

A MAGYAR ÖREGSÉGI BIZTOSÍTÁS ÚTJA

ÍRTA:

VÍGH GYŐZŐ

A magyar munkás alig másfél évtized előtt még teljes bizonytalanságban látta a jövőjét. Ha megöregedett vagy betegeskedése miatt tartósan keresőképtelenné vált, felnőtt gyermekeinek vagy egyéb családtagjainak többé-kevésbé szíves eltartására szorult, ha azonban ilyen családtagjai nem voltak, teljes nyomorúságba jutott, vagy-szerencsés esetben- valamilyen szegényházban élhette le kegyelemkenyéren dolgozó élete utolsó éveit. Arra, hogy a munkások és családtagjaik a közszolgálati alkalmazottakhoz hasonlóan, jogszabályokkal intézményesen biztosított nyugdíjat, életjáradékot kaphassanak, néhány évtized előtt még csak nem is gondolhattak.

Amikor az öregség, rokkantság, özvegyesség és árvaság esetére kötelező biztosításról rendelkező 1928: XL. t.-c. megjelent, a magyar társadalom túlnyomó többségének még sejtelve sem volt annak jelentőségéről, holott ezzel a törvénnyel vezettük be a magyar *munkásnyugdíjat*. Az 1928: XL. törvénycikk még csak az *iparban, kereskedelemben* és egyéb, részletesen felsorolt munkakörökben foglalkoztatott munkásokra és egyéb alkalmazottakra terjedt ki. A második lépés volt az 1936: XXXVI. törvénycikk a *gazdatisztek* és gazdasági tisztviselők öregségi, megrokkanási és haláleseti biztosításáról, majd gyors egymásutánban az 1938: XII. és az 1939: XVI. törvénycikk a *mezőgazdasági munkások és özvegyeik öregségi biztosításáról*.

Bármily fontosak és öröndetesek ezek az úttörő lépések, kötelességünknek tartjuk vizsgálat tárgyává tenni, hogy a kitűzött célt mennyiben értük el. A röviden öregségi biztosításnak nevezett társadalombiztosítási ág jelentőségének különös hangsúlyt és

értelmezést adott az angol Beveridge-terv is, amikor *a szociális biztonságot* helyezte mind az egyén, mind a nemzet szempontjából előtérbe.

Amikor a mai magyar öregségi biztosítást bíráljuk, nem lehet célunk támadni vagy lekicsinyelni szociális berendezéseinket. Egyedüli célunk a magyar társadalombiztosítás egészséges és a céltudatos szociálpolitikának megfelelő továbbfejlesztése. Előző cikkünkben¹ rámutattunk azokra az akadályokra, tévedésekre, értetlenségre és sok tekintetben önző rosszindulatra is, amellyel a magyar társadalombiztosítás úttörőinek meg kellett küzdeniök. Tizenöt év alatt Magyarországon is nagy haladást tett a szociális gondolat, de akkor még az érdekek és felfogások sűrűlódása igen erős volt; már-már az a veszély fenyegetett, hogy Magyarországon még nem lehet életbeléptetni az öregségi biztosítást. Meg kellett tehát elégedni a kevésbé tökéletes megoldással, mintsem hogy a nagyjelentőségű szociális reform bizonytalan időre elhalasztassék. A bírálat hiánya azonban megöli a fejlődés lehetőségét, pedig ma inkább szükséges, mint valaha, hogy a magyar dolgozó társadalom bizalmát felkeltsük és az intézményes szociális gondoskodás továbbfejlesztésével, társadalmi berendezésünk tökéletesítésével társadalmi biztonságunkat megóvjuk.

Ismertettük azt a három főkövetelményt, amelyek megvalósítása nélkül a társadalombiztosítás egyik ága sem felelhet meg rendeltetésének. Ezek szerint a társadalombiztosítás csak akkor lehet jó és tökéletes, *ha az arra rászoruló minden állampolgárra kiterjed*, ha a szolgáltatások *legalább a létminimumot*

¹ „Szociális biztosításunk reformja” Szociális Szemle 1943. IV. évf. 5. szám.

biztosítják és ha minden biztosított gyorsan és egyszerű módon jut az őt megillető szolgáltatásokhoz. Öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosításunkat is ebből a három szempontból tesszük vizsgálat tárgyává.

I.

Az öregségi biztosítás kiterjed ugyan a magyar társadalom igen széles rétegeire, de még mindig nem foglalja magába mindazokat, akik a biztosítás szolgáltatásaira rászorultak.

A leginkább védelemre szoruló társadalmi réteg természetesen azokból áll, akik munkaerejüket bérért, fizetésért mások rendelkezésére bocsátják. Ezek: a munkások és egyéb alkalmazottak, közöttük a nyugellátásra igényt nem adó állásban levő tisztviselők és egyéb értelmiségi alkalmazottak. A magyar társadalombiztosítás elsősorban ezt a réteget kívánta felkarolni, de már a megindulásakor elkülönítettük a mezőgazdasági munkásokat az egyéb munkásoktól és figyelmen kívül hagytuk, hogy ez a társadalmi réteg a biztosítás szolgáltatásaira legalább olyan mértékben ráutalt, mint bármely ipari munkás. A művelt nyugati és északi államokban ilyen különbségtétel nincsen. A tévedést mi is felismertük, igyekeztünk is a lehetőséghez képest jóvátenni, azonban – a késlekedés miatt – a jóvátétel még nem sikerült teljesen: ma is hiányzik még az egyenlő elbánás elvének alkalmazása. A mezőgazdasági munkások öregségi biztosítása ugyanis még alacsonyabb fokon áll, mint az ipari munkásoké. Rokkantság és árvaság esetére biztosítva nincsenek és az özvegy is csak öregség címén kaphat járadékot. Egyedül a gazdasági tisztviselők öregségi, megrokknási és haláleseti biztosítása közelíti meg a korszerű követelményeket.

Különösen gondos és lelkiismeretes megfontolást érdemel az a kérdés is, lehet-e, *szabad-e a mezőgazdasági munkásság öregségi biztosításában teljesen eltérő rendszert, számítást és eljárást követni* már csak arra való tekintettel is, hogy annak tekintélyes hányada életének különböző szakában más-más foglalkozást üz.

De az egyéb munkások és alkalmazottak között is tekintélyes rétegek vannak, amelyekre az öregségi biztosítás még nem terjed ki.

Gondoljunk a *háztartási alkalmazottakra*, az előregedett házi cselédekre, inasokra, komornákra, akik egész életüket ebben a munkában töltik. Nem helytálló az az ellenvetés, hogy a háztartási alkalmazottaknak nincs szükségük öregségi és rokkantsági biztosításra, mert többségük fiatal nő, akik férjhezmenetelükig csak néhány évet töltenek ebben a foglalkozásban. Nem fogadható el az az ellenvetés sem, hogy Öregségi járadék fizetése a munkaadók túlságos megterhelését jelentené. Sajnos, ma már ott tartunk, hogy háztartási alkalmazott

tartása előbb-utóbb fényűzéssé válik. Eltekintve azonban attól, hogy nem okvetlenül szükséges, hogy az egész társadalom érdekében álló biztosítás járulékkerhet kizáróan a munkaadók viseljék, azok a munkaadók, akik havi 20-30 pengős béremelést szinte szemrebbenés nélkül elviselnek, éppen csak a havi esetleg 8-10 pengős biztosítási járulékokat ne legyenek képesek megfizetni?

Öregségi biztosításunknak egy *további súlyos hátránya az ú. n. bérhatár*, amelynek értelmében a magántisztviselők, kereskedelmi alkalmazottak és hasonló állású értelmiségi munkások öregségi biztosítási kötelezettsége nem áll fenn, illetőleg megszűnik, ha havi fizetésük az 1000 (régebben 500, 600, majd 800) pengőt meghaladja. Ez az idegen társadalombiztosításokból átvett korlátozás legfeljebb a magánbiztosító intézetek érdekeinek védelmével okolható meg. Hol vagyunk azonban attól, hogy egy havi 1000-1100 pengős jövedelmű családfő, aki esetleg 4-5 családtag eltartásáról köteles gondoskodni, magánbiztosítás útján kielégítő járadékot biztosíthasson magának és családjának? Mi történik, ha állását veszti és a biztosítási díjat már nem képes fizetni? Igen magas fizetésű alkalmazottak sem tudhatják, hogy kereseti viszonyaik a jövőben miként alakulnak és ha fizetésük későbbi időben munkaerejük csökkenésével a bérhatár alá süllyed és biztosításra kötelezetteké válnak, a jogszerzés szempontjából esetleg évtizedeket helyrehozhatatlanul elvesztettek. A bérhatár emelése ezeket a hátrányokat nem küszöböli ki, csak némileg enyhítheti. Egyetlen helyes megoldás a *bérhatár teljes eltörlése*, legfeljebb a biztosítási járulékok összegét és az ezek alapján szerezhető jogokat lehet felső határhoz kötni, amelyen felül bárki – akinek módjában áll – szabadon köthet magánbiztosítást vagy többletbiztosítást.

Az előregedés, megrokknás és a halál gazdasági következményei azonban nemcsak a testi vagy szellemi munkást, de csekély kivétellel a társadalom minden tagját fenyegetik. A jelenben úgyszólván *senki sem lehet teljes bizonyosságban affelől, hogy néhány évtized múlva, erejének, munkaképességének megszűnése idején, meglesznek-e a léfenn tartásához szükséges anyagi eszközei*. Gondoljunk az ú. n. szabad foglalkozást üzök egyes csoportjaira, az utcai árusokra, házalókra, fuvarosokra, hordárokra és hasonló kis-exisztenciákra, akiknek anyagi és társadalmi helyzete alig különbözik a munkásokétól, sőt életszintjük a jobb munkásrétegé alatt marad. *A kisiparos- és kereskedőtársadalom már évek óta sürgeti öregségi biztosítását*.

A műveltség terjedése, ezzel kapcsolatban a szociális gondoskodás általános szükségességének felismerése vetette fel a teljes *népbiztosítás* gondolatát, amelyet az angol Beveridge-terv is magáévá tett. *Ha jelenleg nem is időszerű a teljes népbiztosítás megvalósításával foglalkoznunk, azt mégis végső cél-*

ként kell magunk elé tűznünk. Az azonban bizonyos, ha a társadalmi együttélésünk biztonságát megakarjuk óvni, öregségi biztosításunkat ki kell terjesztenünk mindazokra a rétegekre, amelyeknek jövője bizonytalan és az egyenlő elbánás elvét mielőbb meg kell valósítanunk ezen a téren is.

II.

Ha öregségi biztosításunkat abból a szempontból vizsgáljuk, vajjon *nyújt-e legalább annyit, amennyi a szerény megélhetéshez elég, sajnálattal kell megállapítanunk, hogy azt még csak megközelítőleg sem sikerült elérnünk.*

Az 1928: XL. törvénycikkben lefektetett elv - amelyet akkor is csak első szerény kísérletnek tekintettek - az volt, hogy a törpejárdékok keletkezésének kiküszöbölése érdekében minden biztosítottnak évi 120 pengős alapösszeg - az ú. n. járadéktörzs - járjon. Ehhez hozzá kell adni a biztosítás időtartamától és a fizetett járulékok összegétől függő fokozódó járadékrészt. A fokozódó járadékrész létesítésének alap gondolata az, hogy minden biztosításban töltött esztendő az évi járadékot a minden évben elért keresetnek kb. 1 %-ával emelje. *Negyven évig tartó biztosítás* után tehát a biztosított biztosításának tartama alatt élvezett keresete egy évre eső átlagának kb. 40%-át kapja és ezenfelül még évi 120 pengőt.

Az eredeti elgondolás szerint tehát a biztosított járadéka 40 évi biztosítás után az alacsonyabb keresetű munkásoknál a biztosítás tartama alatt elért *évi átlagos kereset fele, a jobb keresetű munkásoknál azonban csak kb. 45%-a.*

Ennyi a háború előtti években elegendőnek látszott, mert közepes keresetű munkások negyven évi biztosítás után kb. havi 40-50 pengős, tisztviselők és egyéb szellemi munkások pedig havi 120-140 pengős járadékra szóló jogot szerezhettek. Az elérhető legmagasabb járadék kb. havi 90, illetőleg 200 pengő volt (jelenleg kb. 95 és 230 pengő).

Az öregségi biztosítás azonban csak 1929-ben vette kezdetét, 1943-ig tehát legfeljebb 14 évi biztosítás alapján lehetett jogokat szerezni. A jelenleg az OTI-től és a MABI-től járadékban részesülő 54.000 személy többsége 4-8 évig és sokan - különösen a gazdasági pangás idején - igen alacsony kereset alapján voltak biztosítva. Hogy havi 20-25 pengő járadékból megélni nem lehet, alig kell bővebben megokolni, különösen, ha figyelembe vesszük a háború következtében a legnélkülözhetetlenebb cikkekben bekövetkezett drágulást. Vegyük tekintetbe azt is, hogy az özvegyi járadék csak fele, a félárva-járadék 15%-a, a teljes árvajáradék pedig 30%-a annak az összegnek, amelyre a biztosított haláláig jogot szerzett.

A kormány - látva a járadékosok nehéz helyzetét - kedvezőbb rendezéssel igyekezett segítsé-

gükre jönni. A járadéktörzs évi 150 pengőre emelte fel, a fokozódó járadékrészhez pedig rendkívüli pótlék juttatását rendelte el. Ezidőszerint a járadékok százalékszerű emelkedése a munkabérek emelésével arányban áll. A feljavításhoz szükséges összeget sikerül a biztosítási járulékok alig észrevehető emelésével előteremteni. A megélhetési cikkek drágulása azonban a jó szándék eredményét meghiúsítja.

Még nehezebb a helyzet az elaggott mezőgazdasági munkásoknál és özvegyeknél, akik a közelmúltban még csak havi 5 pengőt kaptak és járadékuk még ma sem éri el a 10 pengőt.

Ha tehát a járadék ma még minimális megélhetési lehetőséget sem ad és az a jövőben sem remélhető, nyilvánvaló, hogy az öregségi biztosítás még nem érte el kítűzött célját, mert a különbözetet alamizsnával, kegyelemkenyérrel vagy közületi gondozással kell pótolni. Márpedig *a népgondozás, a köz- és magánjótékonyosság* - bármily nemes érzésekből fakadjanak - *a céltudatos szociálpolitikának csak a kényszerítő körülmények hatása alatt ideiglenesen és átmenetileg elfogadható és felhasználható eszközei lehetnek.* Az élet különböző kockázatai esetére a társadalom hasznos, dolgos tagjaihoz méltó gondoskodás csak az intézményes szociális biztosítás, amely a munkaképes életkorban teljesített járulékfizetés ellenében nem alamizsnát, hanem törvényes, bírói úton is érvényesíthető jogot ad az eltartásra. A biztosításnak nem többé-kevésbé értékes támogatást, hanem *megélhetést kell adni.*

Az 1928: XL. törvénycikkben alapuló öregségi biztosítás felépítésénél kellő tapasztalat hiányában külföldi példákat vettünk alapul. Biztosítási rendszerünk lényege, hogy csak azoknak ad szolgáltatást, akik legalább bizonyos meghatározott időtartamon át biztosítva voltak, szerzett jogaikat biztosításuk hosszas megszakításával el nem veszítették, a nyújtott szolgáltatásoknak pedig minden biztosítottnál teljesen arányban kell állaniuk a befizetett járulékokkal. Az utóbbi szigorú elvet némileg, de csak csekély mértékben enyhíti a minden biztosítottnak azonos összegben járó járadéktörzs (eredetileg évi 120, jelenleg évi 150 pengő).

A szolgáltatásokhoz szükséges *anyagi fedezet előteremtése* az ú. n. *várományfedezeti rendszer alapján történik.* E rendszer lényege a *tőkegyűjtés*, a biztosításban érdekelt összes biztosítottak szerzett jogainak előzetes lefedezése. A fizetendő biztosítási járulékok a keresethez igazodnak és napibérosztályonként állandó összegűek.

Az alkalmazott alapelvek eredménye: a biztosítás első négy évében csak tőkegyűjtés folyt, szolgáltatások nem voltak folyósíthatók; amikor a szolgáltatások lassan megindultak, azok összege minimális, még csak töredéke annak, amelyre egy egész dolgos életet át folyó biztosítással jogot szerezni lehet;

tíz-húszévi biztosítás még mindig nem elég ahhoz, hogy valaki járadékából a legszerényebben megélhessen, mert ennyihez legalább 35-40 éven át tartó biztosítás volt szükséges; ha pedig valaki aránylag fiatalon, tartósan keresőképtelenné válik vagy meghal, az igényelhető szolgáltatás sohasem lehet elég a biztosított vagy hátrahagyottai legelemibb szükségleteinek fedezésére.

A biztosítás matematikai felépítésének, a várományfedezeti rendszernek eredménye; a társadalombiztosítást ellátó intézeteknél felhalmozott óriás tőkék, amelyek ma, a biztosítás tizenötödik évében már a félmilliárd pengőhöz közelednek és az óriási gond, amely a tőkék értékállóságának megóvásával és a biztosítottak javára gyümölcsöztetésével jár. Igaz, hogy az intézetek a hatalmas tőkéknek gyümölcsöző elhelyezése körül rendkívüli jelentőségű szociális feladatokat (kislakásépítés, közegészségügyi intézmények létesítése stb.) juttathatnak megvalósuláshoz, de a túlságos tökefelhalmozásnak – amely a biztosításmatematikai elgondolás szerint is tovább növekszik a következő 35 esztendőben – van egy, a szociális biztonság szempontjából veszélyes és káros hatása. Nem született ugyanis még olyan közíró, vagy ékesszavú szónok, aki képes lenne a biztosítottakat és különösen a rokkantakat, aggokat, özvegyeket vagy árvákat meggyőzni arról, – ami egyébként igaz – hogy a biztosításnak ilyenén történt felépítése helyes, matematikailag teljesen megokolt, a biztosított nemzetgazdasági értékelése szempontjából pedig igazságos is. A tartósan keresőképtelenné vált biztosítottat kevéssé érdekli, hogy a fiatal biztosítottak a távoli jövőben mit és mennyit kaphatnak, ő egyre csak azt mondja: „miért fizet nekem az OTI vagy a MABI olyan keveset, mikor olyan rengeteg sok pénze van?” Ez ennek a rendszernek szociálpolitikai szempontból aggályos jellemvonása.

A várományfedezeti rendszernek azonban mind gazdasági, mind szociális irányban *döntő jelentőségű* hátrányi is van: az, hogy épületének alapköve *'a. pénz vásárlóerejének, illetőleg a közszükségleti cikkek árának állandósága*. Ez a rendszer a pénz örökös értékállóságára van felépítve. Pénzünk vásárlóereje azonban nemcsak rajtunk múlik, hanem a világgazdasági helyzet függvénye is. Ezért senki sem tudhatja megnyugtató bizonyossággal, hogy a ma befolyt járulékok ellenében várható szolgáltatás vásárlóereje húsz vagy ötven év múlva miként alakul. Már ma olyan állapotba kerültünk, hogy a tervezett maximális járadék sem elég a legszerényebb megélhetéshez. Öregségi biztosításunk mai rendszerének fő hiánya tehát mind szociálpolitikai, mind biztosításmatematikai szempontból az, hogy a *túlságosan távoli jövőre irányult* és figyelmen kívül hagyta azt a történelmi igazságot, hogy az időközönként az egész világon fellépő és ismétlődő gazdasági vagy pénzügyi válságok a veritékes áldozatokkal

gyűjtött vagyont és ezzel a biztosítás felépítését tönkre tehetik.

Önként jelentkezik tehát a gondolat, nem lenne-e helyesebb és szociális szempontból is igazságosabb az öregségi biztosításban a túlságosan a liberális-kapitalista világrendben gyökerező, az üzletszerű magánbiztosítás elveire épített várományfedezeti rendszer helyett a baleseti biztosításban nálunk már elfogadott *felosztó-kirovó* rendszert alkalmazni? E rendszerben a tőkegyűjtésnek csak jelentéktelen, kiegészítő szerepe van, fő jellemvonása, hogy nem a szerzett jogok tőkésített fedezetéről gondoskodik, hanem évről-évre csak a tényleges kiadások fedezetét szerzi meg a kirótt járulékokból és egyéb forrásokból.

E kérdés megvilágításául vessünk egy pillantást az Országos Társadalombiztosító Intézet 1941 évi zárószámadására. Eszerint ennél az Intézetnél az öregségi biztosítás járulékbefvétele ebben az évben meghaladta a 42 millió pengőt, a járadékszolgáltatósokra fordítható összeg azonban még a 6 millió, pengőt sem érte el, holott a felosztó-kirovó rendszer alkalmazása esetében az igazgatási költségek levonásával az említett összegnek legalább hatszorosa lett volna szolgáltatásokra fordítható, kizáróan a járulékbefvételekből. De itt van még az 1929 év óta tartalékolt tőke kamatjövödelme is, mely az 1941 évben 12 millió pengő volt. Az 1943 évi költségvetésben kb. 64 millió pengő bevétellel szemben csak 10 millió a szolgáltatásokra fordítható összeg.

Igaz, hogyha a biztosítás szolgáltatásait kiterjesztenénk mindazokra, akik azokra rászorultak és felemelnénk azokra az összegekre, amelyek legalább az elemi létfenntartáshoz szükségesek, bebizonyulna, hogy egy-két évtized múlva *az évi jövedelem a jövőben szükséges költségeket távolról sem fedezné*. Ez tehát a várományfedezeti rendszer híveinek igazát bizonyítaná.

Van azonban már egy harmadik járható utunk is: a két rendszer kombinációja! Szerencsére tekintélyes járuléktartalék-alapjaink vannak, amelyeknek évi jövedelme már ma egyedül az OTI-nél az évi 13 millió pengőt meghaladja. A szolgáltatások felemelése és kiterjesztése esetében tehát *csak a jóval csekélyebb összegű különbözet előteremtéséről* kellene évenként a felosztó-kirovó rendszer alkalmazásával gondoskodnunk.

Nyomatékosan hangsúlyozzuk: *nem arról beszélünk, hogy a biztosítottak meglévő vagyont szétforgácsoljuk, elköltsük, vagy annak az eredeti elgondolás szerint további gyarapodását akadályozzuk, hanem arról, hogy az öregségi biztosítás szolgáltatásai jelenleg és a jövőben sem elegendők a megélhetéshez, tehát a nélkülözhetetlen különbözetnek más úton való előteremtéséről gondoskodnunk kell*. Az, hogy mekkora összegű különbözetet kell más úton előteremtenünk, kizáróan attól függ, milyen mértékben *szükséges* a

szolgáltatások felemelése és abból *mennyit bír el* a magyar állampolgárok teherviselő képessége. Ez beható számítás és kormányzati megfontolás feladata, ezért e helyen csak arra kívánunk rámutatni, hogy a különbség milyen forrásokból lenne előteremthető.

Tekintetbe jöhet az öregségi biztosítási járulékok felemelése. Jelenleg a járulék testi munkásoknál a munkabérnek kb. 4%-a, szellemi munkásoknál kb. 5%-a. Felét a munkaadó, felét az alkalmazottak fizetik. Kovrig Béla egyik tanulmányában olvashatjuk, hogy a termelési költségek az öregségi biztosítás bevezetésével átlagban legfeljebb 0.7-0.8%-kal drágultak, ami a fogyasztói árak alig 0.5%-os drágulásában jelentkezhetik. Az időközben bekövetkezett jelentős nyersanyagdrágulás következtében ezek a számok ma valószínűleg még alacsonyabbak. A járulékkulcs felemelésével hatalmas összeg lenne előteremthető. Láttuk, hogy az évi 4%-os járulékbévitel a jelenlegi szolgáltatások összegének kb. hatszorosa. Meggyőződésünk, hogyha a biztosítottak tudják, hogy jelentősen magasabb szolgáltatásokat kaphatnak, szívesen fizetnének jóval magasabb járulékokat is. Az elismert vállalati nyugdíjpénztáraknál a járulékkulcs 13-14%, de a szolgáltatások megéri a szívesen hozott áldozatot. Másik kérdés, hogy a járulékteher felemelését a munkaadók képesek-e elviselni. Kedvező gazdasági viszonyok között ehhez kétség nem férhet, hiszen ezek a költségek a termelési költségeknek legkedvezőtlenebb esetben is csak 1-2%-át teszik és az egyéb termelési költségekkel együtt a fogyasztókra szinte észrevétlenül átháríthatók. Más azonban a helyzet a gazdasági pangás idején. Ezért más jövedelmi forrásokat is figyelembe kell vennünk, különös tekintettel arra, hogy a munkás jövőjének biztonsága nemcsak az alkalmazott és a munkaadó, hanem az egész társadalom érdeke.

Ilyen jövedelmi forrás az *állami hozzájárulás*, melyet mind a magyar, mind a külföldi törvények máris alkalmaznak, de egyelőre még eléggé mérsékelt összegekben. Az állami hozzájárulás emeléséhez az állami bevételek megfelelő emelése vagy új bevételi források teremtése szükséges. Az adóbevétel emelése csak olyan államokban könnyen járható út, ahol az állam fő jövedelmi forrása a progresszív jövedelmi adó (pl. Angliában), másutt azonban a kevésbé igazságos fogyasztási adókhöz, forgalmi adóhoz vagy illetékekhez kell fordulnunk. *Magyarországon a bányanyugbérbiztosításban jelentkezett hiány eltüntetésére igen alkalmas eszköznek bizonyult az ú. n. bányatermékfélár, amelyet minden termelőre ki lehetne terjeszteni. 1%-os általános termelési vagy forgalmi adó egymagában is elegendő lenne a szükséges különbség előteremtéséhez.*

Szinte észrevehetetlen csekély áldozattal végleges és teljesen kielégítően meg lehet tehát

oldani azt a kérdést, mely ma még fájó, sebes pontja a dolgozó magyar társadalomnak.

III.

Sok panasz hallható, hogy az öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosítás *szolgáltatásainak megállapítása igen lassú*, a biztosítottak és hozzátartozóik az igények bejelentése után rendkívül hosszú idő múlva kapják meg az őket törvény szerint megillető szolgáltatásokat.

A késedelmes ügyintézés, mint kórtünet, csak az utóbbi 4-5 esztendőben vált feltűnően észlelhetővé, mert a biztosítás első négy évében a várakozási időre vonatkozó törvényi rendelkezések miatt csak néhány teljesen megvakult biztosított szerezhetett igényt járadékra, az évekig tartott gazdasági válság okozta munkanélküliség pedig a rokkantsági, özvegyi és árvajáradékra jogosító 200 hetes várakozási idő megszerzését késleltette. Amikor azonban az 1936 év vége felé már az öregségi járadékra jogosító 400 hetes várakozási időt is sokan betölthették, rohamosan szaporodtak az igénybejelentések. Ehhez járultak az örvendetes területvisszacsatolások, amelyek négy ízben a biztosítottak és ezekkel együtt az igénymegnyílások számát is rohamosan emelték. *Ma az OTI-nél és a MABI-nél együttesen havonta közel 1500 új igénybejelentéssel kell számolnunk* és még semmi tünet nem mutatja, hogy ez a szám állandósulna, hanem inkább további szaporodást várhatunk.

Mikor állandóan annyi igény vár kielégítésre, a szervezet kórtünetei is ijesztően előtérbe nyomulnak. Az ügyek intézése mindinkább meglassul, a felek, de a tisztviselők is idegessé válnak, utóbbiak a túlterheltség, a sok sürgetés, felelősségre vonással fenyegetés és a késedelmes ügyintézés egyéb sok kellemetlen következménye miatt. A sietés vagy sürgetés sok hibás intézkedés forrása, de egyúttal azzal a nem kívánatos következménnyel is jár, hogy a tisztviselő már nem az ügyeket intézi el véglegesen és megnyugtatóan, hanem csak aktákat lát, amelyektől szabadulni kell.

Hol itt a hiba? Talán a túlzott *bürokratizmus*? A leghatározottabb *nemmel* kell felelnünk! Amikor a szolgáltatások folyósítása megindult, minden törekvés arra irányult, hogy a járadék megállapító eljárás egyszerű és gyors legyen. Az igénylőnek csak a legszükségesebb, az igényjogosultság elbírálásához vagy a biztosítotthoz fűződő családi kapcsolatok igazolásához nélkülözhetetlen okmányokat kell bemutatni. A rokkantsági járadék megállapításánál a biztosítottnak csak az a kötelessége, hogy magát orvosi vizsgálatnak alávetse (fekvő beteget a lakásán vagy a kórházban vizsgálják meg), minden egyéb megállapítás az Intézetnél vezetett nyilvántartás (várományi lap) alapján történik.

Ilyképen tehát minden járadékügyet legfeljebb 3-4 intézkedéssel egy hónap alatt el lehetne intézni. Ezzel szemben nem is ritkák azok az esetek, amikor a járadékügy 30-40 ügyviteli intézkedéssel sem fejlődött be. Nem lehet tehát csodálkozni, ha az igénylő türelme elfogy.

Aki ezt a jelenséget észleli, felületes gondolkodással is arra a megállapításra jut, *hogya a járadék-megállapító eljárás berendezése nem bürokratikus és az ügyintézés mégis elhúzódik, akkor az öregségi és rokkantsági biztosítás szervezetében és talán az egész magyar társadalombiztosítás alapjaiban kell a körülményeket okát keresnünk.*

Ha az öregségi és rokkantsági biztosítás szervezetét vizsgáljuk és más államok szervezetével összehasonlítjuk, első ami szembe tűnik, *a magyar öregségi és rokkantsági biztosítás páratlan szétforgácsoltsága.* Már a kis trianoni Magyarország három intézetet létesített erre a célra, külön egyet az ipari és egyéb testi munkások részére, külön egyet a magántisztviselők és kereskedelmi alkalmazottak részére és külön a mezőgazdasági tisztviselők és munkások részére. Ezeknek az intézeteknek (OTI, MABI, OMBI) azonban egyike sem szentelheti magát teljes odaadással ennek az óriási fontosságú biztosítási ágak szolgálatára, mert a többi társadalombiztosítási ág ellátását is feladat körükbe utalták. Az OTI egymaga négy társadalombiztosítási ágat lát el.

Ha az öregségi biztosításnak három intézet között való megosztását már súlyos késleltető tényezőnek kell tartanunk, mennyivel inkább káros következményekkel járt, hogy a törvényhozás annakidején tért engedett a partikuláris érdekeknek és az 1928: XL. t.-c. 10. §-ában *a külön ellátásoknak, a kivételeknek egész tömegét hozta létre.* Ennek következménye, hogy ma a törvényes nyugellátásra igényt nem adó minőségben alkalmazott munkavállalók öregségi és rokkantsági ellátásáról *külön gondoskodhatnak: az államvasutak, a posta, a dohányjövődék, az állami vas-, acél- és gépgyárak, a magánvasutak, a hajózási vállalatok, külön-külön az egyes miniszteri tárcák körébe tartozó vállalatok, üzemek, államépítészeti hivatalok, alapok, alapítványok, érdekképviseletek, azután a főváros, az elismert vállalati nyugdíjpénztárak stb., stb.* és ezek túlnyomó többsége él is törvényadta joggal. Eredetileg még a vármegyék, a városok és községek is kötelesek voltak alkalmazottaik ellátásáról gondoskodni és csak amikor már nagyon érezhetővé vált ennek a jogszabálynak tarthatatlansága, állította helyre a hibát a 7850/1937. M. E. sz. rendelet, de így is öt esztendeig tartott, amíg ezen a téren sikerült rendet teremteni és az elkövetett hibát helyrehozni. Mi ennek a szétforgácsolódásnak következménye? Az még nem baj, hogy a tanult munkásból idővel előmunkás, majd művezető vagy tisztviselő lesz és így az OTI hatásköréből a MABI hatáskörébe kerül. Ilyen természetes fejlődés esetében a

biztosítási teherviselő a munkás életében rendszerint csak egyszer változik. Már bonyolultabbá válik a helyzet azoknál a nagyszámú mezőgazdasági munkásoknál, akik nyáron a mezőgazdaságban, télen az iparban találnak munkát. Ez a kérdés ma is rendezetlen. Ember legyen, aki ezt kielégítően rendezni fogja.

Hasonlóan bonyolult a helyzet azoknál a biztosítottaknál, akiknél vitássá válik az a kérdés, vajjon biztosításjogi szempontból mezőgazdasági vagy az 1928: XL. t.-c. hatálya alá eső munkavállalónak kell-e tekinteni? Különösen káros hatásúvá válik ez a kérdés, amikor a biztosított már rokkanttá vált vagy elhunyt és megkezdődik a tisztázás, iratváltás, vita, per stb., holott nem vitázni, hanem a szolgáltatást kellene folyósítani. *Még rosszabb a helyzet azoknál a biztosítottaknál, akik az 1928:XL. törvénycikkkel létesített biztosításban és önálló ellátásokban vegyesen szereztek jogokat.* Papíron, jogszabállyal a kérdés kielégítően rendezve van, mert teherviselőváltás esetében a régi teherviselő az új teherviselőhöz köteles átutalni az átlépett munkás járuléktartalékát (a biztosítási járulékokat kamatos kamataival együtt), az új teherviselő pedig az átutalt járulékokat a szolgáltatások megállapításánál figyelembe venni köteles.

Milyen azonban a helyzet a valóságban? Vizsgáljunk csak meg egyetlen jellemző példát. A nap-számos az államépítészeti hivatal szolgálatában állami utat épít, majd rövidebb-hosszabb ideig a MÁV szolgálatában pályafenntartási munkát végez, azután valamely házépítésnél dolgozik, esetleg vármegyei vagy községi útjavításban vesz részt. Ebben az esetben három teherviselő volt köteles öregségi stb. ellátásáról gondoskodni: az államépítészeti hivatalon keresztül a kereskedelemügyi minisztérium, a MÁV igazgatósága és az OTI. A későbbi teherviselő az előzőtől kérni köteles a járuléktartalékot, ez a lerótt járulékokat összeadni, félévenkinti tőkésítéssel felkamatolni és átutalni, a kérő fél pedig a biztosított érdekében a számítás helyességét ellenőrizni köteles. Mire ezt a műveletet végrehajtják, a biztosított esetleg újra egy előző teherviselő hatáskörébe került és az egész eljárás újra kezdődik, de most már visszafelé.

Olyan példát választottunk, amely évenként tízezerrel fordul elő és a munka majdnem ugyanaz, akár fillérekről, akár száz pengőkről van szó. Elképzelhetetlenül magas számokat eredményezne annak a megállapítása, hogy az öregségi biztosításban érdekelt magyarországi munkások munkaadóinak sűrű változása következtében az elmúlt tizenégy esztendőben hány ilyen biztosítási teherviselőváltás keletkezett a biztosító intézeteknél és a nagy számú egyéb teherviselőnél, *hány tisztviselőnek hány munka-óráját követeli meg a járuléktartalékok igénylése, kiszámítása, átutalása, nyilvántartásba feljegyzése, ellenőrzése, a vitás kérdések tisztázása stb., stb., és hány munkaóra vész kárba azáltal, hogy a munkás visz"*

szá-visszatér egy-egy régebbi munkaadójához. És még mindig akadnak, akik teljes jóhiszeműséggel a kisiparosok és a kereskedők részére is külön-külön öreg-ségi biztosító intézeteket szeretnének létesíttetni!

Természetes, hogy a biztosítást ellátó intézeteknek a járuléktartalékátutalással járó óriási munkatömeg gyors és pontos elvégzéséhez sohasem állott rendelkezésére a szükséges munkaerő s ezért szinte felbecsülhetetlen mennyiségű munkahátralék keletkezett. Ennek eredménye, hogy a járuléktartalékátutalásokra legtöbb esetben akkor kerül sor, amikor a szolgáltatásokra szóló igényjogosultság már megnyílt, további eredménye pedig, hogy a biztosított csak hosszú idő elteltével juthat az őt jogosan megillető szolgáltatásokhoz.

Az előző fejezetekben felsorolt hiányok szintén tetemes részt vesznek az eljárás lassúvá és körülményessé tételében, különösen, amikor a biztosítási kötelezettség és a hatáskör körüli jogviták csak akkor jelentkeznek, amikor a biztosítottak már sürgős segítségre lenne szüksége.

Mindezeket a nehézségeket szinte egy csapásra megszüntetné az egész öregségi, rokkantsági, özvegy-ségi és árvasági biztosításnak és az ezzel egy tekintet alá eső külön ellátásoknak egyesítése, egységesítése és egyetlen önálló országos nyugdíjintézet kötelekében összpontosítása! Ezzel kapcsolatban a bérhatár teljes eltörlése. A biztosítási kötelezettség alól csak az legyen mentesíthető, akinek állása törvény vagy egyéb jogszabály alapján nyugdíjra ad jogot, ide értve az elismert vállalati nyugdíjpénztárak tagjait is. Minden egyéb megoldás legfeljebb enyhítheti, de nem szüntetheti meg a bajokat, melyeknek orvoslása ma is már égetően szükséges, az idő előrehaladásával pedig mindinkább nehezebbé válik.

Az 1928: XL. törvénycikken alapuló öregségi biztosításunknak van azonban még két súlyos hibája, melyeket a kép teljessége kedvéért nem hanyagolhatunk el. Az egyik: *a biztosításban szerzett jogok nyilvántartásának szétforgácsoltága* az OTI-nak közel 80 helyiszerve és az egyéb szinte megszámlálhatatlan teherviselő között. Ez természetesen újabb forrása az eljárás lassúságának és körülményességének, mert annál, aki több szervnél volt biztosítva, a szolgáltatás összegét csak akkor lehet megállapítani, ha az összes adatok befutottak. E súlyos hiánynak egyetlen helyes és végleges megoldása ismét csak az *önálló országos nyugdíjintézet*, amely a biztosítottnak bármely helyen és bármely minőségben szerzett összes jogait egyetlen helyen tartaná nyilván. Amíg ez az intézet létrejön, máris legalább arról kellene gondoskodni, hogy az OTI helyiszerveinél szerzett nyilvántartások kivonatai egyesíttessenek.

A másik súlyos hiba az, hogy *a biztosítottak szerzett jogainak nyilvántartása az ú. n. várományi lapokon rendkívül körülményes*. Nyilvántartásba kell venni ugyanis a biztosítottak nemcsak minden

munkába lépését és kilépését, betegségeinek kezdő és befejező időpontjait, a teherviselő-változásokat, a járuléktartalék-átutalásokat, a helyiszervek közötti vándorlásokat, hanem nyilvántartásba kell venni *minden olyan keresetváltást is, amelynek következtében a biztosított napibérosztálya változik*. Azt, hogy ez milyen munkával jár több millió biztosítottnál, csak az tudja, aki ezzel foglalkozni vagy káros hatásait elszenvedni kénytelen. A változó keresetű munkásoknak ilyenkor már 10-12 év alatt tíztizenöt, sőt több nyilvántartó lapja keletkezett; 35-40 évi biztosítás után tehát az egyes biztosítottak várományi lapjai tekintélyes kötetekre szaporodnak. E rendszer azonban nemcsak rendkívül sok felesleges munkával jár, hanem a szolgáltatás kiszámítását és a folyósítást is késlelteti, mert a szolgáltatás összegét esetleg sok száz feljegyzés alapján kell apró részekre tagoltan kiszámítani.

Mindenesetre helyesnek kell elismernünk azt az elvet, hogy a biztosított magasabb járulékfizetés ellenében a létminimumot arányosan meghaladó szolgáltatásra is jogot szerezheszen. A helyes gyakorlati megoldás azonban nem a jelenleg alkalmazott napibérosztályváltozások szerint elaprózott számítás, mert erre sokkal egyszerűbb megoldási lehetőség is kínálkozik. A szerzett jogok alapja a járulékfizetés, amely a mindenkori keresethez igazodik. Ezért a szolgáltatás összegét a biztosítottak mindenkori keresete alapján is helyesen és igazságosan ki lehet számítani. Teljesen elegendő tehát, *ha a biztosítottak egy-egy naptári évben az ugyanannál vagy különböző munkaadóknál külön-külön élvezett keresetének évi összege kerülne feljegyzésre*, nem pedig az esetleg hétről hétre változó napibérosztály.

Ha fenti sorainkban öregségi biztosításunk hiányaira és azok orvoslásának kézen fekvő lehetőségeire rámutattunk, meg kell említenünk, hogy e hiányok orvoslásának szükségességét már mások is felismerték és részben hasonló reformokat javasoltak.¹ Minthogy e kérdések megoldása kormányzatunkat is élénken foglalkoztatja, szükségesnek tartottuk, hogy a társadalombiztosításnak *öregségi biztosítási ágát külön, összefoglalóan tegyük vizsgálat tárgyává*. Látszólag nehéz a társadalombiztosítási kérdéseknek kielégítő, közmegnyugvásra szolgáló rendezése; de csak látszólag, mert jóakarattal és szociális érzéstől áthatott hozzáértéssel mindent gyorsan és kielégítően, még a háború tartama alatt meg lehet oldani és ezzel szociális biztonságunkat megszilárdíthatjuk. Természetes, hogy csak a kitűzött cél lebeghet szemünk előtt; melléktekintetek, a nemzeti közösség céljaival összhangba nem hozható, partikuláris érdekek nem érvényesülhetnek.

¹ L. Bikkal Dénes: A magyar társadalombiztosítás reformja, Budapest, Athenaeum 1942.

² Alapy Victor: Társadalombiztosításunk egyszerűsítése. Munkaügyi Szemle 1943. évf. 5. sz.