

SZEGÉNYÜGY, SZEGÉNYÜGYI IGAZGATÁS

Cora Zoltán*

A kommunális szociálpolitikától az állami társadalombiztosításig

Szociális jogok, modernizáció és „szociális kérdés” a dualizmus időszakában

A tanulmány a szociális jogok fejlődését vizsgálja a dualizmus időszakában, elsősorban a társadalombiztosítás kialakulására összpontosítva. Ez az időszak, amikor a kommunális szociálpolitikából kiválva létrejött a társadalombiztosítás, és a „szociális kérdés” közjogi kérdéssé vált. Azt a kérdést vizsgálom, hogy a közigazgatási, adminisztrációs, a modernizációhoz kötődő kérdések hogyan befolyásolták, alakították az állami társadalombiztosítás kibontakozását a munkásbiztosítás és az agrár-szociálpolitika terén. Milyen konfliktusokat teremtettek a mezőgazdaság, az ipar és a szociális szféra keresztmetszetei a munkaviszony új jogi alapvetéseinek időszakában? Milyen különbségeket láthatunk a két társadalmi csoportra irányuló szociálpolitikák között, és ez mennyiben tekinthető sajátosan magyar fejleménynek nyugat-európai és kelet-közép-európai összehasonlításban, különös tekintettel a bismarcki minta átvételére? Hogyan jut el az első világháború időszakára a szociális kérdéssel foglalkozó gondolkodók, szakemberek és politikusok egy része ahhoz a felismeréshez, hogy a szociális állami felelősségvállalás a nemzeti fejlődés alapvető tényezőjét alkotja?

A 19. században kibontakozó ipari forradalom átalakította az európai országok addigi gazdasági és társadalmi arculatát. A demográfiai változások, a társadalmi rétegződés és a gazdasági növekedés következtében ez a fejlődés egyben kihívások elé is állította ezeket az államokat. A szegényekről és rászorulókról való gondoskodás a 19. század végét megelőzően a helyi közösségek, a hatósági szegénypolitika hatáskörébe tartozott. A 19. századi liberális felfogásnak megfelelően a szegénység megjelenését alapvetően az egyén rossz erkölcsével, negatív személyi tulajdonságával hozták összefüggésbe, ezért elsősorban büntetésekkel és rendszabályokkal igyekeztek kiküszöbölni azokat.¹ Ugyanakkor az összetett gazdasági és társadalmi folyamatok az állam funkciójának átalakulását igényelték a munkaerőpiac, az erőforrások kezelése és a gazdasági tervezés terén. Jóllehet ezekre a folyamatokra gyakran eltérő módon reagáltak, mégis közös jellemzőjük, hogy a 20. század folyamán többségük kiterjedt jóléti rendszer kiépítése mellett kötelezte el magát. Mivel az európai nemzetállamok szociálpolitikája eleve eltérő gazdasági, politikai és társadalmi adottságokra adott válaszokból állt össze, így érthető, hogy a jóléti állam országoként eltérő felfogást takart.² Ennek ellenére a jóléti államok kutatói megpróbálnak koherens magyarázatot találni a jelenség fejlődésére.

A modernizációs paradigma lényege, hogy a 19–20. századi modernizáció és iparosodás – urbanizáció, tradicionális közösségek felbomlása, lazuló családi kötelek, bürokrácia szerepének felértékelődése, idők számának emelkedése, tartós gazdasági növekedés – új társadalmi és gazdasági viszonyokat hoztak létre. E változások tükrében a szociálpolitikának pedig bizonyos szociális szükségsszerűségeket kellett beteljesítenie. Ekképp a nemzetállamok iparosodási folyamatai és kiépülő szociálpolitikái hosszú távon konvergenciát mutattak.³ Így tulajdonképpen e paradigma szerint az „ipari rendszer logikája” támaszt igényt a jóléti programok fejlesztésére.⁴ Az egyes

országok között az iparosodás és az ennek nyomán fellépő szociálpolitika a második világháború előtt diffúziós folyamatokat indított el. Ennek során programok, intézményi formák és biztosítási rendszerek átvételére és adaptálására került sor.⁵ Ilyen alapon magyarázzák például a bismarcki típusú jóléti rendszer elterjedését Kelet-Európában: a diffúzió során a szociálpolitika a nemzetállami centralizáció és bürokratizáció részévé válik. E funkcionista megközelítés egyfajta homogenizálódást vetít előre, hiszen minden konvergenciaelmélet a gazdasági fejlődéselmélet logikai szükségszerűsége is. Ugyanakkor a különböző országok eltérő társadalmi és gazdasági környezetekben építették ki szociálpolitikájukat, így a homogenizáció nem mehetett végbe teljes mértékben.⁶

Egy másik megközelítés tulajdonképpen ez utóbbi következtetésben rejlő implikációkat fejti tovább. A konfliktuselmélet támogatói úgy vélik, hogy a jóléti rendszerek fejlődésében a fentiekén túl a társadalmi mozgalmaknak, politikai küzdelmeknek legalább akkora szerepük van. Az egyes szociális problémák ugyanis igen sokszor politikai és társadalmi konfliktusok során kerülnek a felszínre.⁷ E tekintetben tehát egyes politikai pártok konszenzusa vagy versengése lényegesen befolyásolhatja a szociálpolitika alakulását. A tézis képviselői gyakran utalnak olyan történeti fejleményekre, mint például az autoriter rendszerek aktívabb szociálpolitikája a századforduló Németországában vagy az Osztrák–Magyar Monarchiában. Ezekben az államokban ugyanis a programok bevezetését legitimációs célok is vezérelték, elsősorban a munkásság megnyerése, valamint a szociáldemokrata és szakszervezeti mozgalom leszerelése céljából.⁸ Ugyanakkor idesorolható a több európai államban 1945 után bekövetkező szociáldemokrata-

* Cora Zoltán PhD, egyetemi adjunktus, Szegedi Tudományegyetem, Bölcsészeti- és Társadalomtudományi Kar, Angol-Amerikai Intézet, Angol Tanszék, ORCID: 0000-0001-7421-8772

kereszténydemokrata „kurzusváltás”, mely kétségkívül jótékonyan hatott a szociálpolitika fejlődésére.⁹ 1945 előtt a szociálpolitika elsősorban a munkásokat érintette, a második világháború után viszont a középrétegek egyre szélesebb csoportjait is bevonták a programokba. Részből ennek következménye, hogy a jóléti állam fejlesztésére vonatkozó konszenzus egészen az 1970-es évek elejéig fennmaradt mind a kereszténydemokrata, mind pedig a szociáldemokrata kormányoknál.¹⁰

Tulajdonképpen a konfliktuselméleti tézishez kapcsolható a jóléti államot érintő neomarxista kritika. E szerint a jóléti állam nem oldja meg a kapitalizmus rendszerhibáit, csupán egyfajta „finomhangolás” során tompítja azokat: a szegénység, a hátrányos társadalmi helyzet vagy az „osztálykülönbségek” továbbra is fennállnak (*left basis* tézis). A jóléti állam ennek megfelelően a kapitalizmus fenntartásának modern, kifinomult változata, ahol a jóléti célkitűzések sikere végső soron a bal- és jobboldal politikai egyensúlyán múlik.¹¹

E magyarázatok mellett a tanulmány szempontjából kiemelkedő jelentőségű az útfüggőségi (*path dependency, Pfadabhängigkeit*) teória, amely tulajdonképp mindegyik fenti magyarázattal összefüggésbe hozható. A politikai döntésekből megszületett programok – természetüknél fogva – öngenerálóvá válhattak, amelyeket később már csak igen jelentős társadalmi ellenállással szemben lehetett volna leépíteni. Következésképp az útfüggőségi elmélet szerint a létrejött jóléti intézmények önmagukban is fejlesztő hatásúak, a korábbi politikai döntések következményeit nem lehet figyelmen kívül hagyni. Így a már működő rendszerek a „tehetetlenség erejével” készítetik a döntéshozókat további szociálpolitikai tevékenység kifejtésére.¹²

A jóléti állam meghatározására született elméletek többsége tulajdonképpen a jólét lehetséges körülhatárolásainak egy-egy elemét bontja ki. Jóléti állam alatt szigorú értelemben főképp a társadalombiztosítási szolgáltatásokat értik, tágabb értelemben pedig általában az állampolgárok meghatározott szintű jólétét biztosító teljes szociálpolitikai tevékenységet, amely a pénzületi szolgáltatásokon túl szociális és természetbeni szolgáltatásokat is magába foglal.¹³ Ezeket szociális jogokon nyugvó jogosultságok biztosítják. A jóléti államok elméletében a szociális jogok az állampolgári jogok fejlődésének harmadik fázisát képezik. A Thomas Humphrey Marshall által kidolgozott állampolgári jogok fejlődéséről szóló elmélet szerint az emberi és polgári jogok után a 20. században a szociális jogok is alapvető részét képezik a modern állampolgári jogoknak. Ez azt jelentette, hogy a második világháború egyfajta „új társadalmi szerződést” teremtett munkaadók és munkavállalók között, melyet 1945 után az állam szavatolt. A klasszikus magánpolgári szabadságjogok – egyesülési jog, vallásszabadság stb. – a 18. századi felvilágosodás követeléseit tartoztak. A politikai jogok – sajtószabadság, szavazati jog stb. – már inkább a 19. század elérendő politikai céljai között szerepeltek. Ugyanakkor Marshall arra is felhívja a figyelmet, hogy a szociális jog nem csupán személyes, hanem társadalmi kötelesség is. A műveltségnek, az egészségnek és a kul-

túrának szerves egységet kell alkotnia, hogy kötelességszerűen fenntarthatassa a nemzeti egységet és a civilizációs alapokat. Ebben az értelemben a szociális jogok kontraktuálisak: a minimáljövdelem létminimumot jelent, valamint az állampolgároknak nyújtott szolgáltatások és intézmények standard szintjét az államnak szavatolnia kell.¹⁴

Részből e jogfejlődéshez kapcsolható a jóléti állam fejlődésének hagyományos korszakolása. E szerint négy nagyobb szakasz különíthető el: 1) kommunális szegénypolitika, 2) állami munkavállalói társadalombiztosítás kiépítése a 19. század végétől a második világháborúig,

3) minden állampolgárra kiterjedő modern jóléti állam megteremtése az 1940-es évektől az 1970-es évekig,

4) jóléti államok kritikájának és reformjainak időszaka az 1970-es évek óta.¹⁵

A századfordulón a széttagolt magánbiztosítási rendszert központosító, átfogó, törvényes és kötelező biztosítást előíró típus gyors diffúziója figyelhető meg. Az első világháborúig majdnem minden nyugat-európai országban megjelent a három alapkockázat – betegség, baleset és öregség – elleni program. Ezzel párhuzamosan az addig különálló biztosítókat – önállóságuk és önkormányzatuk fenntartásával – állami programok keretébe integrálták. A második világháborút megelőző periódusban mind a programok összetettségét, mind pedig a jóléti kiadások mértékét tekintve Németország és Anglia játszott vezető szerepet, s ez a két ország vált 1945-ig a fő mintaadóvá Európa más országai számára is. Ugyanakkor az első világháború előtt a liberális szociálpolitikával rendelkező országokban is megjelentek a kötelező programok. A biztosítások bevezetésének sorrendje általában: baleset-, betegség-, nyugdíj- és munkanélküliségi biztosítás volt.¹⁶

Ugyanakkor már a 20. század elejétől fogva megfigyelhető a szociálpolitikai programok erőteljes differenciálódása olyan területeken, mint például az egyes biztosítási formák bevezetésének sorrendje, a lefedettség szintje, a kiadások mértéke vagy a jogosultság formái.¹⁷ Jóllehet az európai jóléti rendszerek eltérő társadalomfilozófiai, társadalompolitikai, valamint társadalmi és gazdasági okokból kifolyólag más pályákat futottak be, több szempontból konvergens folyamatok figyelhetők meg. A szociális jogok „alulról fölfelé” egyre több társadalmi csoportra terjedtek ki, folyamatosan növelve ezzel a társadalombiztosítási programok lefedettségét.¹⁸ A kiadások konstans növekedése mellett a rászorultsági elv (*means test*) visszaszorult, s a második világháború után az állampolgársági elven járó juttatások váltak általánossá.¹⁹ 1945-ig ebben a konvergenciában Kelet-Közép-Európa is részt vett. Magyarországon a munkanélküliségi és mezőgazdasági biztosítást leszámítva 1928-ra kiépült egy németországihoz igen hasonló társadalombiztosítási rendszer, amely szolgáltatási színvonalában és a lefedettség arányában is megközelítette a legtöbb nyugat-európai programot.²⁰

A 21. századi európai államok egyik általános jellemzője a kiterjedt jóléti rendszerek jelenléte. Ez jórészt az 1945 után kibontakozó történeti fejlődés eredménye, ugyanakkor alapjai a jóval távolabbi múltban alakultak ki. A jóléti állam fogalma (*welfare state, Wohlfahrtsstaat*) a második világháború alatt született meg, amikor Nagy-Britanniá-

ban a rekonstrukcióra kidolgozott állami terveket szembeállították a náci Németország háborús gazdálkodásával.²¹ A brit kifejezés az 1940-es években terjedt el Európában. Országoként eltérő, ugyanakkor rugalmas fogalomként jelent meg. Németországban a *Wohlfahrtsstaat* és a *Sozialstaat* fogalmaival kapcsolódott egybe. A német jóléti állam koncepciója azonban az aufklérista abszolutizmus államjogi hagyományai és a Gustav Schmoller nevével fémjelezhető nemzetgazdasági iskola révén szélesebb jelentéstartalommal bírt. A *Wohlfahrtsstaat* kifejezés Adolph Wagner katedraszocialistától származik 1879-ből, míg a *Sozialstaat* Lorenz von Steintől és az államjogi iskola egyes képviselőitől ered az 1870-es évekből. Sozialstaat formájában a Weimari Köztársaság idején terjedt el. A *Wohlfahrtsstaat* kifejezést az 1920-as években jobboldali kritikusként is használták a weimari szociáldemokrácia negatív leírására.²² Mindenesetre az 1940-es évektől a jóléti állam fogalma – akár *welfare state* akár *Wohlfahrtsstaat* formában – többnyire egységesült, és egész Európában elfogadottá vált. A második világháború után szinte mindenhol olyan államot értettek alatta, amely egy adott ország állampolgárai számára a szociális biztonság egy meghatározott szintjét garantálja pénzületi és természetbeni juttatások révén.

Az új jóléti politika időzítése régióként eltérő volt, s az adott gazdasági változásokhoz igazodott, valamint az eltérő társadalmi és politikai berendezkedések függvényévé vált. Habár az egyes európai országok ezekre a folyamatokra számos esetben eltérő módon reagáltak, mégis közös jellemzőjük, hogy a 20. század folyamán többségükben kiterjedt jóléti rendszerek jöttek létre. Ugyanakkor mivel az európai nemzetállamok szociálpolitikája eleve eltérő gazdasági, politikai és társadalmi adottságokra adott válaszokból állt össze, így a jóléti állam országoként egyben eltérő felfogásokat takart.

A modern jóléti állam alapelemei, többek között a társadalombiztosítási rendszer, a 19. század utolsó évtizedeiben indultak fejlődésnek. Az 1880-as évek óta igen gyakran a társadalmi szolidaritás bismarcki elveit tekintik a modern jóléti állam kiindulópontjának. Ugyanakkor a jóléti állam e korai megnyilvánulásai az európai országok gazdasági modernizációjával egy időben játszódtak le. A 19. századi és a korábbi agrártársadalmak bizonyos értelemben rendelkeztek egyfajta „korai jóléti rendszerrel”. Utóbbi azonban nem annyira az állami beavatkozáson, hanem a családon és a közösségen alapult. A modernizációs paradigma lényege, hogy a 19–20. századi modernizáció és iparosodás új társadalmi és gazdasági viszonyokat hozott létre. A 19. századi iparosodás előrehaladtával a mezőgazdasági termelés és foglalkoztatás fokozatosan háttérbe szorult, a gazdasági struktúrában bekövetkezett változások pedig a társadalom szervezeteinek átalakulását is maguk után vonták. A századforduló Európájában általánosan kiterjedő iparosodás és urbanizáció tehát mélyreható változásokat idézett elő a társadalom életében. A „régijóléti rendszer” már elégtelennek bizonyult. A demográfiai változások, a társadalmi rétegződés és a gazdasági növekedés következtében ez a fejlődés egyben kihívások elé állította ezeket az államokat. Ennek megfelelően az új és komplex gazdasági

és társadalmi folyamatok az állam funkciójának átalakulását tették szükségessé a munkaerőpiac, az erőforrások kezelése és a gazdasági tervezés terén. Következésképp az állami modernizáció a szociálpolitika átalakulásához vezetett: az egyén és a család védelmét fokozatosan az állam vállalta át. Ezeknek a változásoknak a tükrében a szociálpolitika pedig bizonyos szociális szükségességeket teljesített be.²³

A magyar társadalombiztosítás a bismarcki minta alapján épült ki, a kötelező biztosítási forma a németországival vonható párhuzamba. A nyugat-európai jóléti fejlődéssel szemben Magyarországon azonban a munkavédelmi és munkásbiztosítási törvényeket nem egymással párhuzamosan fogadták el. Mivel a magyar társadalom bizonyos csoportjai csupán a 19. század végén, 20. század elején érkezett el a tömegpolitika és a modern értelemben vett munkavállalás időszakába, ezért a 19. század végén a politikai elit a járulékfizetéssel szerzett jogokon alapuló kötelező társadalombiztosítás koncepcióját fogadta el, ami a legtöbb Nyugat-Európában alkalmazott szociálpolitikai koncepcióhoz képest kevésbé segítette elő az alsóbb rétegek emancipációját. Ezt az magyarázhatja, hogy bár Nyugat-Európában is ezt a modellt alkalmazták, a nyugat-európai társadalmak magasabb életszínvonalon éltek, illetve a magánjólétiség kiterjedtebb volt, így a Magyarországon bevezetett társadalombiztosítás a már meglévő, jelentősebb vagyoni és társadalmi különbségeket kevésbé volt képes áthidalni.

A magyarországi jóléti intézmények az önkormányzatiság elvére épültek. Az ország gazdasági fejlődése és az elit legitimációs igénye lehetővé tették a szociális kiadások és a szociális jogok kiterjesztését, ami a két világháború közötti időszak végére az ipari munkásság szinte teljes társadalombiztosítási lefedettségét eredményezte. Jóllehet az 1870-es évek magyarországi szegénypolitikájához képest az 1930-as évekre megszilárduló biztosítási rendszer igen lényeges előrelépést jelentett,²⁴ mégis számos megoldatlan kérdést – például a mezőgazdasági népesség biztosítása, vagy a munkanélküli biztosítás hiánya – örökölt az 1940-es évek és a háború utáni időszak szociálpolitikájára. A kormányzati szociálpolitika és a társadalombiztosítási rendszer alakulását azonban nem csupán a két világháború közötti politikai struktúrák adottságai, hanem a szociális kérdéshez kapcsolódó különböző eszmei áramlatok és mozgalmak, valamint a külföldi minták átvétele is befolyásolta.

Magyarországon az első világháborút megelőzően a gazdasági tényezők és a gazdasági fejlődés önmagukban nem adnak magyarázatot a szociális programok kialakulására és fejlődésére.²⁵ Bár az európai országok társadalmi és gazdasági fejlődése együtt járt bizonyos jóléti programok megjelenésével, mégis az figyelhető meg, hogy egyes, főképp abszolutista, paternalista vagy autoriter politikai múlttal rendelkező országokban hamarabb és gyorsabban terjedtek el a modern szociálpolitikai programok. A kelet-közép-európai térségben ez azt jelentette, hogy Németország mintájára a környező országok időben viszonylag korán hasonló, kötelező társadalombiztosítási rendszereket építettek ki. A társadalombiztosítás ekkor

vált a szegénygondozás mellett a szociálpolitika meghatározó formájává.²⁶ Ezt támasztja alá az a tény is, hogy a magyar kormány több ízben delegációt küldött Németországba az ottani szociálpolitika tanulmányozására.²⁷

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

Magyarországon ennek megfelelően az 1880-as évektől mind kormányzati, mind pedig szakértői szinten megkezdtek a kötelező társadalombiztosítás kidolgozását. A törvénytervezet vitájában az iparkamarák többsége támogatta a kötelező biztosítást bevezetését. A beérkezett vélemények többsége is kiállt a kötelező forma mellett. Ezt a magyar ipar relatív fejletlenségével, a német tapasztalatok figyelembevételével és a szocialista mozgalmak elleni fellépéssel indokolták. A minisztériumi szakértők ekkor már az európai országok idekapcsolódó törvényeit és törvénytervezeteit is ismertették, így a bismarcki törvények már tervezetként is ismertek voltak Magyarországon.²⁸ Ugyanakkor már az 1884. évi XVII. tc., az ún. ipartörvény is kötelezte az ipartestületeket segélypénztárak létrehozására, a munkavédelmet azonban továbbra is a munkaadó és munkavállaló közötti kontraktus hatáskörébe utalta. Az 1922-ben elfogadott II. ipartörvény nem hajtott végre lényeges változtatásokat. Átfogóan csak az *iparban, valamint némely más vállalatban foglalkoztatott gyermekek, fiatalok és nők védelméről* szóló 1928. évi V. tc. rendelkezett nők és gyermekek munkaviszonyáról: a gyermekek ipari munkája tilossá vált, kivéve egyes iparágakat, ahol 12 év felett lehetett gyerekeket alkalmazni, a nőknél pedig megtiltotta az éjszakai munkát, valamint 12 hét szülési szabadságot és egy óra munka közbeni szoptatási időt engedélyezett.²⁹ A kötelező társadalombiztosítás első intézményesítésére mégis az *ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről* szóló 1891. évi XIV. törvénycikkkel került sor – Európában harmadikként –, amely az ipartörvényben megjelölt foglalkozási osztályokra, valamint még néhány ágazat dolgozóira terjesztette ki a kötelező betegbiztosítást nemre, korra és állampolgárságra való tekintet nélkül.³⁰ A magyar társadalombiztosítást közös fejlődési trendbe illesztette, hogy az 1880-as években a korábbi repressziós szegénysegélyezés fokozatos felváltásának céljával az osztrák állam is a kötelező biztosítási rendszer kiépítésébe kezdett.³¹ Ennek megvalósítása ugyanakkor erőteljes elmozdulást jelentett a 19. századi liberális politikai felfogással szemben az etatista intervenció felé. E mögött a társadalomfelfogásban bekövetkezett változás is meghúzódott, amely

már kollektívan határozta meg az egyének közösségét, ahol – a társadalom tagjai között fennálló szolidaritásból kifolyólag – a felelősségvállalás is csak kollektívan, közjogilag értelmezhető. Kétségtelen, hogy a kötelező társadalombiztosítás révén az állam nagyobb ellenőrzést tudott megvalósítani a társadalom tagjai felett, ugyanakkor ezzel az állampolgári hovatartozás jelentősége is megnőtt. Az 1891-ben elfogadott törvény problémáiból kiindulva a Kereskedelmi Minisztérium már 1900-ra elkészítette reformtervezetét, amelyet azonban az igen gyakori politikai összetűzések miatt 1905-ig fektettek a kormányok.³²

A magyarországi társadalombiztosítás következő jelentős kormányzati intézkedését az *ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére való biztosításáról* szóló 1907. évi XIX. tc. jelentette, amely bővítette a biztosítottak körét, és bevezette a kötelező balesetbiztosítást. A kisipari, kiskereskedelmi és mezőgazdasági dolgozók továbbra is a kötelező biztosítás keretein kívülre szorultak, számukra csak az önálló biztosítási ág állt nyitva.³³ Az új törvény a munkaadók és munkavállalók paritásos képviselőtételét elvét érvényesítette a biztosító pénztárakban. A biztosítást kerületi, vállalati és magánegyesületi pénztárak látták el, melyeket az Országos Munkásbetegsegélyező és Balesetbiztosító Pénztár fogott össze.³⁴ Ezek az intézkedések a társadalombiztosítás központosítása felé tett lépések voltak, s hozzájárultak a rendszer kifinomultabbá válásához. Az első világháború végéig nem került sor lényeges változtatásra.

A 20. századi szociális rendszerek egyik tanulsága, hogy a társadalombiztosítás az életminőséget alapvetően befolyásoló intézménnyé és joggá fejlődött. Ezt jól tükrözik a századot meghatározó, korszakhatárnak tekinthető első világháború társadalmi és gazdasági következményei, különös tekintettel a magyarországi agrár-munkavállalókra nézve. Szinte közhelyszerű megállapítás ugyanis, hogy a társadalombiztosítás már ebben a korszakban is alapvetően meghatározó tényezővé vált az életszínvonal alakulását illetően.

Az agrár-szociálpolitika a 19. század végén és a 20. század elején Magyarországon elsősorban földkérdésként, és mint a szegényparasztság önálló és sikeresen gazdálkodó egzisztenciává fejlesztése jelent meg. Emiatt a témával foglalkozó művek többsége a falusi lakáskérdésre, a földosztásra vagy a mezőgazdasági termelési technológia fejlesztésére helyezte a hangsúlyt. A szakmai és politikai diskurzusban a társadalombiztosítás oldaláról túlnyomórészt a kiterjesztést megfogalmazó általános elvi álláspontokkal, illetve a balesetbiztosítás bevezetését méltató megnyilvánulásokkal találkozunk.³⁵ Tallián Béla agrár-szociálpolitikus például önkéntes alapon kívánta bevezetni a betegség-, baleset- és nyugdíjbiztosítást az agrár-munkavállalók számára, mivel a kötelező biztosítás adminisztrációját lehetetlennek tartotta.³⁶

Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy ne ismerték volna fel a mezőgazdasági népesség szociális problémáinak gyökerét. A századfordulós agrármegmozdulások és a 20. század elejére megváltozott munkaerőpiaci helyzet következtében növekvő falusi munkaerő-felesleg az okok feltárását sürgette. További problémát jelentett, hogy az

1900. évi XVI. tc. alapján létrehozott Országos Gazdasági Munkás és Családpénztáron belül a készpénzhiány, a me-rev közigazgatási reakció, valamint az agrár-munkavállalók körében kialakult évszázados mentális berögződések és szokások következtében igen nehézkessé, helyenként lehetetlenné vált a kezdetleges társadalombiztosítási szolgáltatás.³⁷

Ezzel kapcsolatban már az első világháború idején igen széles körű társadalompolitikai diskurzus bontakozott ki, átfogó, kötelező mezőgazdasági társadalombiztosítás azonban mégsem jött létre a háború után. A kiszgazda reformelképzelések mellett, amelyek elsősorban szintén a földosztásban látták a megoldást, a keresztényszocialisták (többek között Prohászka Ottokár székesfehérvári püspök, Giesswein Sándor győri kanonok, Fischer-Colbric Ágoston kassai püspök) a szociálpolitikát a társadalmi rendszer fenntartójának tartották, ezért az agrárszférában is a szociálpolitika kiterjesztése mellett érveltek, s hosszú távon a szegényparasztok „polgárosítását” szerették volna elérni.³⁸

Czettler Jenő földművelésügyi szakember szerint ehhez nélkülözhetetlen a szociális adatgyűjtés rendszeresítése, a szakoktatás, a közegészségügy korszerűsítése, a földhöz juttatás és a falusi lakásügy fejlesztése.³⁹ 1916-tól maga Prohászka Ottokár is készített tervek, amelyekben a háborúban részt vevő, kiszolgált egykori föld nélküli agrárszegényeket szerette volna kötött kisbirtokokhoz juttatni. Prohászka egyes nagybirtokrészeket haszonbér ellenében örökbérletekké akart átalakítani. Tési birtokán ő maga is végrehajtott földosztást. A püspök 1920-tól a KNEP parlamenti képviselőjeként kívánta érvényre juttatni álláspontját. 1919-ben, a háború lezárultával, javaslatot tett Csernoch János hercegprímásnak az egyházi nagyjavadalmak felparcellázására és örökbérletek kialakítására.⁴⁰ A háború tehát elsődlegesen katalizálta a földkérdésről alkotott radi-

kálisabb vélemények megszületését, valamint a kiszolgált katonák, akik a frontról visszatérve általában önálló gazdálkodásból szerettek volna egzisztenciát teremteni, maguk is jórészt a rászoruló réteghez tartoztak.

Ugyanakkor a katolikus egyház nem támogatta a demokratikus programokat. A korban létezett egy megállapodás az állam és az egyház között, mely szerint a politikai katolicizmus nem léphet fel demokratikus programokkal. Részben ez magyarázza, hogy a korai katolikus és keresztényszocialista pártok marginalizálódtak (Katolikus Néppárt 1894; Országos Keresztény Szocialista Párt 1910). Továbbá a katolikus prelátusok számára túl „demokratikusnak” számítottak ezek a világháború idején kidolgozott programok, hiszen a Magyar Katolikus Egyház volt az egyik legnagyobb földbirtokos.

*

Összességében tehát elmondható, hogy a kormányzati szociálpolitika és a társadalombiztosítási rendszer alakulását nem csupán az első világháborút megelőző politikai struktúrák adottságai, hanem a szociális kérdéshez kapcsolódó különböző eszmei áramlatok és mozgalmak, valamint a külföldi minták átvétele is jelentősen befolyásolta. A dualizmus időszakában a kommunális szociálpolitikából kiválva német mintára létrejön a kötelező társadalombiztosítás rendszere, és a „szociális kérdés” közjogi kérdéssé válik, mégpedig részben a modernizációhoz kapcsolódó közigazgatási, adminisztrációs feladatként. Az első világháború időszakára a szociális kérdéssel foglalkozó gondolkodók, szakemberek és politikusok egy része eljut ahhoz a felismeréshez, hogy a szociális állami felelősségvállalás nem csupán a nemzeti fejlődés alapvető tényezőjét alkotja, hanem az európai értelemben vett gazdasági és társadalmi fejlődés szükségszerű lépcsőfokát is.

CORA, ZOLTÁN

Von der kommunalen Sozialpolitik zur staatlichen Sozialversicherung: Soziale Rechte, Modernisierung und die „soziale Frage“ in der Zeit des Dualismus

(Zusammenfassung)

In dieser Studie argumentiere ich, dass die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik und des Sozialversicherungssystems in Ungarn im Zeitalter des Dualismus nicht nur von den Merkmalen der politischen Strukturen vor dem Ersten Weltkrieg stark beeinflusst wurde, sondern auch von verschiedenen ideologischen Strömungen und Bewegungen im Zusammenhang mit der sogenannten „sozialen Frage“ sowie von der Übernahme ausländischer Modelle. In der zweiten Hälfte dieses Zeitraums wurde das obligatorische Sozialversicherungssystem nach Bismarcks Vorbild eingeführt und ging damit über die kommunale

Sozialpolitik hinaus, und die „soziale Frage“ wurde zu einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts, teilweise als eine mit der Modernisierung verbundene Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Zur Zeit des Ersten Weltkriegs waren einige mit sozialen Fragen befasste Denker, Experten und Politiker zu der Erkenntnis gelangt, dass die sozialen Aufgaben des Sozialstaates nicht nur ein grundlegender Faktor der nationalen Entwicklung, sondern auch ein notwendiger Schritt in der im europäischen Sinne interpretierten wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung waren.

CORA, Zoltán

From Communal Social Policy to State Social Insurance: Social Rights, Modernisation and the “Social Question” in the Dualist Period

(Abstract)

In the study, I argue that the development of governmental social policy and the social security system in Hungary in the Age of Dualism was greatly influenced not only by the characteristics of the political structures preceding the First World War, but also by various ideological currents and movements related to the so-called “social question”, as well as the adoption of foreign models. In the second half of this period, the compulsory social security system was established on the Bismarckian model,

thus transcending communal social policy, and the “social question” became a public law issue, partly as a public administration task related to modernization. By the time of the First World War, some thinkers, experts and politicians dealing with social issues had come to the realization that the social responsibilities of the state (Sozialstaat) were not only a fundamental factor of national development, but also a necessary step in the economic and social development interpreted in a European sense.

Jegyzetek

- ¹ GYÁNI Gábor – KÖVÉR György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Budapest, 2004. Osiris Kiadó, 363–364. p.
- ² TÁLOS, Emmerich: Sozialstaat – Sozialpolitik. In FORUM POLITISCHE BILDUNG (Hg.): *Informationen zur Politischen Bildung 14. Sozialpolitik im internationalen Vergleich*. Wien, 1998. Studien Verlag, 5. p.
- ³ VOBRUBA, Georg: Korszorúség, modernizáció, szociálpolitika. *Esély – Társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 1991. 6. sz. 3–4. p.; TOMKA Béla: *Európa társadalomtörténete a 20. században*. Budapest, 2009. Osiris, 232–233. p.; TOMKA Béla: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*. Budapest, 2008. Corvina, 56–57. p.; ESPING-ANDERSEN, Gøsta: Social Welfare Policy. In SMELSER, Neil J. – BALTES, Paul B. (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam–New York, 2001. Elsevier, 14482. p. DOI: <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/04558-7>; FLORA, Peter – ALBER, Jens: Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe. In FLORA, Peter – HEIDENHEIMER, Arnold J. (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick–London, 1981a. Transaction Books, 37. p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781351304924-5>.
- ⁴ MONTANARI, Ingalill: Modernization, globalization and the welfare state: a comparative analysis of old and new convergence of social insurance since 1930. *British Journal of Sociology*, Vol. 52. 2001. No. 3. 469–494. p. DOI: <https://doi.org/10.1080/00071310122623>; Így például a gazdasági növekedés és a népesség előregedése, mint demográfiai sajátosság, a 20. században eleve szükségessé tették szociálpolitikai programok kidolgozását. TOMKA 2008. 57. p.
- ⁵ FLORA–ALBER 1981a. 60–63. p.
- ⁶ ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, 1993. Polity Press, 32. p.; MONTANARI 2001. 471–472. p.; GUILLEMARD, A. M.: Welfare. In SMELSER, Neil J. – BALTES, Paul B. (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam–New York, 2001. Elsevier, 16418. p.
- ⁷ TOMKA 2008. 59. p.; TOMKA 2009. 233–236. p.; MONTANARI 2001. 472. p.
- ⁸ ALBER, Jens: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt am Main, 1987. Campus Verlag, 126–133. p.; illetve FLORA–ALBER 1981a. 70–73. p.
- ⁹ TOMKA 2008. 61. p.; TOMKA 2009. 236. p.
- ¹⁰ FLORA, Peter – HEIDENHEIMER, Arnold J.: The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State. In FLORA, Peter – HEIDENHEIMER, Arnold J. (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick–London, 1981b. Transaction Books, 28. p.; WILENSKY, Harold L.: Leftism, Catholicism, and Democratic Corporatism: The Role of Political Parties in Recent Welfare Development. In FLORA, Peter – HEIDENHEIMER, Arnold J. (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick–London, 1981. Transaction Books, 345–383. p.
- ¹¹ TOMKA 2008. 66–67. p.; TOMKA 2009. 238. p.; CSABA Iván – TÓTH István György (szerk.): *A jóléti állam politikai gazdaságtana*. Budapest, 1999. Osiris–Láthatatlan Kollégium, 36–37. p.; FLORA–HEIDENHEIMER 1981b. 23. p.; ESPING-ANDERSEN 2001. 14482. p.
- ¹² TOMKA 2008. 64–65. p.; TOMKA 2009. 236. p.; KAELEBLE, Hartmut: Das europäische Sozialmodell – eine historische perspektive. In KAELEBLE, Hartmut – SCHMID, Günther (Hg.): *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. Berlin, 2004. WZB–Jahrbuch, 33. p.
- ¹³ SCHMIDT, Manfred G.: *Sozialpolitik*. Opladen, 1988. Leske und Budrich, 15. p.; WEIR, Michael: Welfare State. In SMELSER, Neil J. – BALTES, Paul B. (eds.): *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*. Amsterdam–New York, 2001. Elsevier, 16432. p. DOI: <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/01094-9>; Asa Briggs hagyományos definíciójához l. BRIGGS, Asa: The Welfare State in Historical Perspective. *European Journal of Sociology*, 1961. 2. sz. 228. p. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003975600000412>; illetve TOMKA 2009. 203. p.
- ¹⁴ MARSHALL, T. H.: *Class, Citizenship and Social Development*. New York, 1965. Doubleday, 78. p.; A teljes elmélet uo. 65–122. p.
- ¹⁵ KAELEBLE 2004. 33. p.
- ¹⁶ TOMKA 2009. 204–205. p.; ALBER 1987. 27–28., 43–47. p.; SCHMIDT 1988. 119–120. p.; ESPING-ANDERSEN 1993. 18–20. p.
- ¹⁷ TOMKA 2008. 24–26. p.
- ¹⁸ A lefedettség egész Európát tekintve az 1970-es évekre gyakorlatilag 100%-ot ért el. TOMKA 2009. 217. p.
- ¹⁹ RITTER, Gerhard: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München, 1991. Oldenbourg Verlag, 147–156. p. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783486825589>.
- ²⁰ CORA Zoltán: A szociálpolitika és a társadalombiztosítás fejlődése a két világháború közötti időszakban. In CORA Zoltán – Kiss Mária Rita – OLASZ Lajos: *Fejezetek a magyarországi társadalom- és szociálpolitika történetéből I. Tanulmányok a kiegyezéstől a rendszerváltásig (1867–1989)*. Szeged, 2020. Belvedere Meridionale–Szegedi Egyetemi Kiadó, 104–107. p.
- ²¹ William Temple canterbury-i érsek szóhasználatában a *welfare state* tehát így került szembe a *warfare state*-tel. FLORA–HEIDENHEIMER 1981. 17–18. p.; GARDINER–WENBORN 1995. 798–799. p.
- ²² GLENNISTER 2007. 1–2. p.; RITTER 1991. 7–8., 11–13. p.
- ²³ VOBRUBA 1991. 3–4. p.; TOMKA 2009. 232–233. p.; TOMKA 2008. 56–57. p.; ESPING-ANDERSEN 2001. 144–182. p.; FLORA–ALBER 1981. 37–48. p.

- ²⁴ *A magyar társadalombiztosítás ötven éve: 1892–1942.* Budapest, 1943. Országos Társadalombiztosító Intézet, 51–54., 62–64., 93–94. p.
- ²⁵ SZIKRA 2000. 18–19. p.; SZIKRA 2004. 255–257. p.; TOMKA 2003. 59–62. p.
- ²⁶ STEIN 1981. 125–130. p.; TOMKA 2003. 115–116. p.; RITTER 1991. 80–87. p.
- ²⁷ TOMKA 2003. 116. p.
- ²⁸ BÓDY 2004. 14. p.; BÓDY 2001. 73–93. p.
- ²⁹ GYÁNI–KÖVÉR 2004. 365–366., 368. p.
- ³⁰ 1891. évi XIV. tc. *az ipari és gyári alkalmazottak betegség esetén való segélyezéséről*: minden az 1884-es törvényben említett foglalkozás, beleértve az 1884. évi XIV. 183. § *d)* és *f)* pontokban megnevezettek is, valamint az 1891. évi törvény 2. §-ában felsorolt foglalkozások és kereseti ágak. Magyarországon elsőként a betegségbiztosítást vezették be, míg Nyugat-Európában inkább a balesetbiztosítás szerepelt az első helyen. A törvényekre a Társadalombiztosítási Közlöny vagy a Magyar Törvénytár kiadványai alapján hivatkoztunk. Külön hivatkozást csak abban az esetben közlünk, ha eltérő forrást használtunk.
- ³¹ TÁLOS 1998. 7. p.
- ³² BÓDY 2004. 7., 15–16., 23–25. p.
- ³³ 1907. évi XIX. törvénycikk *az ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére való biztosításáról*. Kötelezően biztosított betegek 1907. évi XIX. tc. 1–2. §, kötelezően biztosítottak baleset esetére 3–6. §. A mezőgazdasági munkások biztosításáról az 1900. évi XVI., 1902. évi XIV. és 1912. évi VIII. törvénycikk rendelkezett. Ezekben az esetekben azonban csak önálló biztosításról volt szó, nem pedig kötelezőről. HERCZEG 1911. 28–31. p.
- ³⁴ Az egyes nagyobb vállalati–szakmai alapon szerveződő intézetek közül a legfontosabbak: Magyar Hajózási Betegségi Biztosító Intézet, MÁV Betegségi Biztosító Intézet, Posta Betegségi Biztosító Intézet (9210/1923. M.E. sz. r. hatálya alapján 1924. január 1-től); Dohányjövédéki Országos Betegségi Biztosító Intézet (1928. január 1-től). A baleset- és nyugdíjbiztosítás az OTI-nál történt, azonos jogok, feltételek és szolgáltatások mellett. BIKKAL Dénes: *Magyar szociálpolitika. A dolgozó társadalom szociális védelme Magyarországon.* Budapest, 1943. Danubia Könyvkiadó, 46–50. p.; VÖRÖS Károly et al. (szerk.): *A magyar állam szervei 1944–1950.* I. k. Budapest, 1985. Közgazdasági és Jogi, 107., 221., 445. p.
- ³⁵ Összefoglalóan I. CZETTLER Jenő: *Magyar mezőgazdasági szociálpolitika.* Budapest, 1914. Pátria Nyomda. Hilscher Rezső például ezzel kapcsolatban a társadalmi szolidaritásra utalt, viszont ő sem fogalmazott meg konkrét javaslatokat. HILSCHER 1928. 103–104. p.; BÓDY 2001. 82–83. p.; BÓDY 2004. 15–19. p.
- ³⁶ TALLIÁN 1896.
- ³⁷ HÁMORI 2006. 29–35. p.
- ³⁸ Uo. 37–39. p.
- ³⁹ L. még CZETTLER 1995. 88–107. p.
- ⁴⁰ JUHÁSZ 2009. 41–42. p.

