdulását követően a társadalombiztosítási intézmények hathatós centralizálását tűzte ki célul. Elsőként az önálló és karitatív szervezeteket kezdték el felszámolni, melyet a Rákosi diktatúra idején fejeztek be.¹⁰ A kommunista gleichschaltolás ugyanakkor együtt járt a szakszervezetek társadalombiztosítási rendszerbe való egyre nagyobb fokú bevonásával.

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

1.2. AZ INTÉZMÉNYRENDSZER ÁTALAKULÁSA 1945 UTÁN

Magyarországon 1945 és 1950 között ment végbe a szociálpolitika intézményrendszerének központosítása, mely a kommunista jóléti rendszerek egyik általános tendenciájának tekinthető. Ezt támasztja alá, hogy a központi irányítási elv 1989-ig meghatározó maradt. A társadalombiztosítás irányítását 1945-ben a Népjóléti Minisztériumhoz rendelték, mely ezt követően létrehozta az Országos Szociálpolitikai Tanácsot valamint a szociálpolitika helyi szerveit. Az új rendszer kiépítése az önkormányzati alapon működő biztosító intézetek felszámolásával vagy beolvasztásával járt.¹¹ Az önálló és karitatív szervezetek megszüntetésével együtt

⁸ Tomka, *op. cit.*, 88.

⁹ Ez a folyamat az 1950-es évek nyugdíjreformjaiban realizálódott. Tomka, *op. cit.*, 94-95.

¹⁰ Sík Endre: “New Trends in the Hungarian Welfare System”. In: Adalbert Evers – H. Wintersberger (szerk): *Shifts in the Welfare Mix*. Frankfurt a. M., Campus, 1990, 283.

¹¹ A központosító törekvések olyannyira érvényesültek, hogy az 1960-as évek után indult önálló kezdeményezéseket is felszámolták. Erre a sorsa jutott az 1970-es években a SZETA – Szegényeket Támogató Alap – is. Tomka, *op. cit.*, 111.



1950-től a szociális segélyezést is zárolták.¹² A szociális-szegénységélyezési rendszer más kommunista országokban is rendkívül hiányos volt. Ugyanakkor sem a politika, sem a helyi közigazgatási szervezet nem rendelkezett a probléma kezeléséhez szükséges szakmai felkészültséggel.¹³ A különböző biztosító intézeteket 1945-ben az OTI szervezetébe integrálták.¹⁴ A népjóléti miniszternek felelős OTI köztestületként látta el feladatait 1950-ig.¹⁵

A kommunista gleichschaltolás végrehajtását követően újabb szervezeti változáson esett át a feladatai emiatt egyre nehezebben ellátó társadalombiztosítási intézményhálózat. Az 1950. évi 36. sz. törvényrendelet megszüntette a Népjóléti Minisztériumot. A társadalombiztosítási alapok kezelését 1950. október 1-jétől a SZOT – Szakszervezetek Országos Tanácsa – valamint az SZTK – Szakszervezetek Társadalombiztosítási Központja – vette át.¹⁶ Mindkét szervezetet a Minisztertanács felügyelete alá helyezték. Az előbbi a társadalombiztosítás tényleges irányítását, az utóbbi pedig az ügyviteli munkákat látta el.¹⁷ Ezzel párhuzamosan üzemi kifizetőhelyeket, valamint a szakszervezeti bizottság irányításával működő társadalombiztosítási tanácsokat is létrehoztak. 1951-ben az Állami Közegészségügyi Felügyelet keretében államosították a szakorvosi rendelőintézeteket, majd ezután kiépítették a Közegészségügyi és Járványügyi Állomások (KÖJÁL) rendszerét is. Az egységes egészségbiztosítást 1956-ban vezették be.¹⁸ 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.

¹² Ez egyben a liberális jóléti rendszer elutasítását is jelentette, mivel a rászorultsági elv így nem érvényesülhetett (nem létezett ún. “means test”). Sík: “New Trends in the Hungarian Welfare System”. In: Evers–Wintersberger (szerk.): *Shifts in the Welfare Mix*, 283.

¹³ Barr, Nicholas (szerk.): *Munkaerőpiac és szociálpolitika Közép- és Kelet-Európában*. Budapest, Hilscher Rezső Szociálpolitikai Egyesület, 1995, 268-276.

¹⁴ A MABI és MAHABBI önállóságának felszámolását követően 1948-ban számos vállalati nyugdíjpénztárt a Központi Nyugdíjpénztárban egyesítette, mely 1950-ben az Országos Nyugdíjintézet nevet kapta. Csak a bányászok és vasutasok önálló biztosító intézetei működtek tovább különálló szervezetekként. A szociális rendszeren belül a kizárólagos állami felelősség elvének érvényesítése lett az alapelv. Tomka, *op. cit.*, 109.

¹⁵ A testület tagságának 75%-át munkavállalók, 25%-át pedig munkaadók alkották. Ez a látszat önkormányzatiság az MDP KB (Magyar Dolgozók Pártja Központi Bizottsága) és a Minisztertanács közvetlen felügyelete miatt aligha érvényesülhetett. Valuch, *op. cit.*, 344.

¹⁶ Csemniczki, *op. cit.*, 36.

¹⁷ Az önálló szociálpolitikát a gazdasági tervekbe integrálták, s ezzel szerepe másodlagossá vált. Botos József: *A magyar társadalombiztosítás kialakulása és fejlődése*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 1998, 25-26.; Ferge Zsuzsa: *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*. Budapest, Magvető, 1986, 158.

¹⁸ A dolgozók és családtagjaik részére díjtalan egészségügyi ellátást biztosítottak, a gyógyszerek térítési díját egységesen 15%-ban állapították meg. Valuch, *op. cit.*, 345-346.

Az intézményi struktúrában 1984-ig nem történt lényegi változás. Az 1984. évi 5. sz. törvényrendelet a társadalombiztosítást kizárólagos állam feladattá nyilvánította, ezért az ekkor létrejött Országos Társadalombiztosítási Tanácsot ellenőrző funkcióval ruházták fel.¹⁹ Az állami hegemonia azonban nem tartott sokáig, mivel az 1980-as évek végére az ország pénzügyi nehézségei arra kényszerítették a vezetést, hogy a társadalombiztosítás költségvetését függetlenítse az államtól. Az 1988. évi XXI. tc. alapján Társadalombiztosítási Alapot hoztak létre, mely önálló pénzügyi forrásokkal rendelkezett.²⁰ Az intézményi változások jelentősen átalakították a társadalombiztosítási rendszer kereteit, a szociálpolitika és a gazdaság új relációja azonban funkcióját és működését érintette.

1.3. A SZOCIÁLPOLITIKA ÉS A GAZDASÁG KAPCSOLATA

A reorganizációt követő gazdasági tervekben előtérbe kerültek az extenzív fejlesztések. Ez jelentős munkaerő-igényt teremtett, melyet szabályozott foglalkoztatás és a gazdaságnak alárendelt szociálpolitika segítségével akartak biztosítani. Ennek megfelelően a társadalombiztosítási költségvetés az állami költségvetés része lett, a járulékokat és kiadásokat nem kezelték elkülönülten.²¹ Az első hároméves terv (1947-1949) minden rendelkezésre álló munkaerőt a gazdasági reorganizációra használt fel, ugyanakkor 80%-os életszínvonal emelkedést ígért. Az eltúlzott számításokból azonban csak 10-20%-os növekedés valósult meg,²² mivel a fogyasztási javak termelése helyett a nehézipari beruházási rátát emelték. Ez a tendencia az első ötéves terv (1950-1954) idején is folytatódott. A szociális kiadások messze elmaradtak az ipari beruházások összegeitől, viszont az MDP korabeli nyilatkozatai ezt úgy magyarázták, hogy a párt gazdasági célkitűzéseinek megvalósulásával együtt egy átfogó társadalombiztosítás is létrejön majd.²³ A propagált életszínvonal növekedéssel szemben a szociálpolitika gazdasági célokra való felhasználásáról, azaz funkciójának elidegenedéséről beszélhetünk. Ennek következtében az életszínvonal politika, a fogyasztási javak termelése és a társadalombiztosítás másodlagos szerepet kaptak a gazdaság extenzív növelésével szemben. Az első ötéves terv idején a 47%-os nehézipari relatív beruházások, az

¹⁹ A testület 45 szakszervezeti vezetőből állt. A szakszervezetek szerepe azonban csekély maradt, ugyanis a szakszervezetek a kommunista párt „transzmissziós szíjaként” működtek. Valuch, *op. cit.*, 349.; Tomka, *op. cit.*, 111.

²⁰ A pénzügyi alapot a szervezet saját forrásaiból, állami támogatásokból és a járulékok rendszeréből hozták létre.

²¹ Tomka, *op. cit.*, 110.

²² Romsics, *op. cit.*, 305.

²³ A pártdokumentumok az életszínvonal emelést hangsúlyozták. Ennek jegyében nyilatkozott az utolsó népjóléti miniszter, Ratkó Anna is: „népi demokráciánk egész társadalmi és gazdasági rendszerének minden tette és intézkedése szociálpolitika”. Ferge, *Fejezetek a magyarországi szegénypolitika történetéből*, 157.



extenzív termelés valamint a piaci hatások kiküszöbölése következtében a fogyasztói és termelési javak színvonala elvált egymástól, másrészt 1954-ig csökkent a fogyasztás.²⁴ A gazdasági növekedési célok és társadalombiztosítási prioritások között tehát konfliktusok jöttek létre.²⁵ Ezt az alapvető ellentmondást az 1968-ban meghirdetett új gazdasági mechanizmus sem oldotta fel, mivel, bár végrehajtott néhány szocialista piacgazdasági reformot,²⁶ a szociálpolitika helyzete továbbra sem változott.²⁷ Az ellentmondást nem meglepő módon az 1980-as évek végére akuttá váló pénzügyi eszkaláció szüntette meg, mely a független Társadalombiztosítási Alap létrejöttét eredményezte. Úgy gondolom, hogy egy nyugat-európaihoz hasonló, több szempontú, prioritást és önállóságot élvező, komplexebb és rugalmasabb társadalombiztosításra lett volna szükség a kitűzött célok megvalósításához. A központosított tervgazdálkodásnak ugyanakkor a foglalkoztatásra is közvetlen kihatásai voltak.

Az erősen szabályozott munkaerőpiac és a társadalombiztosítás gazdaságnak alárendelt helyzete a foglalkoztatáshoz kapcsolódó biztosításokra is hatást gyakorolt.²⁸ Bár a vállalatok között és vállalatokon belüli munkaerő mozgását lehetővé tették, a területi és foglalkozási ágak közötti munkaerő mobilitás alacsony maradt, mivel a rugalmatlan tervgazdasági rendszer nehezen tudott reagálni a munkaerőpiac fluktuációira. A munkaerőre ugyanakkor változatlan formában szükség volt a gazdasági tervekben megszabott normák teljesítéséhez. A biztosítási juttatás és jogosultság állami alkalmazotti státushoz való kapcsolása pedig szintén ezt a tendenciát erősítette. A szocialista foglalkoztatáspolitikai másik lényeges 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 lefedettség kör bővülése és a szociális jogok feltételrendszere is.

²⁴ A torz gazdaság a szolgáltatási szektor alulreprezentáltságához vezetett, ez pedig kevés, rossz minőségű, és esztétikailag vitatható fogyasztási javak termelését eredményezte. Barr, *op. cit.*, 198.

²⁵ Ferge Zsuzsa: *Társadalompolitikai tanulmányok*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1980, 68-75.

²⁶ Az új gazdasági mechanizmus sem jelentett gyökeres változást a tervgazdálkodáshoz képest, s így jóléti kihatásai is mérsékeltnek 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. Romsics, *op. cit.*, 425.

²⁷ Az új gazdasági mechanizmus szociálpolitikai összefüggéseire lásd Romsics, *op. cit.*, 425-426.; valamint Kornai János: "The Hungarian Reform Process." In: *Journal of Economic Literature*, 24. évfolyam, 4. szám, 1986, 1637-1738.

²⁸ Barr, *op. cit.*, 198-199.

1.4. A TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁS LEFEDETTségÉNEK ALAKULÁSA 1945 UTÁN

A szocialista államokban a jogosultsági feltételek a szolidaritási elvnek megfelelően egységesültek. Ugyanakkor a biztosítási jog a járulékfizetéshez és a munkavégzéshez, az államosítások következtében pedig egyre inkább az állami alkalmazotti státushoz kapcsolódott.²⁹ Mivel az 1960-as években az önállóakra is kiterjesztették a biztosítási rendszert, és a foglalkoztatottak többsége állami alkalmazott volt, az 1970-es évek végére közel 100%-os lefedettséget sikerült elérni. Ezt a fejlődést beárnyékolta a politikai diszkrimináció gyakorlata, mely bizonyos foglalkozási csoportoknak, elsősorban a nem állami foglalkoztatottaknak, csak szigorúbb feltételekkel vagy magasabb járulékok ellenében tette lehetővé a biztosítást. Általában a diszkrimináltak nagyobb összegű térítés révén juthattak hozzá szociális juttatásokhoz, vagy egészségügyi ellátáshoz. Súlyosabb esetben a diszkrimináció már érvénybe lépett jogosultságok és juttatások megszüntetéséhez vezetett.³⁰

A társadalombiztosítási jogosultságok bővítésére három nagyobb szakaszban került sor. A lefedettség kiterjesztésének első hulláma 1950-ig tartott.³¹ A társadalombiztosítás közel 50%-os lefedettségi körrel rendelkezett ekkor. 1946-ban a 16 évnél fiatalabb gyermekek után járulékfizetés ellenében családi pótlékot folyósítottak. 1947-ben a családtagok kórházi ápolási ideje 42 napról 60 napra emelkedett. 1948 augusztusában a táppénzjogosultságok azokra a biztosított nőkre is kiterjesztették, akik egyévesnél fiatalabb beteg gyermekük gondozása miatt váltak keresőképtelenné. 1948 végén ezt még kibővítették az anyasági segély bevezetésével. 1950-re pedig a magánalkalmazottakat teljes egészében bevonták az állami társadalombiztosítás rendszerébe.³²

A bővülés második szakasza az 1950 és 1955 között bekövetkezett súlyos belpolitikai válságok utáni időszakra datálható.³³ 1955-ben a kötelező betegségbiztosítást kiterjesztették a mezőgazdasági termelőszövetkezetek és ipari szövetkezetek munkaviszonyban nem álló tagjaira, majd a nyugdíjasokra és tanulóakra is. Ezt

²⁹ Nyugat-Európában ezzel szemben a gazdaságilag inaktív lakosságra is kiterjesztették a társadalombiztosítást 1945 után, így függetlenítették a foglalkoztatotti státustól. A kommunista jóléti rendszerek ezzel szemben ellenkező tendenciák érvényesültek. A lefedettség nyugat-európai átlagban 1970-re 80%-ot, 1990 pedig 90%-ot ért el a teljes lakosság arányában. Tomka, *op. cit.*, 67.

³⁰ Szalai Júlia: *Uraim! A jogaimért jöttem!* Budapest, Új Mandátum, 1998, 284.

³¹ Valuch, *op. cit.*, 345; Tomka, *op. cit.*, 88-89.

³² Illés György (szerk.): *A magyar társadalombiztosítás 20 éve (1945-1964)*. Budapest, SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóság, 1967, 16-17.; Gál László et al.: *Szociálpolitikánk két évtizede*, Budapest, Tánácsics Kiadó, 1969, 34-38.; Laczkó István: *A magyar munkás- és balesetbiztosítás története*. Budapest, Tánácsics Kiadó, 1968, 167-168.

³³ Ugyanakkor 1951 és 1955 között is hoztak néhány 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.

követően 1962 és 1964 között az önállók is teljes jogú tagjaivá váltak a magyar társadalombiztosítási rendszernek. Ez az univerzalitás irányába mutató fejlődésnek is felfogható, ugyanakkor a politikai diszkrimináció semmilyen univerzális társadalombiztosítási rendszernek nem lehet része. Mindazonáltal 1964-re a táppénzre való jogosultságokat leszámítva 97%-os lefedettséget sikerült elérni.³⁴

Az 1975-ös társadalombiztosítási reform gyakorlatilag egységes jogosultsági rendszert és 100%-os lefedettségi szintet valósított meg. A jogok és a lefedettség bővülése nem tekinthető sem fokozatosnak, sem ugrásszerűnek, sokkal inkább többlépcsős, nagyobb bővülési szakaszokon keresztül kibontakozó egységesülési folyamatról beszélhetünk (1. táblázat):

1. táblázat
A társadalombiztosítás lefedettsége a gazdaságilag aktívak arányában (%)

	Balesetbiztosítás	Egészségbiztosítás	Öregségi biztosítás
1940	35	27	30
1950	47	46	47
1960	85	63	85
1970	97	79	97
1980	100	83	100
1990	100

Forrás: Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest: Századvég Kiadó, 2003, 10-12. táblázat.

Jóllehet az alkotmányos jogként rögzített teljes foglalkoztatottság szervesen kapcsolódott a rendszer legitimációjához, a munkanélküli biztosítás ennek ellenére egészen 1988-ig érvényben maradt. Az 1957-ben bevezetett biztosítási ág 1960-ban 47%-os, 1970-ben pedig 63%-os lefedettséget ért el, viszont csak 5000 esetben folyósították 1988-ig.³⁵ A biztosítás hiánya akkor tűnt fel igazán, amikor munkahely változtatásra kerül sor.³⁶ Ez pedig az 1970-es években fokozódó strukturális munkanélküliség miatt vált jelentőssé, bár az állam törekedett a munkanélküliséget a vállalatok keretein belül tartani. A gyárakon belüli ún. rejtett munkanélküliség³⁷ viszont termelés kieséshez, a hatékonyság és a munkamorál csökkenéséhez vezetett.

³⁴ Tomka, *op. cit.*, 89.

³⁵ Andorka Rudolf – Tóth István György: A szociális kiadások és a szociálpolitika Magyarországon. In Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Vukovich György (szerk.): *Társadalmi riport. 1992*. Budapest, 1992, 419.

³⁶ A munkanélküli biztosítás gazdasági ciklusokhoz való kapcsolódása révén is problémát jelentett a kommunista kormányzatok számára. Ritter, Gerhard: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München, Oldenbourg Verlag, 1991, 111.

³⁷ A rejtett munkanélküliség költségeit nem az állam, hanem az üzemek viselték. Barr, *op. cit.*, 198-201.

Ennek megfelelően a piacgazdaságra való átállás során a rendszerváltás egyik legnagyobb problémáját jelentette.

A biztosítás jogosultságainak és a lefedettségi kör változásainak elemzését követően a szociális kiadások, juttatások és járulékok Magyarországi rendszerét tekintjük át 1945 után. Ez azért is szükséges, mivel az azt követő fejezetben a tanulmányunkban kiemelt szerepet betöltő nyugdíjrendszert vizsgáljuk, mely az NDK-val való összehasonlításban is meghatározó szerepet játszik.

1.5. SZOCIÁLIS KIADÁSOK, JUTTATÁSOK ÉS JÁRULÉKOK

Ha a jóléti rendszereket nem funkcionalista nézőpontból elemezzük, azaz nem az elért eredményekre, és célokra helyezzük a hangsúlyt, hanem a felhasznált eszközök oldaláról közelítünk, akkor a szociális kiadások, juttatások és az ehhez kapcsolódó járulékok a jóléti rendszer elemzésének elengedhetetlen részét képezik. Elsőként a járulékok bővülését tekintjük át, ezt követően a szociális kiadásokra fordított összegek változásait, végül pedig a különböző biztosítási formák, támogatások és segélyek juttatási szintjének alakulását vizsgáljuk

A gazdasági tervekben szereplő normatív növekményi szabályozáshoz hasonlóan a járulékok is folyamatosan emelkedtek a vizsgált periódusban.³⁸ A társadalombiztosítás járulékait 1947-ben az egészségbiztosítás (9%), az öregségi biztosítás (3%), a családi pótlék (6%) és az illetményadó (10%) adták, melyek a munkabér 25%-át tették ki összesen.³⁹ Az 1975-ös reform értelmében három járulékfizetési csoportot határoztak meg. 1976. január 1-től eltörölték az illetményadót, a társadalombiztosítás járulékait pedig összevonták. Ennek megfelelően az állami vállalatok dolgozói bérük 22%-át, a mezőgazdasági vállalatoknál és szövetkezeteknél dolgozók jövedelmük 17%-át, egyéb intézmények alkalmazottai pedig bérük 10%-át fizették a társadalombiztosítás kasszájába. A járulékfizetés a szociálpolitika központi elemét képezte, mivel szinte az összes biztosítás, sőt a jutalmak és prémiumok rendszere is járulékfizetéshez voltak kötve. A rendszerváltást közvetlenül megelőző reformokhoz tartozott a személyi jövedelemadóra való áttérés 1988-ban, mely a korábbi járulérendszerrel váltotta fel. A Társadalombiztosítási Alap létrehozását követően az SZJA-t 43%-ban állapították meg.⁴⁰

³⁸ Csemniczki, *op. cit.*, 45.

³⁹ Csemniczki, *op. cit.*, 38.

⁴⁰ Csemniczki, *op. cit.*, 46-47.

A szociális kiadások összehasonlítása során fontos tisztázni, hogy összegét mihez viszonyítjuk, hiszen eltérő viszonyítási pont esetén különböző arányokat kaphatunk, ami más és más következtetésekhez vezethet.⁴¹ Mivel a szocialista országok nem a GDP, hanem az NMP, azaz a nettó nemzeti jövedelem alapján számították az éves nemzeti termelés összegét, ezért az összehasonlítás érdekében statisztikai források segítségével történeti GDP kalkulációt kellett végrehajtani.⁴² Elemzésünk során ezekhez az utólagos számításokhoz viszonyítottuk a szociális kiadások mértékét. A következő két táblázat (2. és 3. táblázat) összefoglalóan mutatja be a szociális kiadások változásait 1950 és 1990 között:

2. táblázat
A szociális kiadások alakulása a GDP arányában Magyarországon és néhány Nyugat-Európai országban

Ország	1950	1960	1970	1980	1990
Magyarország	..	11,3	13,9	19,6	27,8
NSZK	19,2	21,7	24,7	31,0	27,4
Svédország	11,3	15,2	25,9	37,9	40,1
Dánia	10,4	14,4	22,6	32,8	35,3
Egyesült Királyság	14,8	15,1	20,0	24,5	24,6

Megjegyzés: Az OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) a szociális kiadások közé sorolja a jövedelempótló támogatásokat (táppénz, nyugdíj, stb.), az oktatási, egészségügyi, valamint lakhatásra fordított kiadásokat is.

Forrás: Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003, 6. táblázat.

⁴¹ A szocialista országokban a GDP-vel szemben más számítási módszert alkalmaztak az éves nemzeti termelés kiszámítására. A szocialista országok esetében a Net Material Product (NMP), azaz a nettó nemzeti jövedelem csak az ún. anyagi ágak termelését foglalta magában, ami értelemszerűen szűkebb eredményeket produkált, mint a retrospektív GDP számítások. 1950-ben például az NMP 46,5 milliárd Ft-ot tett ki. A történeti GDP számítás azonban 20%-kal nagyobb értéket valószínűsített. Az elvégzett rekonstrukció alapján a társadalombiztosítási kiadások volumene az 1950-es években kisebb mértékű volt, mint az 1930-as években. Tomka, *op. cit.*, 43-44.

⁴² A tanulmány Tomka Béla kutatási eredményeit használta fel, aki az 1950-es évek utáni periódusra vonatkozóan saját GDP számításokat végzett. Az általa használt források: United Nations. *Statistical Yearbook*. 1961, 486; *Statisztikai Évkönyv*, 1970, 74-75; *Magyar Statisztikai Évkönyv*, 1980, 89; *Magyarország nemzeti számlái. Főbb mutatók*. 1991. In: Tomka: *op. cit.*, 43.

3. táblázat

A szociális biztonságra (social security) fordított összegek a GDP arányában Kelet-Közép-Európa és Nyugat-Európa egyes országaiban⁴³

Ország	1950	1960	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1990
Olaszország	10,7	11,7	15,0	21,2	21,5	23,9	24,4	25,7	23,4
Franciaország	15,9	13,2	15,3	24,1	26,7	27,9	28,8	29,4	27,1
Svédország	10,4	10,9	18,6	24,0	31,9	32,8	32,3	33,3	35,9
Egyesült Királyság	11,2	10,8	13,7	16,0	17,3	18,2	19,7	20,5	17,3
Ausztria	13,6	15,4	18,5	20,2	22,5	24,5	24,7	24,2	24,8
NSZK	20,3	15,4	17,1	23,6	24,0	24,7	24,9	24,3	22,7
Bulgária	n.a.	10,7	13,7	16,0	12,2	12,0	12,4	12,6	n.a.
Csehszlovákia	n.a.	15,4	18,0	17,2	18,9	20,0	20,6	20,9	n.a.
NDK	n.a.	n.a.	12,3	14,3	15,8	15,2	15,3	14,7	n.a.
Lengyelország	n.a.	8,9	10,7	11,0	15,7	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Szovjetunió	n.a.	10,2	11,9	13,6	14,0	13,9	13,7	13,8	n.a.
Magyarország	n.a.	8,8	11,0	14,9	18,31	18,2	18,2	18,7	n.a.

Megjegyzés: Az 1990-es adatokat Tomka Béla, a többi év adatait pedig Gerhard Ritter alapján tüntettük fel. A szociális biztonságra fordított összegek adatgyűjtését az ILO (International Labour Organisation) végezte el. A társadalombiztosítási szolgáltatások és közegészségügyi költségek mellett e kiadások magukba foglalták a családi és anyasági támogatásokat, a közszolgálatban állóknak juttatott társadalombiztosítási összegeket, a segélyezés bizonyos formáira fordított kiadásokat, valamint a hadiáldozatok hozzátartozóinak nyújtott juttatásokat.

Forrás: Gerhard A. Ritter: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München, Oldenbourg Verlag, 1991, 202; Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003, 4. táblázat.

Mindkét táblázatból látható, hogy a kiadások mértéke Magyarországon gyors ütemben nőtt 1975-ig. A szociális biztonságra fordított összegek 1960-ban a GDP 8,8%-át, 1975-ben viszont már 14,9%-át adták. A szociális kiadások 1960-ban 11,3%-ot, 1980-ban pedig 19,6%-ot tettek ki. Az 1970-es évek második felétől azonban relatíve lassult a kiadások összegének emelkedése. A szociális biztonságra fordított összegek a GDP 18,31%-át adták 1980-ban, 1983-ban azonban már csak 18,7%-át.⁴⁴ Az NDK kiadásai ezzel szemben szinte alig mutatnak növekedést. 1970-ben a GDP 12,3%-át fordították a szociális biztonságra, 1983-ban azonban csupán alig 2%-kal többet, 14,7%-ot. Mindkét ország kiadásai jelentősen elmaradtak a nyugat-európai átlagtól. A kiadások szerkezetét tekintve ki kell emelni a nyugdíjak meredek emelkedését a szociális kiadásokon belül. 1960-ban 38,7%-át tette ki a szociális

⁴³ Nyugat-Európa adatait illetően Ritter és Tomka adatai között lényegi eltérés nincs. A táblázatot formál logikailag bővítettem, 1950 és 1983 közötti intervallumra Ritter adatait használtam, 1990-re vonatkozóan pedig Tomka adatait, mivel Ritter ekkorra már nem számolt.

⁴⁴ Valuch Tibor számításai is hasonló dinamikára utalnak. Szerinte a szociális kiadásokra Magyarországon a GDP 5%-át költötték 1950-ben, 10%-át 1960-ban, és 18%-át 1980-ban. Valuch, *op. cit.*, 345.

kiadásoknak, 1970-ben viszont már 55,1%-át.⁴⁵ A nyugdíjkiadások növekedésének fő okai a rossz halandósági mutatók ellenére a nyugdíj összegének folyamatos emelése, a jogosultsági arány növekedése és az alacsony nyugdíjkorhatár voltak. A kiadások általános vizsgálata után a szociális juttatások rendszerét tekintjük át.

A társadalombiztosítási bevételek megoszlásában az állam részesedése egyre meghatározóbbá vált 1945 után. Ezzel párhuzamosan a juttatások színvonalában pedig nivellációs folyamat ment végbe. A juttatások bérekhez viszonyított relatív színvonala folyamatosan emelkedett a második világháború után. A balesetbiztosítás azonban kivételes helyzetben állt, ugyanis nem volt várakozási ideje és az általános kereset 65%-ával szemben 100%-os táppénzt fizetett.⁴⁶ Ez arra utal, hogy a szociálpolitikát alárendelték a tervgazdálkodás és a munkaerő politika érdekeinek, mivel a balesetbiztosítás volt a legfontosabb a munkaerő folyamatos biztosítása szempontjából.

A családi juttatások közt a legfontosabb támogatásokat a családi pótlék és az anyasági segély összegei jelentették.⁴⁷ Mindkét juttatás esetében a színvonal folyamatosan emelkedett 1945 után. Az 1967-től folyósított gyermekgondozási segély az anyák foglalkoztatottságát kívánta elősegíteni, nem kis mértékben munkaerőpiaci megfontolásoknak megfelelően. A családi juttatások viszonylag stabil összeget jelentettek a szociális kiadásokon belül. A GDP-hez viszonyított szociális kiadások 12,2%-át adták 1960-ban, 1980-ban pedig 13,3%-át.⁴⁸ Ennek következtében a juttatások összege a kiadások dinamikus növekedését követve a korszakban folyamatosan emelkedett. A családi pótlék összege 201 Ft volt 1960-ban, 1987-ben viszont már 1399 Ft. Ugyanakkor az átlagkeresetek arányában is magas szintet ért el Nyugat-Európához, és más szocialista országokhoz viszonyítva is (4. táblázat):

4. táblázat
**A két gyermekre jutó családi pótlék az átlagkeresetek százalékában
Kelet- és Nyugat-Európában 1980-ban**

Ország	Százalék
Bulgária	20,0
Csehszlovákia	19,6
Lengyelország	17,0
Magyarország	22,2
NDK	3,9
Nyugat-európai átlag	7,82

⁴⁵ Tomka, *op. cit.*, 64.

⁴⁶ A többi biztosítás esetében a munkabér 65%-át folyósították táppénzként. Tomka, *op. cit.*, 95.

⁴⁷ A családi pótlékot 1953-tól a szövetkezeti parasztok is megkaphatták, viszont 1966-ig csak a harmadik gyermek születésétől számítva folyósították.

⁴⁸ Tomka, *op. cit.*, 65.

Megjegyzés: A nyugat-európai átlag saját számítás alapján Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, az NSZK, Olaszország, Svájc, és Svédország adatainak felhasználásával. Forrás: ILO, 1981.

A táblázat adataiból jól látható, hogy a családi pótlék összege Magyarországon magasabb volt, mint az NDK-ban, s a nyugat-európai átlagot is meghaladta. A kelet-német adat ugyanakkor messze a szocialista országok átlaga alatt marad. A gyermekgondozási segély összegét, mely 1972-től alanyi jogon járt, 1970-ben 632 Ft-ban, 1980-ban 1239 Ft-ban, 1987-ben viszont már 1472 Ft-ban állapították meg. Az összeg emelkedésével együtt az ellátásban részesülők aránya is nőtt. Ez a tendencia nemcsak a gyerekre, hanem más ellátásokra is érvényes volt a vizsgált periódusban (5. táblázat):

5. táblázat

A társadalombiztosítási és szociális ellátásban részesülők számának változása Magyarországon 1950 és 1996 között

Év	Nyugdíjasok, járadékosok, egyéb ellátásban részesülők száma jan. 1-én (ezer fő)	Családi pótlékban részesülő családok havi átlagos száma (ezer fő)	Gyermekgondozási		Bölcsődés gyermekek száma
			segélyt igénybe vevők száma	díjat	
1950	n.a.	595	–	–	n.a.
1960	636	577	–	–	31 970
1970	1380	731	167 450	–	41 771
1980	2018	1113	254 110	–	69 768
1990	2477	1514	96 707	154 844	40 825
1996	2983	1310	147 998	99 150	31 838

Forrás: Magyarország népessége és gazdasága – múlt és jelen, Budapest, 1996, KSH, in: Valuch Tibor: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001, 348.

A gyermekgondozási díj és a bölcsődés gyermekek számának növekedése a szocialista jólét azon törekvéseit tűnik alátámasztani, miszerint kiterjedtebb segélyezéssel és átfogóbb gyermekgondozó intézethálózat kiépítésével hatékonyabb munkaerő kihasználást lehet elérni. Ugyanakkor ezeket az adatokat kritikusan kell szemlélni, mivel számos problémát nem tükröznek. Utóbbiak közé sorolható például a munkahely és bölcsődék közötti távolság, mely a gyermekek szállítása miatt munkaidő kieséshez vezetett vagy a női foglalkoztatás nagyobb aránya következtében fellépő családon belüli konfliktusok.

A juttatások egy speciális formáját képviselte a fogyasztói ártámogatás, mely az 1970-es évek első felében kibontakozó gazdasági válság nyomán vált jelentős kiadási tétellel a szocialista országokban. A kelet-közép-európai országok politikai legitimációs céljaik következtében kifejezett megszorító intézkedéseket nem vezethettek be, ezért a fogyasztói árak állami szubvencionálása mellett döntöttek. A fogyasztási cikkek ára ennek következtében elszakadt a valós piaci viszonyoktól, s ez az ellentmondás az

1980-as évekre az ártámogatások összegének radikális emelkedéséhez vezetett. Magyarországon az 1980-as évek derekától az ártámogatásokat igyekeztek pénzügyi juttatásokkal, illetve egészségügyi és oktatási természetbeni juttatásokkal kompenzálni (ingyenes oktatási ellátás, ingyenes tanszerek, stb.). Az NDK-ban viszont az ártámogatások a szociális kiadások nagyobb hányadát alkották az 1980-as évekre, mint a társadalombiztosítás kiadásai.

A szociális juttatások közül egyedül az egészségügyi juttatások mértéke csökkent a vizsgált periódusban.⁴⁹ Az egészségügy a jólét egyik legelhanyagoltabb területe volt Magyarországon a második világháború után. A kórházakban és rendelőintézetekben nem invesztáltak elegendő pénzt a technológiai újításokra. Az egészségügyi dolgozók bére pedig alacsony szinten mozgott. Az elmaradt fejlesztések egyik oka az egészségügy állami tulajdonba vétele volt, hiszen versenyhelyzet hiányában nem törekedtek a minőségfejlesztésre. Az egészségügyi kiadások mértéke ennek megfelelően 1960-ban még 33%-át tette ki a szociális kiadásoknak, 1980-ban viszont már csak 17,5%-át.⁵⁰ Ez a csökkenés a növekvő halálozási ráta tekintetében válik igazán negatívvá. Magyarországon 1965 és 1989 között a 45 és 50 év közötti férfiak halálozási aránya 13%-kal nőtt. Ez kifejezetten bizonyos foglalkozási kategóriákat érintett, ezért további termelés kieséshez és a versenyképesség csökkenéséhez vezetett.⁵¹ A magas megbetegedési arány, az egészségtelen életkörülmények és a sokszor igen káros környezet is egy expanzív egészségügy kiépítését tették volna szükségessé. Ebben a tekintetben tehát nem nevezhetjük sikeresnek az 1945 utáni magyar jóléti rendszert.

⁴⁹ Barr, *op. cit.*, 338-348.

⁵⁰ Tomka, *op. cit.*, 8. táblázat. Ezek az adatok akkor válnak igazán fontossá, ha figyelembe vesszük, hogy az egészségügyi szolgáltatások árszínvonala jelentősen emelkedett az 1970-es évektől. Tomka, *op. cit.*, 57.

⁵¹ Az NDK esetében ugyanebben a periódusban, azonos férfi korosztály esetén a halálozási arány növekedése 7%-os volt. Barr, *op. cit.*, 340-345.

A szociális kiadások kapcsán érdemes megvizsgálni a jövedelmek alakulását, mivel így a nyugdíjrendszer és annak pénzügyi vonatkozásai is érthetőbbé válnak. Bár 1950 és 1953 között 10-20%-kal csökkentek a reáljövedelmek, 1990-ig egy folyamatosan növekvő rendszerről beszélhetünk.⁵² Az egy főre jutó szociális juttatások reálértékeinek bemutatásával együtt a következő táblázat (6. táblázat) ezt a tendenciát szemlélteti:

6. táblázat
A jövedelmek alakulása Magyarországon 1950 és 1994 között

Év	Egy főre jutó nemzeti jövedelem (1950 = 100)	Egy főre jutó GDP (1960 = 100)	Egy főre jutó reáljövedelem	Reálbérek (1950 = 100)	Egy főre jutó szociális juttatások reálértéke (1950 = 100)
1950	100	n.a.	100	100	100
1955	126	n.a.	115	105	n.a.
1960	165	100	154	154	286
1965	198	122	181	168	415
1970	270	162	245	199	688
1975	360	213	307	234	1186
1980	405	249	334	238	1578
1985	433	275	360	226	1792
1989	450	297	378	222	2177
1990	n.a.	279	377	214	2166

Forrás: Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Richard Rose (eds.): *A Society Transformed. Hungary in Time-Space Perspective*. Budapest, Central European University Press, 1999, 35.

A jövedelmek összegének emelkedése ellenére azonban feszültségek keletkeztek az egyes foglalkoztatási kategóriák között. A jövedelemkülönbségeket ugyanis nemcsak a szakképzettség, a pénzügyi helyzet és a foglalkoztatási kategória presztízse határozta meg, hanem sok esetben egy burkolt, monopolisztikus, társadalmi távolságokat hangsúlyozó és diszkriminatív jövedelempolitika is. A politikai diszkrimináció kettős volt, mivel a jövedelemkülönbségeken túl bizonyos társadalmi csoportokra nagyobb költségterheket rótt. Erre jó példa az önálló gazdálkodók esete, akiket sokáig kizártak a juttatások rendszeréből (családi pótlék, segélyek), ugyanakkor fizetendő tételeik tetemesebbek voltak. Egy egy napos kórházi kezelésért például 40-50 Ft-ot, egy műtét beavatkozásért 30-300 Ft-ot kérhettek el, s a költségeket előre kellett fizetni. Ha a beteg nem tudott fizetni, akkor községi módjára behajtották adósságát.⁵³ Ezek alapján sem lehet sikeres jóléti rendszerről beszélni.

⁵² Ferge, *op. cit.*, 49.

⁵³ Ferge, *op. cit.*, 161.

A kiadási és juttatási rendszer áttekintését és elemzését követően, ahogy már a bevezetésben is utaltunk rá, a nyugdíjrendszer külön fejezetben kerül tárgyalásra. Ez az NDK nyugdíjrendszerével való összehasonlítás szempontjából elengedhetetlen, másrészt a magyarországi jóléti rendszer legnagyobb volumenű és kihatású tényezőjét a nyugdíj jelentette.

1.6. A NYUGDÍJRENDSZER VÁLTOZÁSAI 1975-IG

Az eddig vizsgált hiányos vagy sikertelen jóléti intézkedések alapján is látható, hogy a szociálpolitikai tervezésnek nem alakult ki önálló arculata a második világháború utáni Magyarországon. Ezt leginkább az 1950-es évek egymást követő nyugdíjreformjai támasztják alá. A második világháború utáni gazdasági reorganizáció lehetőséget kínált a különböző foglalkozási kategóriák nyugdíjainak újraszabályozására.⁵⁴ A nyugdíjrendszer törvényi átalakítása az 1950-es években ment végbe (1953, 1954, 1958), és az 1975-ös reformig volt érvényben.⁵⁵

Az 1951. évi 30. sz. törvényrendelet egységes nyugdíjrendszert léptetett életbe 1952. január 1-től. A törzsnyugdíjat a munkabér 15-30%-ában szabta meg, továbbá bevezette a kiegészítő és pótnyugdíjat is. Az előbbi évi 2%-os, az utóbbi 1%-os emelést tett lehetővé az 1945. január 1-je óta biztosított munkaviszonyban töltött idő után. A rokkantsági nyugdíj jogosultságához, melynél hármask fokozati rendszert állapítottak meg, legalább 10 év szolgálati időre volt szükség, s azokra terjedt ki, akik betegségbiztosításban is részesültek (állami alkalmazottak, szövetkezeti tagok, a néphadsereg tagjai, ügyvédek valamint hozzátartozóik). A korkezdvezményes nyugdíjba vonulásra jogosító munkahelyek körét is bővítették. A nyugdíj összegét a jogosultság kezdetét megelőző 12 havi munkabér átlaga alapján a SZOT határozta meg, melyet az Országos Nyugdíjintézet folyósított. A nyugdíjjárulék a bérek 4%-át alkotta, melyet teljes egészében a munkáltató fizetett.

A következő jelentős előrelépést az 1954. évi 28. sz. törvényrendelet jelentette, mely 1954. október 1-től lépett hatályba. Ennek értelmében a törzsnyugdíj a munkabér 50%-ra emelkedett. A maximálisan figyelembe vehető munkabér összegét 6000 Ft-ban állapították meg. A három csoportnak megfelelően a rokkantsági nyugdíj relatív összegét 70, 60 és 50%-ra emelték. Az özvegyi nyugdíjat ugyanakkor az öregség nyugdíj 50%-ában határozták meg. A nyugdíjjárulék 7%-ra emelkedett, amelyből 4%-ot a munkáltató, 3%-ot pedig a munkavállaló fizetett. A juttatásokat az SZTK folyósította alközpontjai révén.

⁵⁴ Tomka, *op. cit.*, 94.

⁵⁵ A nyugdíjrendszer szabályozásához lásd Tomka, *op. cit.*, 92-95; Csemniczki, *op. cit.*, 38-41; Botos, *op. cit.*, 23-27; Valuch, *op. cit.*, 346-347.

Az 1950-es évek nyugdíjreformjainak sorában az utolsó lépcsőt az 1958. évi 40. sz. törvényrendelet jelentette, mely az előzőekhez hasonlóan a következő év januárjának első napjától lépett életbe. A reformok esetében nem történt változás a nyugdíjkorhatárok megállapításában, a férfiak 60 éves koruktól, a nők pedig 55 éves koruktól mehettek nyugdíjba. A minimálnyugdíjat a munkabér összegétől függetlenül 500 Ft-ban, a nyugdíj maximális havi összegét pedig 3500 Ft-ban szabták meg. Az eltörölt szolgálati éveket visszaállították, így a biztosított munkaviszonyt 1929. január 1-től vették figyelembe, viszont a nyugdíjat két részre osztották, teljes és ún. résznyugdíjra. A teljes nyugdíj folyósításához legalább 25 év munkaviszonyra volt szükség, a résznyugdíj esetében azonban már 10 biztosított év után is életbe léphetett a jogosultság. Az 1929-től beszámított szolgálati évekkkel és a törzsnyugdíj két részre osztásával az idősebb generációknak kedveztek, hiszen a folyósított összegek kiszámításánál nagyobb hangsúlyt helyeztek a hosszabb szolgálati időre. Ugyanakkor egyik nyugdíjreform sem rendelkezett a mezőgazdasági termelőszövetkezeti tagok, a kisiparosok és a kiskereskedők nyugellátásáról.

A szövetkezeti tagok nyugdíjait az 1957. évi 65. sz. törvényrendelet szabályozta. A rendelet értelmében a törzsnyugdíj összegét konstruált átlagjövedelem alapján határozták meg, s 5 év átmeneti idő alatt az eltérő nyugdíjkorhatárok egységesítését helyezték kilátásba. A termelőszövetkezeti dolgozók nyugellátási rendszerében az 1966. évi 30. sz. törvényrendelet hozott további változásokat (a törvényrendeletet 1970-ben a kiskereskedőkre is kiterjesztették). A biztosított munkaviszonyt 10 évben szabták meg, s a jövedelem alapján három járadékcsoporthoz állítottak fel. Az iparban és állami vállalatoknál dolgozók esetében a teljes nyugdíj folyósításához 25 év szolgálati idő kellett, mely véleményem szerint azt a politikai szándékot fejezte ki, miszerint a gazdasági tervek teljesítéséhez nélkülözhetetlen munkaerőt minél tovább a foglalkoztatási szektorban kellett tartani. A törzsnyugdíjat az eltöltött szolgálati évek arányában számított havi összeg egészítette ki. Ugyanakkor a foglalkozási ágak bürokratikus és túlkomplikált szabályozási rendszere is hozzájárult az alacsony határfokkal működő társadalombiztosítás kialakulásához, melynek átfogó reformját az 1970-es évek elején hajtották végre. Mielőtt azonban áttekintenénk a reformtervezeteket, a dolgozat szempontjából fontos, a kommunista jólét másik meghatározó szerepet betöltő területét, a lakáskérdés alakulását vizsgáljuk meg.

1.7. A LAKÁS MINT A (JÓ)LÉT ALAPJA

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

azonban nem sikerült teljesíteni,⁵⁶ így a tervezett lakások fele sem valósult meg. 1955-ben az 1930-as évek megfelelő lakáskörülmények uralkodtak.⁵⁷ Ennek következtében 1949 és 1954 között a társbérletben lakók száma 50%-kal, az albérletben lakóké pedig 40%-kal nőtt.⁵⁸ 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 probléma megoldását tűzte ki célul az az 1958-as párthatározat, mely 1961 és 1975 között 1 millió új lakás felépítését hirdette meg. Ebből 1980-ra 800 000 lakást sikerült megépíteni (7. táblázat):

7. táblázat
A lakások számának alakulása Magyarországon 1941 és 1996 között (darab)

1941	1949	1960	1970	1980	1990	1996
2 397 499	2 466 514	2 757 625	3 122 164	3 542 918	3 853 228	3 991 590

Forrás: *Népszámlálási adatok; Mikrocenzus, 1996* – Lakások és lakóik. Budapest, 1996, KSH, in: Valuch Tibor: *Magyarország társadalomtörténete a XX. század második felében*. Budapest, Osiris Kiadó, 2001, 295.

A program sikertelenségéhez az is hozzájárult, hogy az 1975-ig tervezett infrastrukturális fejlesztéseket sem sikerült kivitelezni. A szállítás és logisztika alacsony színvonala és csekély hatékonysága nagyon költségessé és számos esetben lehetetlenné tette a lakások felépítéséhez szükséges alapanyagok mobilizációját. Az építkezéseknél felmerülő nehézségek és az infrastruktúra fejlesztésének szűkösége esetében is rendszerspecifikus hátránytényezőkről beszélhetünk. Az alacsony munkaerőpiaci mobilitás, az alapanyagok hiánya, az építésszakmai alkalmatlansága és a tervezésben fellépő hibák negatívan befolyásolták a termelés és a munka hatékonyságát, ami a kitűzött célok sikertelen megvalósításához vezetett.

Az új lakások nagy része az ún. paneltechnológia alapján készült és a nagyvárosok főleg munkások lakta ipari központjaiban jött létre, ami megint csak jó példa az állam politikai és gazdasági prioritásainak érvényesülésére. Ebben a koncentrált lakásprogramban az az implicit szándék is meghúzódott, hogy ideológiailag és politikailag könnyebb legyen ellenőrizni a munkásnegyedeket.

⁵⁶ Bár a Nagy Ferenc vezette kormány idején megváltoztatták a beruházási kvóták arányát és a lakásépítést 6%-ról 11%-ra emelték, mely 11,8 milliárd forint plusz ráfordítást jelentett. A reform azonban a Nagy-kormány leváltását követően megtorpant, és az éves lakásszaporulat nem haladta meg a 14000-et. Az 1 lakóhelyre jutó lakók száma alig nőtt: 1941: 2,57; 1949: 2,59; 1955: 2,64. Romsics, *op. cit.*, 358.

⁵⁷ Ferge, *op. cit.*, 50.

⁵⁸ Romsics, *op. cit.*, 358.

Ez a strukturális és több keresztmetszetű szűkösség a lakásprogram esetében azt eredményezte, hogy az új lakások többsége egy- vagy másfél szobás, kisebb része pedig két szobás volt. A szűkös lakótér kedvezőtlen demográfiai következményekkel járt, mivel a családok így kevesebb gyermeket tudtak vállalni. A családmodell ilyen formában történő megváltozását szemléltetik a következő táblázatok (8-9. táblázat):

8. táblázat
A népesség és család demográfiai mutatói Magyarországon 1948 és 1993 között

Év	Népesség (1000)	Természetes szaporulat (%)	Nettó reprodukciós arányszám	Házasságon kívül születettek aránya (%)	Válások száma (1000 házasságon belül)
1948	9,119	9,4	n.a.	8,2	5,3
1953	9,545	9,9	1,202	n.a.	n.a.
1958	9,850	6,1	0,973	n.a.	n.a.
1963	10,074	3,2	0,819	n.a.	7,1
1968	10,244	3,9	0,952	n.a.	7,9
1973	10,410	3,2	0,906	5,9	9,2
1978	10,660	2,7	0,979	5,5	9,8
1983	10,671	-2,0	0,837	8,3	10,7
1988	10,464	-1,5	0,852	11,5	9,1
1993	10,310	-3,2	0,804	17,6	9,2
Változás mértéke	1,119	-12,6	-0,398	9,4	3,9

Forrás: Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Richard Rose (eds.): *A Society Transformed. Hungary in Time-Space Perspective*. Budapest, Central European University Press, 1999, 28.

9. táblázat
Háztartások méretei Magyarországon 1949 és 1990 között

Év	Átlagos háztartás (No.)	Egy fő háztartások	Átlagos családméret	Egy szülő családk	4 vagy többgyermekes családok
1949	n.a.	n.a.	3,39	12,9	9,5
1960	3,10	14,5	3,12	13,4	5,1
1970	2,95	17,5	3,01	10,2	2,9
1980	2,79	19,6	2,94	11,3	1,6
1984	2,70	19,8	2,92	12,6	1,3
1990	2,66	24,3	2,93	15,5	1,4
Változás mértéke	-0,44	9,8	-0,46	2,6	-8,1

Forrás: Andorka Rudolf – Kolosi Tamás – Richard Rose (eds.): *A Society Transformed. Hungary in Time-Space Perspective*. Budapest, Central European University Press, 1999, 45.



A népességszámban valamint a családméretben bekövetkezett változások tehát erőteljes korrelációt mutatnak a háztartások átlagos méreteinek alakulásával. A demográfiai változásoknak ugyanakkor nem csak jóléti okai voltak. Az irreális tervezés révén végrehajtott és elhibázott lakáspolitikai és ennek demográfiai következményei a szocialista jóléti rendszer e szektorában sem jelentették a nyugati-európai értelemben vett jólét megvalósulását. A torz lakásstruktúra nemcsak a szocializmus, hanem a rendszerváltás utáni Magyarország számára is nehéz örökséget hagyott hátra. Az 1970-es évek reformjait tehát a lakáshelyzet problémái is motiválták.

1.8. AZ 1975. ÉVI TÁRSADALOMBIZTOSÍTÁSI REFORM

Az 1960-as évek végére a magyarországi társadalombiztosítás irányítói és elemzői előtt világossá vált, hogy a korábbi, alacsony határfokkal rendelkező szociálpolitikát át kell alakítani, mégpedig úgy, hogy a megszerzett jogok ne sérüljenek, ugyanakkor a jóléti rendszer általános és azonos szabályok megalkotásával jelentősen egyszerűsödjön. Ennek megfelelően az Országos Tervhivatal 15 éves átfogó tervet készített (1970-1985), mely a gazdasági fejlődés lehetőségeinek „tükrében” készítette el reformjavaslatait.⁵⁹ Az egyszerűsítés és az azonos szabályok alkalmazása nagy megtakarítást jelenthettek volna a közigazgatási kiadások lefaragása révén. Viszont akárcsak az NDK-ban, a társadalombiztosítási rendszert Magyarországon is a gazdaságnak rendelték alá, illetve gazdasági célokon keresztül vélték realizálhatónak. A szociálpolitika ennek következtében elvesztette önálló státusát, mely egy sikeres megoldási kísérlet alapját alkothatta volna. A társadalombiztosítást az általános életszínvonal növelő politikán belül értelmezték, valamint a fennálló politikai struktúrák is ellene hatottak. Mindezek figyelembevételével a reformot mégis reális megoldási kísérletnek tekinthetjük, mely elsősorban a parasztság és a munkásság jövedelmekben és szociális ellátás terén megindult nivellációjának nyújtott intézményes keretet. A reform nem titkolt célja volt ugyanakkor az is, hogy a szóródó nyugdíjösszegek és nyugdíj megállapítási módok rendszerét egységesítse és átláthatóbbá tegye.⁶⁰

⁵⁹ A reform előzményének tekinthető a SZOT Társadalombiztosítási Főigazgatóságának 1969-es javaslata is, mely egy egységes nyugdíjrendszer modelljét tartalmazta. A nyugdíj összegének megállapításánál a mezőgazdasági dolgozók nyugdíjrendszerét vette alapul, mely 33%-os relatív szintet jelentett, s 25 évig 2, majd 1%-os növekedést szabott meg 80%-os felső határral. Az 1969-től 1974-ig terjedő bizottsági munka során sikerült megállapodni, hogy a nyugdíjrendszer egységesítésénél a mezőgazdasági termelőszövetkezetek nyugdíjskáláit fogadják el, s ennek megfelelően visszamenően is rendezik a nyugdíjakat. Csemniczki, *op. cit.*, 43.

⁶⁰ Az 1975-ös társadalombiztosítási reform elemzéséhez lásd Csemniczki, *op. cit.*, 41-45.; Tomka, *op. cit.*, 91-95; Botos, *op. cit.*, 19-20, 30-31.

Az 1969-ben elkezdődött reformfolyamat végeredményeképp 1975. július 1-én új társadalombiztosítási törvény lépett életbe. Az egészségügyi ellátás és az üzemi balesetbiztosítás állampolgári joggá vált. A törvény értelmében a lefedettségek a társadalom egészére kiterjedt az ellátások azonos szintje mellett. A szociális jogosultságok és lefedettség így egységessé vált, ami az 1945 előtti és utáni fejlődés kontinuitására utal. Az egészségügyi ellátás kivált a társadalombiztosítás rendszeréből, csak a pénzügyi funkciók maradtak az állam kezelésében (táppénz, terhességi és gyermekágyi segély, anyasági és temetési segélyek). A korábbi bizottsági reformmunka eredményeit is felhasználva a nyugdíjak esetében átfogó racionalizálást hajtottak végre. A törvény életbelépésétől kezdve a minimálnyugdíjat 80-100 Ft-tal megemelték – az átlagos nyugdíj összege ekkor 1270 Ft volt. A folyósítást legalább 10 év biztosított munkaviszonyhoz és járulékfizetéshez kötötték, az 1990 után nyugdíjba vonulók esetében ezt 20 évre emelték.⁶¹

A járulékfizetési elv jelentősége tehát tovább nőtt, ami szintén a racionalizálás irányába ható tényező. A járulékrendszert 1976. január 1-től módosították. Az állami vállalatok esetében 22%-ra, a mezőgazdasági vállalatok alkalmazottainak 17%-ra, más munkahelyeken foglalkoztatottak vagy önállók esetén 10%-ra emelkedett a társadalombiztosítási járulék relatív összege. Ugyanakkor a jutalmak és prémiumok kifizetését is járulékteljesítési kötelezettséghez kapcsolták. A nyugdíjhoz hasonlóan a családi pótlékot is a társadalombiztosítás egységes rendszerébe integrálták, így egyenlő feltételrendszert vezettek be, ugyanakkor a lefedettség kört is bővítették.

Az 1975-ös reform tehát sikeres átszervezést hajtott végre, melynek fő céljait, az egyszerűsítést és a racionalizálást sikerült elérni, viszont a társadalombiztosítás továbbra sem vált ki a gazdaság tervi és normatív rendszeréből, ami a strukturális problémák továbbélését jelentette. A magán- és közfinanszírozások megoszlásában utóbbi túlsúlya révén továbbra is torzulások mutatkoztak. A versenyhelyzet kialakulásához nem álltak rendelkezésre a megfelelő feltételek. Az intézmények működési integrációja pedig továbbra is alacsony szinten maradt. Az önkényesen és átgondolatlanul felállított normák, a gazdaság aránytalanságai és hiányai valamint a szociálpolitika tervutasításos rendszerhez kötött másodlagos szerepe a társadalombiztosítás rendszerében is aránytalanságokat és torzulásokat okozott. Bár a reformot követően történtek bizonyos modernizációs kísérletek, a társadalombiztosítás teljes függetlenné válása csak a rendszerváltással valósult meg.

⁶¹ Az öregségi nyugdíj 33%-os relatív szintje, mely 10 és 25 év közötti munkaviszony esetén évi 2%-kal, 25 és 32 év között évi 1%-kal, 32 év felett viszont évi 9,5%-kal emelkedett, maximum 75%-ot érhetett el. A nyugdíj viszonylag alacsony összege a dolgozókat arra ösztönözte, hogy minél tovább fenntartsák munkaviszonyukat. Ennek háttérében ismét tervgazdasági prioritások érvényesítése állt, hiszen a foglalkoztatási szektor jellemzőinek megfelelően minél nagyobb mennyiségű munkaerő minél hosszabb ideig tartó foglalkoztatására törekedtek. A rokkantsági nyugdíj a korábbi szabályozáshoz igazodott. Az 1929 utáni munkaviszonyt az öregségihez hasonlóan a rokkantsági nyugdíj esetében is beszámították, valamint a jogosultságot a kisiparosokra is kiterjesztették. Az árvaellátást 25 éves korig folyósították abban az esetben, ha a biztosított felsőfokú tanulmányokat folytatott.

1.9. A SZOCIÁLPOLITIKA ALAKULÁSA 1975-TŐL A RENDSZERVÁLTOZÁSIG

A szociálpolitika járulékfizetéshez kapcsolódó, univerzalitás irányába mutató – jogosultság feltételeinek egységesülése és a lefedettség gyors növekedése – jóléti szolgáltatásai a szocialista társadalombiztosítási rendszert a korporatív vagy konzervatív modellhez közelítették.⁶² A társadalombiztosítási juttatások színvonalának fenntartását elsősorban az nehezített meg, az 1970-es évek második felétől az árak és a szociális juttatások elszakadtak a piaci tényezőktől, illetve a szociálpolitika rugalmatlanul reagált a piaci változásokra. Ugyanakkor az infláció és a gazdasági növekedés lassulása is a jóléti reformok ellenében hatottak.

A különböző jogkiterjesztések, az ellátási színvonalat javító intézkedések és járuléknövekedések az 1975-től 1990-ig tartó periódus általános szociálpolitikai tendenciáinak tekinthetők. A juttatások reálértékének megóvása érdekében 1975 után évi 2%-os emelést, valamint a konkrét áremelésekhez kötött fix összegű kompenzációkat (1973, 1974, 1979) vezettek be. Ezzel párhuzamosan a százalékos emelés minimum összegei is nőttek (1974, 1976, 1979).⁶³ Ezt követően az 1980-ban elfogadott újabb társadalombiztosítási törvény értelmében komplex kompenzációba kezdtek, mely a folyamatos áremelkedés tendenciájához igazodott. Az 1970-es években végrehajtott emelésekhez képest az 1980-as években nagyobb összegeket ruháztak be, mivel igazodni kellett a fogyasztói árszínvonal népgazdasági tervekben előírányzott 5%-os növeléséhez. Az anyasági segély -- a gyes mellett 1985. március 1-től bevezették a gyermekgondozási díjat (gyed) is, mely a szülést követően 1 évig, 1988. január 1-től pedig 2 évig járt -- a táppénz és a nyugdíj összegét folyamatosan emelték. A nyugdíjjogosultsághoz szükséges szolgálati időt pedig 20 évben állapították meg. Korábbi hiányosságai és a szociális kiadások közt elfoglalt prominens helye miatt a nyugdíjrendszer szanálása egyre nagyobb pénzügyi terhet jelentett. Az 1980-as évek egyre növekvő inflációjával szemben ad hoc intézkedésekkel próbálták fenntartani a nyugdíjak vásárlóértékét.⁶⁴ Két szakmailag átgondolt nyugdíjreformot is bevezettek (1984, 1986), az így létrejött nullszaldós pozitív és negatív lépéseket is tartalmazó háromlépcsős nyugdíjmodell viszont így sem tudott megoldást nyújtani a nyugdíjak alacsony reálértékeinek problémájára.⁶⁵ A reformok viszonylagos sikerének tulajdonítható azonban az, hogy az 1980-as évek elejére a magyarországi nyugdíjak bérekhez viszonyított relatív szintje meghaladta

⁶² Tomka, *op. cit.*, 96-97.

⁶³ Csemniczki, , *op. cit.*, 44-45.; Botos, *op. cit.*, 32-34.

⁶⁴ Tomka, , *op. cit.*, 96.

⁶⁵ Az első lépcsőben egy fix összegű alapnyugdíjat folyósítottak, melyet a második lépcsőben a biztosított munkaviszonyban eltöltött idő és kereset alapján megállapított munkanyugdíj, valamint a harmadik lépcsőben az üzleti alapon működő biztosítóintézetek kezelésében lévő pótnyugdíj egészített ki.

más szocialista államok hasonló értékeit, és az OECD országok átlagával közel azonos volt.⁶⁶

ÖSSZEGZÉS

Ebben a részben a magyarországi szociálpolitika 1945-től 1990-ig terjedő periódusát vizsgáltuk. Az 1980-as évek végén akuttá váló pénzügyi nehézségek és eladósodás válságba sodorták az igen csekély határfokkal, hiányokkal és a tervezésben rejlő hibákkal küzdő szocialista jóléti rendszert. Ehhez az is hozzájárult, hogy az 1950-as években lefektetett gazdasági struktúra valamint az ebben másodlagos és kiegészítő szerepet betöltő szociálpolitika viszonyrendszerében nem történt lényegi változás. Ennek megfelelően a társadalombiztosítási feltételrendszer alkalmi átalakításával, kényszersegélyezéssel és szubvencionálással próbálták megoldani a felmerülő gazdasági nehézségeket.

Mindazonáltal pozitív fejleményként értékelhető, hogy a magyarországi nyugdíjak megközelítették az OECD országok átlagos szintjét az 1980-as évek elejére, a szociális jogok rendszerében pedig az 1975-ös reformot követően az univerzalitás érvényesült, mely 100%-os társadalombiztosítási lefedettséget jelentett. A korszak magyar szociálpolitikáját mégis a jóléti rendszer strukturális problémái – alacsony hatékonyság, szakmai hiányosságok és rugalmatlan reagálási mechanizmusok – határozták meg. Ez leginkább az egészségügy rendkívül alacsony színvonalában és a lakáskérdés megoldatlanságában nyilvánult meg.

Az 1980-as évek végére elkerülhetetlenné vált a gazdasági és a jóléti rendszer szerkezeti átalakítása. A második világháború utáni fejlődés strukturális problémái következtében a legtöbb szociálpolitikai célkitűzést hiányosan vagy egyáltalán nem sikerül megvalósítani, ugyanakkor a juttatások, a jövedelmek és ellátások színvonalában bizonyos piaci viszonyoktól független, politikai prioritásoktól viszont annál inkább függő hierarchiák alakultak ki. A sikertelen intézkedések a források pazarlásához és felesleges munkavégzéshez vezettek. A lakásprogram családmoddellre és demográfiára gyakorolt kedvezőtlen hatásai miatt a jólét célkitűzéseivel ellentétes folyamatok valósultak meg.

A kiadások, a szociális jogok és lefedettség tekintetében a nyugat-európai átlaggal közel azonos szintet ért el a magyarországi kommunista jóléti állam. A szociálpolitika más területein viszont, legfőképp ami a demokratikus ellenőrzési mechanizmusokat

⁶⁶ 1982-ben a magyarországi nyugdíjak relatív szintje 52% volt, míg az NDK-ban ez 30%-ot, Csehszlovákiában pedig 45%-ot ért el. Az OECD országok átlaga a magyarországi szintet pedig csak 1%-kal haladta meg (58%). Göran Therborn: *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies, 1945-2000*. London, Sage Publications, 1995, 94.



illeti, a második világháború előtti korszakkal való diszkontinuitást figyelhetünk meg. A különböző jóléti tényezők és a szociálpolitika egyes területeinek vizsgálata alapján nyugat-európai értelemben vett jóléti expanzióról nem beszélhetünk. Mindazonáltal kétségtelen, hogy indokolt a kommunista jóléti rendszer megnevezés, hiszen – ha relatíve divergált is Magyarország Nyugat-Európától – a szociálpolitika és társadalombiztosítás kiterjedt a korszakban.

ELLENŐRZŐ KÉRDÉSEK

1. Hogyan befolyásolta a magyarországi szociálpolitikát az ország szovjet megszállása és a háború utáni újjáépítés?
2. Melyek voltak a sztálinista szociálpolitika fő vonásai?
3. Hogyan viszonyult egymáshoz a Rákosi-korszak és a Kádár-korszak szociálpolitikája?
4. Mik voltak a Kádár-korszak szociálpolitikájának fő vonásai?
5. Beszélhetünk-e 'kommunista jóléti államról' és ha igen, akkor ez hogyan különböztethető meg a nyugat-európai jóléti államoktól?
6. Milyen kihívásokkal kellett szembenéznie a kommunista rendszernek az 1970-es, 1980-as években Magyarországon, és ez hogyan érintette a szociálpolitika finanszírozását, a szolgáltatások színvonalát, stb.?

TÁBLÁZATJEGYZÉK

1. táblázat	
A társadalombiztosítás lefedettsége a gazdaságilag aktívak arányában (%)	12
2. táblázat	
A szociális kiadások alakulása a GDP arányában Magyarországon és néhány Nyugat-Európai országban	14
3. táblázat	
A szociális biztonságra (social security) fordított összegek a GDP arányában Kelet-Közép-Európa és Nyugat-Európa egyes országaiban	15
4. táblázat	
A két gyermekre jutó családi pótlék az átlagkeresetek százalékában Kelet- és Nyugat-Európában 1980-ban	16
5. táblázat	
A társadalombiztosítási és szociális ellátásban részesülők számának változása Magyarországon 1950 és 1996 között	17
6. táblázat	
A jövedelmek alakulása Magyarországon 1950 és 1994 között	19
7. táblázat	
A lakások számának alakulása Magyarországon 1941 és 1996 között (darab)	22
8. táblázat	
A népesség és család demográfiai mutatói Magyarországon 1948 és 1993 között	23
9. táblázat	
Háztartások méretei Magyarországon 1949 és 1990 között	23