

## T 060233 sz. OTKA pályázat zárójelentése

### A szociális jogok fejlődése Magyarországon a 20. század első felében

A szociális jogok fejlődésének vizsgálata során különös figyelmet szántunk két olyan szempontnak, melyek eddig nem kaptak megfelelő súlyt az irodalomban, vagyis a vonatkozó törvények előkészítésének, másrészt az intézkedések gyakorlati megvalósulásának.

Az első világháborúig terjedő időszakban hat olyan törvényt hozott a magyar képviselőház, amelyek a társadalombiztosítás körébe tartozónak tekinthetők. Ebből két törvény az ipari és a kereskedelmi munkásokra vonatkozott, alapvetően arra a körre, amelyre az 1884-es ipartörvény hatálya kiterjedt. Ezek az 1891. XIV. törvény „a munkások betegség esetén való segélyezéséről”, valamint az 1907-es XIX. törvény, amely a betegbiztosítást kiterjesztette, és egyúttal bevezette a balesetbiztosítás intézményét is. A mezőgazdasági népesség biztosításával kapcsolatos három törvényből kettő a századfordulón született (1900, 1902) és a balesetbiztosítást tett lehetővé. Az 1912-es VIII. törvény az ipari munkásokat megelőzve a mezőgazdasági népesség számára tette lehetővé az időskor elleni biztosítást, önkéntes alapon. A hatodik törvény az 1912-es LXV. törvény, amely az állami alkalmazottak nyugellátását szabályozta.

Kutatásunk elsősorban a korabeli szakirodalom és a törvényhozási anyagok feldolgozására épült. A levéltári források az 1891-es törvény előkészítése és részben azok végrehajtása tekintetében kielégítőek. Az ezt követő társadalombiztosítási törvényekkel kapcsolatban azonban erősen hiányosak a levéltári források. Ennek oka, hogy a Kereskedelem- és Iparügyi Minisztérium ide vonatkozó iratanyaga (MOL K148), csekély kivételtől eltekintve, az 1900-as évektől az 1920-as évek közepéig gyakorlatilag megsemmisült.

Első társadalombiztosítási törvényünk, az 1891. XIV. törvény alapvetően a bismarcki-típusúnak is mondott német és az osztrák törvényalkotást követte. Kötelezővé tette az ipari alkalmazottak biztosítását, központilag szabályozta a biztosítás legfontosabb paramétereit, mint például a járulékok mértékét és a nyújtandó szolgáltatások mibenlétét, azonban a konkrét végrehajtás tekintetében meglehetősen szabadságot biztosított a pénztáraknak. A törvény által kötelezően biztosítottá vált minden ipari és kereskedelmi alkalmazott, még a rövid ideig foglalkoztatottak is. A fizetendő járulék 3% volt, amelynek kétharmadát a munkás, egyharmadát a munkáltató fizette meg. Alapvetően azonban a munkáltatót terhelte a

bejelentés és a járulékfizetés felelőssége, azonban a járuléknak csupán kétharmadát vonhatta le alkalmazottjától. A fizetési arányoknak megfelelő erőviszonyok érvényesültek a pénztárak vezető testületeiben: a munkások kétharmados többséggel rendelkeztek.

A törvény végrehajtása több ponton problémákkal küzdött: különösen a nagyiparral kevésbé rendelkező vidékeken a kerületi pénztárak megalapítása nem ment egykönnyen. Összességében a kerületi pénztárak 1895-96-ra álltak fel. A későbbiekben a vidéki, és különösen egyes erdélyi pénztárak nagyon alacsony taglétszáma vált problémává. Míg a nagyvárosokban, és különösen Budapesten a törvény betöltötte a rábízott feladatot, addig vidéken, különösen a kisebb településeken, ahol a kisipar dominált, az iparosok nem igyekeztek alkalmazottaik pénztárba való beléptetésével. Ennek következtében a legtöbb pénztár anyagi gondokkal küzdött, aminek viszont az lett az eredménye, hogy a minimálisra csökkentették szolgáltatásaikat. Különösen az orvosokkal kevésbé ellátott vidékeken ez oda vezetett, hogy egyes pénztárak – megszegve a törvényt – orvosi segítséget egyáltalán nem nyújtottak biztosított tagjaiknak.

A négy pénztártípus közül a kerületi pénztárak mindazonáltal egyre inkább megerősödtek, leginkább a magánegyesületi és az iparegyesületi pénztárak rovására. A vállalati pénztárak a teljes korszakban stabilan működtek, és minden mutató szempontjából a leghatékonyabb szervezeti forma voltak. Minden bizonnyal ennek köszönhető, hogy az 1907-es törvény – amely eredetileg teljesen leszámolt volna az egyesületi pénztárakkal is – a gyári és vállalati pénztárak működését érintetlenül hagyta. A gazdasági válság mellett a végrehajtás nehézségeit is mutatja, hogy a századfordulón csökkenés következett be a pénztári taglétszámban, összességében azonban 600 ezer fő körül stabilizálódott a századfordulón a betegség ellen biztosítottak száma.

A pénztári nemeken belül az eleve veszteséggel induló magánegyesületi pénztárak létszámának folyamatos csökkenése figyelhető meg, míg az állami akarattal létrehozott kerületi pénztárak tagsága folyamatosan növekedett. Az egy pénztárra eső átlagos taglétszám négyszeres különbséget mutatott vidék és Budapest között. Míg Budapesten 4420 fő, addig vidéken 1066 fő volt 1903-ban az átlagos taglétszám.

A törvény végrehajtásának egyik legfőbb problémája a járulékok behajtásának erőtlensége volt. Ennek oka részben a feltűnően zavaros hatáskörökben keresendő: Míg egyfelől a pénztáraknak lett volna (anyagi) érdeke a behajtás, ők nem rendelkeztek az erre való jogosítvánnyal. Az iparhatóságok – akik a helyi közigazgatás vezetői voltak – rendelkeztek a legfontosabb információkkal és az ellenőrzési jogokkal is, azonban nem

tekintették elsőrangú feladatuknak a pénztárakkal való együttműködést, az iparosok ellenőrzését és szankcionálását.

Ezek után nem meglepő, hogy a járulékhátralékok az összes járulék 15-20%-át tették ki. A legnagyobb mértékű hátralékkal a kerületi pénztárak rendelkeztek. A Tisza bal partjára eső területeken 1900-ban a kerületi pénztárak 33,84% hátralékkal rendelkeztek. Elenyésző volt ellenben a járulék-hátralék a gyári és vállalati betegsegélyező pénztáraknál.

A kerületi pénztárak nagy járulék-kintlévőségének főbb okai a következők voltak: 1. A nagy területi kiterjedés folytán nagy nehézséggel jár a hátralékok beszedése; 2. Helyi képviselő (iroda, fiók) hiányában a közvetlen befizetés lehetősége is sok helyen hiányzott 3. A kerületi pénztárak jelentékeny részben falusi kisiparosok befizetéseire voltak kénytelenek támaszkodni, akiknek fizetési képessége gyenge volt.

Az 1891-es törvény reformja kapcsán hangoztatott egyik fontos szempont volt a kezelési költségek leszorítása. A szétforgácsolt pénztárak, az alacsony taglétszám miatt arányaiban többet költöttek adminisztrációra, mint az összehasonlítás alapjául szolgáló németországi pénztárak. A tagok „segélyezésére” 80%-ot, kezelési költségekre pedig átlagosan 12,5%-ot fordítottak a pénztárak, azonban ez nagyon különböző volt pénztár-fajtánként. A leghatékonyabbnak a gyári és vállalati pénztárak tűntek, azonban ezeknél a pénztáraknál nem elsősorban a tagdíjakból fedezték a kezelési költségeket, hanem a vállalat saját keretéből. A második leghatékonyabb forma az egyesületi pénztáraké: itt 18%-ot fordítottak kezelésre.

Összefoglalóan azt lehet elmondani az 1891-es törvényről, hogy az kötelezően megszervezte a betegség elleni biztosítást a Magyar Birodalomban, és a századfordulóra 600 ezer alkalmazottat vont be a biztosítás körébe. A törvény azonban számos, részben a végrehajtás elégtelenségéből adódó, problémával küszködött. Ezek közül a legfontosabbak a következők voltak:

1. A pénztárak többségének nem volt megfelelő anyagi forrása.
2. A vidéki pénztárak sokszor nem nyújtottak megfelelő szolgáltatást a biztosítottaknak, pl. orvosi ellátás.
3. A pénztár ügyvivői nem képzett tisztviselők voltak a legtöbb esetben. Túlságosan magasak voltak az adminisztrációs költségek, miközben a nyilvántartások „rendetlenek” voltak.
4. Az iparosok ellenőrzése és hátralékok behajtása nem volt megfelelően szabályozva, illetve az illetékes iparhatóság nem járt el megfelelő eréllyel.

A fenti problémák miatt már 1901-ben komoly felkészülés kezdődött egy új biztosítási törvény életbeléptetésére. Ennek érdekében többnapos ankétot szerveztek, és a hazai és a

nemzetközi joganyagot kritikus szemmel elemzés alá vették az érintettek. Mindeközben – részint a sorozatos biztosítási perek folyamánként – megkezdődött a baleset ellen szóló törvény előkészítése is. A betegbiztosítási törvény reformja és az új balesetbiztosítási törvény aztán 1907-ben, a koalíciós kormány idején „ért össze”. Ez a törvény sok szempontból mérföldkőnek tekinthető. Nem csupán az előző törvény reformját jelentette, de egy új, professzionálisabb baleset- és betegbiztosítás megszervezésének ígérését is magában hordozta.

Az 1907. április 6-án szentesített XIX. törvény „az ipari és kereskedelmi alkalmazottak betegség és baleset esetére való biztosításáról” a következő alapelvekre épült: mindenekelőtt a biztosítás kötelező maradt: más megoldást a törvényalkotók komolyan meg sem fontoltak. A törvényjavaslat indoklásában és a biztosítási szakirodalomban is egyértelműen a német és az osztrák minta állt a figyelem középpontjában. Hasonlóan az 1891-es törvény előkészítéséhez, előkerültek a francia és az angol önkéntes biztosítás példái, de ezeket komoly megfontolás tárgyává nem tették. Újdonság ugyanakkor, hogy a szakemberek egyes skandináv országok gyakorlatát is figyelemmel kísérték. (Különösen Dánia és Norvégia, és az itt megvalósuló mezőgazdasági munkásokra kiterjedő biztosítás bukkan fel többször a szakirodalomban.) A biztosítás immár kiterjedt számos olyan új foglalkozásra is, amelyek nem estek az 1884-es ipartörvény alá. Az alapelv az volt, hogy minden olyan vállalat alkalmazottai biztosítottá váljanak, amely vállalat „*iparszerűleg folytatottatik*”.

A törvényhozó a balesetbiztosítás esetében egyértelművé tett egy, az 1891-es törvény végrehajtásakor állandóan felmerülő kérdést: Kimondta, hogy a biztosítás az alkalmaztatás időtartamára való tekintet nélkül kiterjed mindenkire, tehát azokra is, akik „*ideiglenesen, kiségitőképpen vagy átmenetileg*” vannak alkalmazásban (3§).

A törvény az ellátások mértékén többnyire nem változtatott: Maradt a 21 heti táppénz és ugyan ennyi ideig járó ingyenes orvosi ellátás és ingyenes gyógyszer (valamint segédeszközök). A táppénz a korábbi kereset 50% volt. Ugyanennyit tett ki a gyermekágyi segély, amely azonban a korábbi 4 hét helyett immár 6 hétig jár. Ezen kívül a biztosított személlyel „*egy háztartásban élő és keresettel nem bíró nem biztosított családtagok részére*” szintén 20 hétig járó ingyenes gyógykezelést stb. írt elő, valamint szülészeti támogatást és gyógykezelést.

A törvény egyik legfontosabb ismérve a biztosítás szervezetének erőteljes központosítása. A kis létszámú pénztárak nem hatékony működése miatt, csupán az 1891-es törvény által életre hívott kerületi pénztárak, valamint a nagy múltra visszatekintő, többnyire nagyobb gyárak által fenntartott vállalati pénztárak működését engedélyezte. A törvény másik

fontos újdonsága, hogy a pénztárak irányítását, így az Országos Pénztárét is szigorúan önkormányzati és paritásos alapon szervezte meg.

Meglehetősen lassan haladt azonban a pénztárak végleges átszervezése: a törvény életbelépése után két és fél évvel, 1910-re történt meg az új közgyűlésekben a „kiküldöttek” megválasztása, akik azután az Országos Pénztár közgyűlését alkották. Ekkor alakulhatott meg (a közgyűlésen megválasztott) igazgatóság is, ami Országos Pénztár ügyeit irányította. Tulajdonképpen csak ettől a ponttól lehetett megkezdeni a törvény valódi végrehajtását, 1910-ig átmeneti állapotok uralkodtak.

A törvény egyúttal egy felügyeleti szervet is kijelölt, amely a pénztárak működését, és az Országos Pénztár ügyvitelét is ellenőrizte. A Munkásbiztosítási Hivatal és az Országos Pénztár közötti viszony, a hatáskörök kérdése a későbbiek során sok vitát váltott ki. A Hivatal létét nem vitatták sem a szakemberek, sem az érdekképviseletek, ugyanakkor az állami befolyás növekedését látták benne. Az állami befolyás növekedése természetesen nem járhatott az önkormányzati funkció csorbulása nélkül. Nyilvánvalóan új szerepre készül az állam.

A végrehajtást nehezítő körülmények közül ki kell emelni az orvosok hiányát. Már maga a törvényt benyújtó miniszter is hangsúlyozta az orvosokkal való ellátottság problémáját, különösen vidéken. A törvény ugyan előírta a pénztárak számára a biztosítottak orvosi ellátását, de azt, hogy ezt milyen módon oldják meg a pénztárak (hány orvost alkalmaznak, milyen bérezéssel, milyen körzettel stb.) a legteljesebb mértékben a pénztárra bízta. A törvény úgy fogalmazott, hogy *„a kerületi munkásbiztosító pénztárak és az orvosok közötti viszony szabad megegyezés tárgya”* (134§). A vonatkozó iratok alapján úgy tűnik, hogy az orvosoknak nem volt érdekük a pénztárak térnyerése: magán kuncsaftjaikat féltették, akiket ezentúl fix (alacsonyabb) összegért kellett volna gyógyítaniuk. Aggódtak, hogy ha nem korlátozzák az önkéntes belépők számát, akkor *„oly nagy számmal lesznek az önkéntes belépő tagok, hogy azok az orvosok, kik a pénztáraknál alkalmazva nincsenek, elvesztik praxisuk egy részét.”*

Így a végrehajtással kapcsolatos korabeli aggodalmak jogosnak bizonyultak. A legkorábbi törvényektől az első világháborúig, tehát addig az időszakig, amikor az 1907-es törvény hatására már mindenképpen több és komplexebb feladatot kellett volna megoldania a baleset- és betegbiztosításnak, az orvosok száma szinte semmit sem változott. Sőt, ha a hatósági orvosokat külön vizsgáljuk, azt láthatjuk, hogy míg 1901-ben 2.491 hatósági orvos volt (városi és községi orvosok, járási orvosok), addig 1914-ben 2.610, tehát összesen, az egész Magyar Birodalomban csupán 120 fővel nőtt a hatósági orvosok száma. (A hatósági

orvosok egyébként az orvosok számának nagyjából a harmadát tették ki.) A kórházak száma szintén megrekedt a századfordulós nagyon alacsony szinten. Ha nem is történt „robbanás” a biztosítottak számának alakulásában, növekedés mindenképpen volt, amit az egészségügyi személyzet számának alakulása egyáltalán nem követett. De ez fordítva is így lehetett: a kisiparosok biztosítását és ellenőrzését azért is kezelhették nagyvonalúan a hatóságok, mert tudhatták, hogy a vidéki, kis falvas területeken nem kapnák meg az előírt szolgáltatásokat.

A mezőgazdasági munkások munkaviszonyának rendezésére vonatkozó törvényalkotás alapvetően a Darányi-kormány időszakához köthető, és mint azt Gyáni G. kimutatta (2000), jelentős előrelépést jelentett a szerződéses viszonyoknak ezen a területen való bevezetésében. Az 1900. XVI. törvény és az ezt kiegészítő 1902. XIV. törvények a mezőgazdasági népesség baleset elleni biztosításáról rendelkeznek. Ezek alapvetően különböznek az ipari népességgel kapcsolatos biztosítási törvényhozástól. Ugyanis míg az ipari népesség esetében elképzelhetetlennek tartották a törvényhozók, hogy kötelező biztosítás, azaz „kényszerbiztosítás” nélkül megoldható lenne a munkások biztosítása, addig a mezőgazdasági népesség esetében éppen ennek ellenkezőjéről voltak meggyőződve. Úgy gondolta nem csak a politikusok, de a szakemberek többsége is, hogy a mezőgazdasági népesség esetében az önkéntes biztosítás az egyetlen célravezető megoldás.

Az európai országokban ebben az időszakban a kötelezés és az önkéntes pénztári tagság bevezetésére is találunk példákat mindkét foglalkozási ág esetében. A bismarcki (kötelező-típusú) törvények jelentős részét kiterjesztik a mezőgazdasági népességre is 1910-11 körül, amit azonban – a német fejlődést egyébként szinte napról napra követő – magyar döntéshozók itthon rendszerint „idő előttinek” tartottak. Ahol valóban sikeresen valósult meg az önkéntes biztosítás – így például Dániában – ott az exponenciálisan növekvő tagság nagy részben az adókon keresztül megvalósuló állami szubvencióknak volt köszönhető. Az ilyen biztosítás népszerűsége abban állt, hogy a helyi politikai erőknek meggyőződésévé vált, hogy a biztosítás kiváltja az egyébként igen költséges szegénysegélyezést, és a terheket a teljes lakosságnak és nem csupán a helyi közigazgatásnak kell viselnie. Mivel Magyarországon ez a felfogás – politikai és társadalmi okoknál fogva – nem is igen merült fel, a mezőgazdasági munkások betegség esetén gyakorlatilag a munkaadójukra szorultak. Az önkéntes tagságon alapuló Cselédsegély-pénztár csak baleset ellen biztosított, és az állami hozzájárulás nem volt olyan mértékű, hogy az vonzó, vagy akár minimálisan elegendő ellátást biztosított volna. Emiatt a tagság meglehetősen alacsony maradt. Az 1898-as közegészségügyi törvény ezen annyiban módosított, hogy a Szegény Beteg Ápolási Alapot létrehozásával a teljesen magukra maradt szegény betegek állami segélyezését megkezdte.

Az 1910-es népszámlálás alapján a mezőgazdaságban „főállású keresőként” dolgozó 4.6 milliós létszámmal összevetve elmondhatjuk, hogy az ennek a népességnek 11.93%-a vált biztosítottá.

Kutatásaink szerint a mezőgazdasági népesség részleges és önkéntes biztosítása szorosan következett a társadalmi-politikai berendezkedésből illetve erőviszonyokból. A társadalombiztosítás minden esetben jogosultságokat teremt, civilizál és fellazítja a patriarchális viszonyokat. Úgy tűnik számunkra, hogy a korabeli társadalmi-politikai elit tartott a mezőgazdaságban fennálló patriarchális viszonyok megszűnésének következményeitől, és az ott dolgozók gyenge érdekérvényesítő képessége miatt nem nehezedett rá olyan nyomás, amely más irányba terelte volna a folyamatokat.

Érdekes összehasonlításra ad lehetőséget az a tény, hogy az állami alkalmazottak kötelező nyugdíjbiztosítását éppen úgy 1912-ben vezették be, mint a mezőgazdasági dolgozók önkéntes nyugdíjbiztosítását. Az 1912. LXL. törvény „az állami alkalmazottak, valamint azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról” valójában az első kötelező nyugdíjbiztosítási törvényünk. A törvény a juttatásoknak jóval szélesebb körét vezette be, mint bármelyik korábbi biztosítási törvényünk: az időskori nyugdíj mellett özvegyi és árvaellátást is nyújtott a hozzátartozóknak, valamint rendelkezett az állami alkalmazottak lakhatási költségeihez való hozzájárulásról. A törvény hossza és összetettsége mutatja az állami alkalmazottakról való gondoskodás kiemelt fontosságát, de egyúttal azt a belső hierarchiát is, ami ezen a munkavállalói rétegen belül is létezett.

A biztosítás által megszerezhető nyugdíjjárulék szintje a mezőgazdaságban maximum 240 Korona lehetett, ami az állami alkalmazottak *minimális* járadékának harmadát tette ki. Ezen felül az állami alkalmazottak lakhatását is támogatta az állam, ami a nyugdíjjárulék ötödét kitevő összeg lehetett.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy az első, 1891-es betegbiztosítási törvény számos kérdést hagyott szabályozatlanul, egyes fontos ügyekben pedig a szabályzás nem bizonyult megfelelőnek. Ezeket a problémákat a következő, 1907. XIX. törvény részben kiküszöbölte, és egyúttal kiterjesztette a biztosítási kockázatok körét a balesetből következő keresetkiesés esetére is. A törvény fontos előrelépést tett a központosítás és a modern társadalombiztosítás ügymenetének megteremtése felé. Ugyanakkor ennek a törvénynek a végrehajtása, csakúgy, mint az 1891-es törvényé, komoly akadályokba ütközött. Már a törvényekben rejlő részletek ebbe az irányba mutattak, amelyet aztán megerősített a végrehajtás pontatlansága és vontatottsága. Ezek a gondok együtt a hazai társadalombiztosítás felemás jellegét eredményezték: A vidék–Budapest, nagyipar–kisipar kettősség kikristályosodott az időszak

végére. Ezt a megosztottságot erősítette tovább a mezőgazdasági népesség elégtelen (illetve részben egyáltalán nem létező) biztosítása.

A biztosítás alapelveit tekintve a legfontosabb megállapításunk az, hogy a mezőgazdasági népesség kötelező biztosításának hiányát a kor társadalmi és politikai körülményei, és nem valamiféle objektív és elháríthatatlan akadály (mint például a természetben kapott fizetség vagy az eltérő igények) okozták. A kisiparosok alkalmazottainak biztosítása nem csupán a végrehajtás nehézsége miatt maradt jellemző, hanem maga a törvény is szinte felmentést, de legalábbis kikapukat nyújtott az öt főnél kevesebbet foglalkoztató iparosoknak a biztosítás alól. Így továbbra is megmaradt a hazai társadalombiztosítás kétarcúsága: Egyfelől modern, az európai trendeknek (és leginkább is a német és osztrák változásoknak) tudatosan megfelelő, részletes szabályozást alkotott az országgyűlés az ipari biztosításról, másfelől azonban már a törvények részletei is jelentősen eltértek a nyugati „példa-országoktól”. Itt a legfontosabb, hogy mindkét országban a mezőgazdaság kötelező biztosítását is bevezették bizonyos kockázatok esetében az 1910-es évek elején, másrészt szigorúan felléptek a kisiparban foglalkoztatottak biztosításának érdekében is. A törvények végrehajtására nyugati szomszédjainkhoz képest kevés energia maradt. Úgy tűnik, mintha ez elsősorban pénzkérdés lenne: A szervezett lokális végrehajtáshoz szükséges anyagi javakat a központi állam nem bocsátotta a helyi pénztárak rendelkezésére, amelyek ez alapján csupán az ipari centrumokban tudtak a törvénynek megfelelő szolgáltatásokat nyújtani. Szintén a központi állam erőfeszítését igényelte volna a „hatósági orvosok”, és a „körorvosok”, valamint a bábák és a kórházak számának növelése, ami alapfeltétele lett volna a betegségi és balesetbiztosítás működésének.

A két világháború közötti időszak legnagyobb hatású szociálpolitikai intézkedéssorozatát az 1927-28-as társadalombiztosítási törvények jelentették. A munkásbiztosítás társadalombiztosítássá fejlődésének problémája a magyar történeti szakirodalomban eddig nem kapott nagyobb figyelmet. Ennek az átalakulásnak egyik döntő fordulópontja volt az 1927-es, 1928-as két biztosítási törvény, amelyek egyrészt újjá formálták a biztosítás szervezetét, definiálták a biztosítottak körét, meghatározták a járulékok és biztosítási szolgáltatások nagyságát, valamint bevezették az öregségi, özvegyi és árvasági ellátást. A társadalombiztosítás intézményes működésének kialakulása nem jelentéktelen változást jelentett az érintettek viszonyaiban. A kötelező munkásbiztosítás létrehozatala – bár működésének elveiben szakítást jelent a XIX. századi liberalizmus társadalom és jogfilozófiájával – ám sok kortárs szemében pusztán egy szegényügyi törvény volt, amely a nagyvárosok társadalmi közegében keresetnélküliség esetén támasz nélkül maradt



munkásokat és családjaikat volt hívatott, elsősorban emberiség okokból, segíteni. Amikor a betegsegélyezés mellé a balesetbiztosítást, majd pedig a nyugdíjbiztosítást is megteremtették, a biztosítottak körét pedig kiterjesztették, akkor a munkásbiztosítás szociálpolitikai intézményéből olyan társadalombiztosítás fejlődött ki, amely már nem az átmeneti jövedelemnélküliség állapotába került vagyontalanok megsegítésére szolgált, hanem a szociális jogokkal védett munkavállalói egzisztencia kialakulásához, és ezzel az egész társadalomnak ahhoz az átalakulásához járult hozzá, amely a munkavállalók széles rétegeit is beemelte az újraformálódó középosztályba.

Az ellenforradalmi rendszer sem intézményi szempontból, sem pedig a szociális kérdéssel való gondolkodásban nem kezdhetett tiszta lappal. Egy majdnem három évtizedes múltat visszatekintő munkásbiztosítási intézményt örökölt a korábbi korszakból, e szervezethez kapcsolódó specifikus politikai konfliktusokkal. A társadalombiztosítás helyzetének rendezésben az egyik központi problémát a korábbi korszakból, illetve a forradalmak korából öröklött hatalmi-politikai kérdés jelentette. Az érdekeltek egy része az autonómia visszaállításáért küzdött, a kormányzat viszont ezt csak olyan módon tartotta elképzelhetőnek, ha az nem eredményezi a szociáldemokraták befolyásának megjelenését a biztosításban. A szociálpolitikai és munkaügyi kérdések ugyanakkor e konkrét politikai szemponttól függetlenül is az új rendszer számára sokkal fontosabb kérdések voltak, mint a háború előtti kormányzatok számára. Ez nyilvánvalóan a forradalmakra adott válasz volt, ugyanakkor mégsem pusztán azokból következett. A szociális és munkaügyi kérdésekkel már az 1918 előtti évtizedben is különböző érdekeltek egyre bővülő körét foglalkoztatta. A Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium felállítását már az Esterházy kormány elhatározta, a tervezetek erre nézve már akkor elkészültek, a minisztérium tényleges felállítása pedig a Károlyi kormány időszakában történt meg. A szociális, népjóléti és biztosítási kérdésekkel azonban természetesen nem e minisztérium keretei között foglalkoztak először. Szociális kérdésekkel – köztük a biztosítás problémáival – már a háború előtt is számos szakértő foglalkozott, illetve töltött be tanácsadói szerepet a kormányzati illetékesek, vagy a főváros mellett. A szociális, munkaügyi, társadalombiztosítási kérdésekkel foglalkozó sokféle kötődésű szakértők tevékenységének közös keretétül nemzetközi szervezetekhez kapcsolódó magyarországi egyesületek szolgáltak, amelyek a politikai elit egyes csoportjaihoz is közel álltak. A Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi Egyesületének magyar tagegyesülete, illetve a Munkásbiztosítás Nemzetközi Egyesületének magyar tagegyesülete, valamint a Munkánélküliség Elleni Biztosítás nemzetközi egyesületének magyar tagegyesülete számos olyan kérdés megtárgyalására, adatgyűjtésre, reformtervezetek elkészítésére adott alkalmat,

amelyek a biztosítás bővítésére, továbbfejlesztésére vonatkoztak. Hasonló munka magának a biztosítási szervezetnek a keretei között is folyt. Az e kérdésekkel foglalkozó szakértők távolról sem alkottak egységes kört. Közülük jó néhányan a szociáldemokratákhoz álltak közel, mások a liberalizmus szociális szellemű megújításának irányába kívántak dolgozni, és jelentősebb csoportot alkottak a keresztényszocialista szemléletű szakemberek is. Ugyanakkor 1918 előtt láthatólag tudtak együttműködni. A Tanácsköztársaság és az ellenforradalom e szakértői kör tagjainak pályáján töréseket okozott, az egyes életutak ezután sokféle kanyarodtak. Tanulságos, hogy a Munkanélküliség elleni magyarországi egyesület megalakításában kik vettek részt. Az első elnök feladatai Földes Bélának jutottak, aki a szociális kérdésnek már akkor is idős, nagy tekintélyű szakértője volt, egyetemi tanár, 1917-18-ban a hadigazdaság békére való átállításának kérdésével megbízott tárca nélküli miniszter. Az egyesület titkára Ferenczi Imre volt, a főváros szociálpolitikai osztályának vezetője. Részt vett azonban a megalakulásban, Somogyi Manó, Bud János, Pap Dezső, Heller Farkas, Hegedűs Lóránt, Giesswein Sándor, Böhm Vilmos és Jászai Samu, Czettler Jenő is. Mint látható liberálisok, szociáldemokraták, keresztényszocialisták, agrárius szakember, politikailag nehezen besorolható szociálpolitikai szakértők egyaránt szerepelnek, ha a politikai irányokat tekintjük. Ha az életutakat, akkor szakszervezeti vezetők (Böhm, Jászai), képviselők (Földes, Hegedűs, Giesswein), a tudományos elitbe tartozók (Somogyi, Heller), későbbi államtitkárok (Pap a Károlyi-kormányban 1918-ban) miniszterek (Földes, Hegedűs pénzügyminiszter 1920-21-ben, Bud a Bethlen-kormányban), későbbi emigráns (Böhm többször is, Ferenczi, aki 1919 után a nemzetközi munkaügyi hivatal munkatársa lesz) egyaránt található az alapítók között. E szakértői kör egyes tagjainak jelenléte az 1920-as években, kiegészülve új, az újabb politikai kurzusukhoz kötődő szakemberekkel egyik meghatározója volt az 1927-1928-as törvények megszületésének is.

Végül nyilvánvalóan szerepet játszott a törvények megszületésében a különféle munkaadói érdekszervezetek, mindenekelőtt a GyOSz tevékenysége, illetve az általuk megjelenített gazdasági érdekek, valamint a különféle munkavállalói érdekképviseltek állásfoglalása, amelyek közül leginkább nyilván a Szakszervezeti Tanács állásfoglalása esett latba, amelyet a szociáldemokrata parlamenti frakció politikailag is alá tudott támasztani. A következőkben a biztosítás törvények megszületéséhez vezető folyamatokban e három összefonódó tényezőt; a pénztárak körül folyó politikai harcot, a szociálpolitikai szakértő kör tevékenységét és a gazdasági érdekeltségek lobbizását külön tanulmányunk mutatja be (megjelenés alatt a Századokban).

Az Országos Pénztár autonómiájának felfüggesztésétől kezdve a Szociáldemokrata párt egyik fontos politikai célja volt az autonómia visszaállítása. Emellett helyesnek tartották volna a biztosítás nagymérvű kiterjesztését is. Elvileg a csupán az ipari-kereskedelmi szektorra vonatkozó biztosítási kötelezettség helyett általános „népbiztosítás” bevezetését kívánták volna. E törekvéssel nem is álltak egyedül, hasonló igényeket megfogalmazott az Országos pénztár főorvosa is, akit pedig már a Vass József féle Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium nevezett ki. Az általános népbiztosítás bevezetésének ugyanakkor nem volt meg a reális lehetősége, ebben az irányban konkrét tervezetek sem születtek. A biztosítási rendszer autonómiájának valamifajta visszaállítását és a biztosítás kiterjesztését viszont Bethlen István a Peyer Károllyal kötött megállapodásban 1921 végén a szociáldemokratáknak meg is ígérte. Vass József minisztériuma első lépésben az autonómia újjászervezésével kapcsolatos törvényt dolgozta ki, ezt 1923-ban a Nemzetgyűlésnek be is nyújtotta. A tervezet tárgyalására azonban nem került sor, még az illetékes szakbizottságok sem tárgyalták. Az elmaradás pontos okát nem tudjuk, feltehető, hogy az összes érintettek, mindenekelőtt a szociáldemokraták és a GyOSz tervezettel való elégedetlensége állhatott a háttérben.

A biztosítás szervezetére vonatkozó törvény helyett a minisztérium ekkor a munkanélküliség elleni biztosításra vonatkozó törvénytervezettel kezdett foglalkozni. A korábbi szakirodalomban számos utalás található arra, hogy a munkanélküli segély gondolata a magyar politikai diskurzustól idegen maradt, illetve a munkanélküliséget az egyén hibájának tulajdonító – XIX. századi értelemben vett klasszikus liberális – szemlélet maradt uralkodó. Ilyen nézetek valóban léteztek, ám ezekkel szemben az ellenkező értelmű megnyilatkozások hosszú sorára utalhatunk, amelyek az 1920-as években a munkanélküliséget mint társadalmi problémát, mint a gazdasági folyamatok által okozott – tehát nem az érintettek egyéni felelősségén múló – jelenségként értelmezték és ennek megfelelően állami kezelését kívánták. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a munkanélküliség elleni biztosítás ügyének napirenden tartásában a szociáldemokrata párt töltötte be a motor szerepét és láthatólag koordinált kampányt folytattak egy ilyen törvény kivívásáért. Ebben a parlamenti szociáldemokrata frakción és a Szakszervezeti Tanácson kívül feltehetően a különböző önkormányzatokban jelenlévő szociáldemokrata képviselők játszottak szerepet.

A törvényhatóságokon kívül munkaadói és munkavállalói érdekképviseleti szervezetek sora is igyekezett a munkanélküliség elleni biztosítás ügyében a kormányt befolyásolni. A munkavállalói szervezetek – tekintet nélkül szociáldemokrata vagy keresztényszocialista politikai kötődésükre – szorgalmazták a munkanélküliség elleni biztosítási törvény megalkotását, míg a legtöbb munkaadó szervezet ellenezte azt.

A különböző petíciók és a szociáldemokraták sorából érkező javaslatok nyomán a Nemzetgyűlés több ízben utasította határozatban a kormányt, hogy dolgozzon ki törvényjavaslatot a munkanélküliség elleni biztosítás tárgyában. E gondolat tehát a nemzetgyűlésben is egyértelmű többséget élvezett. A nemzetgyűlési sürgetésekre válaszul a kormány, illetve az illetékes tárca többször ki is nyilvánította szándékát, hogy az érintettekkel való egyeztetés után a munkanélküliség elleni biztosítás tárgyában javaslatot nyújt be. Az elkészült tervezetről több körben kikérték a társminisztériumok véleményét is.

1925 februárjában véleményt kértek a szociális kérdés, illetve a munkásügyek több elismert, rendszerint már idősebb szakértőjétől, majd pedig az érintett érdekképviselek bevonásával értekezleteken is megtárgyalták őket. Óvatos támogató álláspontot fogalmazott meg például Gaál Jenő egyetemi tanár, egyértelműen támogatta a tervezetet Földes Béla közgazdász, ny. egyetemi tanár. A munkaadókkal folytatott értekezlet után a munkavállalók következtek, majd ismét a munkaadók. Ekkor váratlan fordulatként, a tárgyalás ismét az aggkori és rokkantsági biztosításra terelődött, amelynek elfogadására a GyOSz és más munkaadói szervezetek késznek mondták magukat.

E tárgyalások valóban fordulatot jelentettek a törvényelőkészítési folyamatban. Eredményükként ugyanis Vass láthatólag elejtette a munkanélküliség elleni biztosítás tervét és helyette az aggkori biztosítás megvalósítását tűzte ki célul. A Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumban feltehetőleg úgy gondolták, hogy a pénzügyileg valóban bizonytalan alapokon álló és számos vitás kérdés szempontjából – mezőgazdasági munkások biztosítása, munkaközvetítés kérdése – megnyugtató megoldásig el nem jutó munkanélküliségi biztosítási javaslat továbbvitele helyett, ha már erre a munkaadói oldal készsége is megvan, érdemes megragadni az alkalmat az öregségi biztosítás megalkotására. A munkanélküliség elleni biztosítás nem került le teljesen a napirendről.

Az öregségi biztosítás megalkotása előtt rendezni kellett a biztosítási szervezet viszonyait, hiszen az autonómia még mindig fel volt függesztve. Ezért 1927-ben, amikor az aggkori biztosítás tervezete már nagyjából kész volt, a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium újra benyújtotta az Országos Pénztárról szóló, 1923-ban egyszer már benyújtott, de akkor nem tárgyalt javaslatot. Vass József maga is elismerte, hogy nem szerencsés a javaslat sietséggel indokolt minden változtatás nélküli benyújtása, hiszen sok minden változott 1923-óta a biztosításban, de úgy vélte, hogy a szükséges módosításokat a parlamenti tárgyalás során is meg lehet ejteni. A bizottsági tárgyalások alkalmával a tervezetet valóban több ponton módosították is, sajnos azonban erről nem, csak a képviselőház plenáris üléséről állnak rendelkezésre jegyzőkönyvek.

A tervezet ugyanis nem egyszerűen az 1907-es törvény szerint állította vissza az autonómiát. A két évtizeddel korábbi törvény szerint a közgyűlésben a két fél a paritás elvének megfelelően fele-fele arányban volt képviselve. Ezen most úgy változtattak, hogy nem egyszerűen a közgyűlés tagjai oszlottak meg fele-fele arányban a két oldal között, hanem, ha valamelyik fél kívánta, akkor az egyes üléseken is érvényesülnie kellett a paritásnak.

Általánosan hangoztatott kívánság volt, hogy a mezőgazdasági munkásság számára hasonló biztosítást kell létre hozni, vagy őket is – ez szociáldemokrata kívánság volt – a biztosítás meglévő intézményrendszerébe bevonni. E kérdésben már 20 évvel korábban is határozatot fogadott el a ház, amint arra a képviselők emlékeztettek is. Ilyen értelemben a ház újabb határozatot is fogadott el. S bár ez általános kívánságnak mondható – sőt mint fentebb idéztem a Honvédelmi Minisztérium is a mezőgazdasági munkások biztosítása mellett foglalt állást – mégis voltak, feltehetően jó néhányan, például Gaál Gaszton is, akik lehetetlennek tartották a mezőgazdasági napszámosok biztosítását, munkájuknak az iparitól eltérő feltételei és a gyakori fluktuáció miatt a különböző gazdaságok között.

A megnyilvánuló képviselők egy része a javaslat mellett érvelve a kapitalizmus megrendszabályozásáról beszélt, mint például a keresztényszocialista Griger Miklós, mások viszont világosan hangoztatták, hogy szociálpolitikára éppen a fennálló gazdasági – és persze politikai – rend védelmében van szükség. Így tett például a Grigerhez hasonlóan katolikus pap Ernszt Sándor, aki leszögezte, hogy a kapitalizmusra szükség van, mert az hozza létre a jólétet. Hasonlóan foglalt állást Vass József miniszter is, akitől nem állt távol a filozofálás társadalmi, gazdasági és politikai kérdésekről. Egyetértett azzal a vitában elhangzott véleménnyel is, hogy a kötelező biztosítás különböző ágazataiban többé nem a szegény rászorulóknak segélyezéséről van szó, hanem olyan szociális jogok rögzítéséről, amelyek az emberi méltóságból következőleg illetik meg azokat, akikre a törvény vonatkozik. A vitában a kormánypárt képviselői egyébként alig szólaltak meg, a kritikus véleményekkel a keresztény párt képviselői szálltak szembe.

Az ellenvéleményeket figyelmen kívül hagyva a kormány parlamenti többségére támaszkodva keresztülvitte 1927-ben a törvényt az országgyűlésen, majd 1928-ban valóban benyújtotta az agkori, rokkantsági, árva és özvegyi nyugdíjbiztosításról szóló törvényjavaslatot is. E törvény előkészítése már más kezekbe került a Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumban, mint a munkanélküliség elleni biztosítás javaslata. Ennek kidolgozását ugyanis Kovrig Béla irányította, a minisztérium államtitkárának, Dréhr Imrének nevelt fia.

A megvitatás után a törvénytervezetet benyújtotta a minisztérium az országgyűlésnek. A képviselőházban a törvényjavaslat kapcsán szokatlanul hosszú és egyáltalán nem a szociáldemokrata ellenzék – kormányoldal egysíkú szembenállására korlátozódó érdekes vita zajlott. A szociáldemokrata frakció, amelynek talán minden tagja hozzászólt azt az álláspontot képviselte, hogy a javaslatot általánosságban támogatja, mert valamit mégis jelenteni fog a munkavállalók számára, részleteiben azonban nagyon gyengének, szinte minden pontján korrekcióra szorulónak minősítette. Elvileg ismét leszögezték az általános népbiztosítás előnyét, amely persze már nem is biztosítás volna valójában, hanem egyszerűen egy külön céladóval finanszírozott szociálpolitikai szolgáltatás, amely mindenkinek jár, ha az igényjogosultság állapota fennáll. Mivel azonban ennek megvalósítását maguk sem remélték, konkrét javaslatokat a napirenden lévő javaslat kapcsán fogalmaztak meg. Az egyik talán legfontosabb kívánságuk az autonómia visszaállítása volt.

A nyugdíjbiztosítással kapcsolatban a szociáldemokraták közül többen kifogásolták, hogy a járadékfizetés csak 10 év elmúltával kezdődik meg, amikor már megfelelő tőke gyűlt össze. Ezen egyes képviselők azzal próbáltak volna segíteni, hogy a javaslat egész biztosításmatematikai részét félretéve a felosztó-kirovó rendszerre való áttérést javasolták. Ebben azonban nem volt egységes a frakció, mert a különben nagyon éles hangú, kritikus beszédet tartó Kéthly Anna azt mondta, hogy őt a szakértők meggyőzték a tőkefedezeti rendszer hosszú távú előnyéről. Más szociáldemokrata felszólaló azt tartotta szükségesnek, hogy a tőkegyűjtés időszakában is folyósítson az állam átmeneti járadékokat, hogy ne csak a következő generáció élvezhesse a nyugdíj áldásait. Mindezeket túl a szociáldemokraták legfontosabb részletekeit illető kívánalmi egyrészt a nyugdíjkorhatár leszállítására vonatkoztak – 65 évről 60 évre – másrészt a nyugdíjbiztosításhoz való költségvetési hozzájárulás és ezzel a nyugdíjárulék emelésére. Szociáldemokrata részről szóvá tettek bizonyos a tervezettbe beépített – talán rendiesnek minősíthető – különbségeket munkások és magántisztviselők között. Ennél jóval nagyobb figyelmet szenteltek azonban a szociáldemokraták a mezőgazdasági munkásság kérdésének és ez a probléma más képviselőket is foglalkoztatott. Szociáldemokrata részről határozottan kifogásolták, hogy ez a réteg kimarad a biztosításból és biztosra vették, hogy ezt a kormányoldal „agrárdemokratái” is szóvá fogják tenni. Valóban így is történt. Meskó Zoltán az agrárius mozgalmak egyik fajvédő színezetű exponense hibának tartotta, hogy nem egyszerre nyújtották be az ipari és a mezőgazdasági öregségi biztosításról szóló javaslatokat.

A minden oldalról megnyilvánuló nyomás hatására Vass az általános vita végén kijelentette, hogy a kormány, amint azt a ház határozata is előírja számára, egy éven belül be

fogja terjeszteni a mezőgazdasági munkások biztosításáról szóló javaslatot. Itt arra utalt, hogy ezt a kijelentést az ülésteremben jelenlévő miniszterelnök sem fogja cáfolni, tehát ez az egész kormány hivatalos álláspontja. Ellenzéki képviselők ezzel szemben arról beszéltek a vita során, hogy a Földművelésügyi Minisztérium már több ízben világossá tette, hogy nem akar kötelező biztosítást. Egyúttal arra utaltak, hogy tudják Vass valóban szeretné a mezőgazdasági munkásság ügyeit is a saját tárcájához vonni, és biztosításukat megvalósítani – és ezt ők támogatnák is –, de kételkedtek abban, hogy ez sikerülni fog.

Az ellenzék legalaposabb támadását azonban nem a fenti kérdésekben, hanem a biztosításban összegyűlő tőke elhelyezésének kérdésében intézte a javaslat ellen és ebben tudott is némi eredményt elérni. A kormányoldal hozzájárult ahhoz, hogy az alap ne 20%, hanem 30%-a legyen lakásépítésre fordítható. A nyugdíjbiztosítási törvény megszavazása után 1929. január elsejével gyűjteni kezdték a nyugdíjjárulék-alapot és az érdekeltek sürgetése nyomán megtartották a társadalombiztosítási választásokat is.

Az 1920-as években megvalósult – vagy éppen elbukott – magyarországi társadalombiztosítási törvények keletkezéstörténetének vizsgálata során azt látjuk, hogy a szociálpolitikai, társadalombiztosítási szakértők – politikailag és az egyéni életutak tekintetében igen csak színes, de egymással együttműködő – köreinek tevékenysége képezte e törvények megszületésének egyik feltételét. E szakértők, részint egyesületekbe tömörülve, részint a kormányzat tanácsadóiként, ám mindenképpen nemzetközi hálózatokba integrálódva – az I. világháború előtt nagyrészt egyesületek nemzetközi kapcsolatrendszerében, a békekötés után a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal égisze alatt – tulajdonképpen nem egy nemzeti keretben működő, hanem egy európai léptékben jelentkező szociálpolitikai diskurzus részesei, illetve fenntartói voltak. A szakemberek tevékenysége, bár feltétlen szükséges volt, de önmagában azonban nem elegendő a törvények megszületéséhez, amint azt a munkanélküliség elleni biztosítási javaslat kudarca jelzi. Hiszen e törvénytervezet a különféle árnyalatú szakemberek egyetértése ellenére elbukott részben a magyar gazdaság strukturális adottságain – ipar és mezőgazdaság munkásviszonyainak egy intézményben való összeegyeztethetlenségén –, részben pedig a munkaadók ellenállásán. Valószínűsíthető, hogy a munkaadók a nyugdíjbiztosítást nem azért vállalták, mert az kisebb teherrel járt, a munkanélküliség elleni biztosításnál. Sokkal valószínűbb, hogy inkább a munkanélküliség elleni biztosításnak a mai állapotokhoz képest munkajogilag még szabályozatlan és a konjunkturális mozgásokat rugalmasabban követő – napibérfizetésre alapozott – munkaerőpiacra gyakorolt hatásaitól féltek.

A szociáldemokrata munkásmozgalom – szakszervezetek és pártszervezetek – nyomása a megszületett és meg nem született biztosítási törvények tekintetében nem tekinthető döntőnek. Miközben nyilván való, hogy a biztosítási szolgáltatásoknak az 1907-es törvényhez képest a háború és a forradalmak idején bekövetkezett bővítése a munkásmozgalom „kezelésének” céljából történt, s az is egyértelmű, hogy a szociáldemokrácia jelenléte következtében a szolgáltatások szűkítése az ellenforradalmi rendszerben is elképzelhetetlen volt, mégis az újabb biztosítás további bővítésének sem tényére, sem a bővítés irányára a munkáspárt nyomása nem gyakorolt döntő hatást. A munkanélküli biztosítás, amelyért éveken át kitartóan küzdöttek nem jött létre. A nyugdíjbiztosítási javaslat viszont az ő akcióiktól függetlenül indult el és valósult meg. Ha a kormányzat nem dönt a nyugdíjbiztosítás felállítására mellett, a szociáldemokraták nem tudták volna azt kikényszeríteni a két háború közötti korszakban, sőt mint láttuk meg sem próbálták, hiszen számukra sokkal sürgetőbbnek tűnt a munkanélküliség elleni biztosítás.

A nyugdíjbiztosítás bevezetését tehát nem is a szakértő körök egyetértése és nem is a munkásmozgalom – esetleg csak passzív – nyomása kényszerítette ki. A politikai rendszer nyilván ugyan úgy működhetett volna a nyugdíjalap gyűjtésének 1929. január elsejei megindulása nélkül is. A döntő tehát a kormányzat nyugdíjbiztosítás melletti állásfoglalása volt. Ezt pedig nem csupán Vass József, az ügyben illetékes miniszter – kétségtelenül meglévő – szociális elkötelezettsége magyarázza. Vass, amint többször is előadott fejtegetéseiből kitetszik, a katolikus perszonalizmus gondolkörében mozogva, a személy keresztény értékelésének az ókortól a 20. századig tartó történeti folyamatban való kibontakozásából vezette le a személyt megillető szociális jogok törvényi rögzítésének szükségességét. Másrészt maga is hangoztatta, hogy a szociálpolitika révén a munkásság beilleszthető a nemzet társadalmába és elvonható a szocializmus nemzetközi változatát képviselő politikai áramlatoktól. Vass koncepcióin túl azonban a nyugdíjbiztosítási törvény elfogadását vélhetőleg motiválta a kormány részéről az is, hogy a tőkefedezeti rendszerben megvalósított járulékgyűjtés olyan pénzalapot hozott létre, amelyet másként sem a kormányzat, sem a magángazdaság szereplői nem tudtak volna megteremtteni Magyarországon. Egy tőkeszegény országban, ahol a külföldről történő tőkebevonás lehetősége is csak korlátozottan állt fenn, a végső soron kormányzati ellenőrzés alatt álló, törvényi kényszeren alapuló, de a magángazdaság jogi feltételrendszerébe illesztett tőkeakkumuláció ésszerű elgondolásnak tekinthető. A válság idején az összegyűjtött tőkealap szerepet is játszott a beteg és balesetbiztosítás fenntartásában. További kutatások kérdése



lehet, hogy a II. világháborúig milyen súllyal szerepelt a nyugdíjalap a költségvetés hitelforrásai között.

A magyarországi jóléti fejlődés vizsgálata során különös figyelmet fordítottunk a szakirodalomban által a Nyugat-Európában a jóléti fejlődés során legfontosabbnak talált determinánsokra, amelyek közé a következők tartoznak: a gazdasági és társadalmi fejlődés szintje; a népesség korszerkezete; a szociális programok kora; a politikai tényezők; a transznacionális diffúziós folyamatok és a kulturális tényezők.

E tényezők közül jó néhány egyaránt hatott Európa különböző régióinak jóléti átalakulására. Nyugat-Európához hasonlóan tág értelemben kétségkívül Magyarországon is létezik összefüggés a gazdasági és a jóléti fejlődés között. Ezt a kapcsolatot jól mutatja a foglalkozási szerkezet, melynek átalakulása hosszú távon jelentősen hozzájárult a jóléti programok növekedéséhez. A kialakulás időzítése és a fejlődés dinamikájának vizsgálata azonban – Nyugat-Európához hasonlóan – cáfolni látszik az ennél szorosabb összefüggést. Az első programok nyugat-európai viszonylatban is korán megjelentek Magyarországon (1892), olyan fejlett iparú és urbanizált országokat megelőzve ezzel, mint Belgium, vagy Nagy-Britannia. Sőt, tulajdonképpen Magyarország iparosodása az összes nyugat-európai ország mögött elmaradt ekkoriban, vagyis a jóléti programok korai időzítése kifejezetten anomáliát jelent a gazdasági indíttatású magyarázatok szempontjából.

A programok kora, vagyis az, hogy egy nemzet hány éve rendelkezik működő programmal illetve programokkal bármely fontos társadalombiztosítási területen, illetve azokat együttesen figyelembe véve, szintén a gazdaság és a jóléti szektor közötti lehetséges közvetítő tényezőként jelenik meg az irodalomban. Egyrészt a már létrejött programok bürokráciája érdekelt a juttatások kiterjesztésében, másrészt a programok kora és érése a várakozási időhöz kötött programok, különösen a nyugdíjbiztosítás esetében járulhatott hozzá a program kiterjedéséhez. Ez a tényező Magyarországon kis jelentőséget kapott, mivel politikai változások szakították meg az „érés” folyamatot. Az „érés” a nyugdíjbiztosítás 1928-as bevezetése utáni két évtized múltán, vagyis a második világháborút követő évektől következett be, amikor azonban a kommunista rendszer nem ismert el korábban szerzett szociális jogokat.

A társadalmi és gazdasági tényezők helyett a politikai tényezők jelentőségét hangsúlyozhatjuk Magyarországon és általában a kelet-közép-európai jóléti fejlődésben. A politikai tényezők jellege azonban számottevően eltért a Nyugat-Európában megfigyeltektől, mivel itt a politikai mobilizáció és az osztályszövetségek kialakítása nem volt döntő hatása a jóléti állam formálódásában.

A gazdasági fejlődés, s annak nyomán a foglalkoztatás és a demográfia tényezők átalakulása hozzájárult a társadalombiztosítási programok hosszú távú változásaihoz, a jóléti programok kialakulása és időzítése azonban nem magyarázható a gazdasági-társadalmi fejlettség elért szintjével. Az elitek legitimációs törekvései, a liberalizmus viszonylagos gyengesége, a nemzeti emancipációs törekvések, melyek az ipari fejlődést kívánták előmozdítani, mind olyan további politikai tényezőknek tekinthetők, melyek az egész térségben közrejátszottak abban, hogy a társadalombiztosítási programokat korai időpontban vezették be, a munkásokra terjesztették ki, s működési elvként a kötelező formát választották.

A két világháború között Magyarország fejlődésének magyarázatában a politikai konstellációnak, vagyis a keresztény pártok befolyásának és a nagybirtokosok érdekeinek érvényesülésének azonban továbbra is nagyobb jelentőség tulajdonítható, mint a gazdasági vagy társadalmi feltételeknek. Így Magyarország gyakorlata is megerősíti a politikai tényezők meghatározó voltára vonatkozó tézis érvényességét. A politikai szférában azonban más tényezők jutottak prioritáshoz, mint Nyugat-Európában. Míg ott az osztályszövetségek különféle típusai biztosították az alapot a konzervatív és a szociáldemokrata jóléti államok kialakulásához, addig Magyarország jóléti fejlődésében hiányzott ez a szilárd fundamentum.

A közlemények között megadottakon túlmenően az alábbi, megjelenés alatt lévő publikációk tartalmazzák a kutatás eredményeit:

Tomka Béla

Trendek, típusok, teljesítmények: Jóléti államok a 20. században. Budapest: Századok–Magyar Történelmi Társulat, 2009. 84 oldal (Megjelenés alatt a Századok és a Magyar Történelmi Társulat induló könyvsorozatában.)

Szikra Dorottya

Társadalombiztosítási törvényeink a kezdetektől az I. világháborúig, különös tekintettel azok végrehajtására (Közlésre beküldve a Századoknak.)

Bódy Zsombor

Az 1927-1928-as társadalombiztosítási törvények keletkezése Magyarországon (Közlésre beküldve a Századoknak.)