

Szociálpolitika a két világháború közötti Magyarországon – Egresi Katalin monográfiájáról

Egresi Katalin:

Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok
és törvények 1919–1939

Budapest, Napvilág Kiadó, 2008, 372 p.

ISBN 978 963 9697 07 2

Egresi Katalin közelmúltban megjelent első monográfiája a két világháború közötti Magyarország szociálpolitikájának világába kalauzolja el az olvasót, végigvezetve őt a különböző szociálpolitikai nézetek, programok és törvények erdejében.

A kötet hét fő fejezetben tárgyalja témáját, amelyek közül az első kettő az 1920-as, illetve az 1930-as évek szociálpolitikai gondolkodását mutatja be, míg a további öt passzus a szociálpolitika részeit képező fontos kérdésköröknek szenteli figyelmét. Először a munkabér és életszínvonal, a társadalombiztosítás, valamint a gyermekvédelem és egészségügy kérdéseivel, a két záró fejezetben pedig a lakáskérdés, illetve a mezőgazdasági szociálpolitika témakörével foglalkozik a szerző.

A kötet bevezetésében Egresi Katalin ismerteti a két világháború közötti szociálpolitika markáns globális előzményeit, illetve az azok mintájára tett hazai intézkedéseket. A szabadpiaci feltételek között működő tőkés gazdaság okozta különböző szociális problémákra adott eltérő megoldási javaslatok kialakítása három szinten ment végbe. Az első szintet az egyes európai államok törvényalkotása, a másodikat a korszak szakpolitikai, filozófiai és társadalomelméleti gondolkodása jelentette. Harmadik szintnek pedig az ipari munkásság szociális problémáival foglalkozó nemzetközi munkaügyi konferenciák sorozatát tekinthetjük, amelyek közül kiemelkedett az 1890. március 15–29. között ülésező berlini összehozás.

A magyar kormányok 1890-ig nem rendelkeztek határozott szociálpolitikai elképzelésekkel. Az első magyar szociális törvények a 19. század utolsó

évtizedében születtek, itt mindenekelőtt a betegségi biztosításra vonatkozó 1891-es, illetve a baleseti biztosításra vonatkozó 1893-as törvényre kell gondolnunk. Hasonló témájú törvényeket Európa nyugati részének államaiban már jóval korábban hatályba léptettek. Magyarországnak tehát jócskán volt mit pótolnia ezen a téren, hiszen az I. világháború után a legtöbb európai országban (és nemcsak a legfejlettebbekben, hanem pl. Lengyelországban, Portugáliában, Spanyolországban, Görögországban stb. is) jó néhány szociális jogot (8 órás munkanap, munkanélküli-betegségi, baleseti és nyugdíjbiztosítás, a kollektív szerződések rendszere, a szakszervezeti jogok elismerése) már törvénybe iktattak.

Az első fejezetben a szerző igen jól érzékelteti, hogy az 1920-as évek szociálpolitikájára a különböző nézetek, célok és szakmai összefüggések különösen nagy száma, valamint szociális törvények meghozatala volt a jellemző. Az egyes alfejezetekben részletesen megismerkedhetünk a konzervatívok, a liberálisok, valamint a szociáldemokraták szociálpolitikai nézeteivel.

Egresi Katalin részletesen bemutatja az egyes irányzatok legkiválóbb képviselőinek tevékenységét, s kellő gyakorisággal hangoztatott nézeteiket. A hazai keresztényszocialista mozgalom egyik megalapozója, s programjának meghatározó alkotója Giesswein Sándor volt. Javaslatai mögött az a konzervatív nézet húzódott meg, hogy az ember lényege nem az egyéni szabadság, hanem a közösségi kapcsolatrendszer. Rajta kívül az 1920-as évek konzervatív szociálpolitikai nézeteire a székesfehérvári püspök, Prohászka Ottokár is nagy hatással volt. Prohászka külön figyelmet szentelt a munkásmozgalmak szociális követeléseinek, s többször is hangot adott azon nézetének, hogy a létező szociális feszültségek oka

az egész Európát érintő erkölcsi válság. A szociális problémák mielőbbi megoldásának szükségességét a katolikus egyház mellett a protestáns felekezetek is megfogalmazták, amelyeknek bemutatására a szerző önálló alfejezetben tér ki.

Egresi Katalin az olasz fasiszta állam átsugárzó hatását a konzervatív politikai gondolkodásra gyakorolt befolyásában, s az egyébként jelentéktelen Fajvédő Párt nézeteiben érzékelteti, hogy azután megismertesse olvasóit a liberális nézetekkel, s azok képviselőivel, a két neves közgazdász, Földes Béla és Heller Farkas, rajtuk kívül pedig Hilscher Rezső munkásságával.

A mű külön érdeme, hogy óraműpontossággal láttatja az 1926-os országos szociálpolitikai értekezleten elhangzott javaslatokat. Kiemeli, hogy a háromnapos rendezvényen résztvevők sokszor nem csekély nézetkülönbségeik ellenére abban értettek egyet, hogy a szo-



ciálpolitika az ipari társadalom egyik különösen aktuális területe. A szerző az értekezletet egyfajta fordulópontnak tekinti, hiszen itt már voltak az állami szerepvállalásnak támogatói, s külön kiemeli, hogy a kormány tagjai közül a miniszterelnök és a népjóléti miniszter ekkor vizsgálta felül korábbi, kevésbé progresszív álláspontját.

Az 1930-as évek szociálpolitikáját bemutató, a kötet legterjedelmesebb második fejezete jól érzékelteti, hogy ebben az időszakban egyre inkább előtérbe került ez – a társadalom széles rétegeit érintő – szakpolitikai téma. A szerző ezt azzal indokolja, hogy a gazdasági világválság (1929–1933) nemcsak a gazdaság és a politika területére volt nagy hatással, hanem hatalmas erővel vetett fel a szociális kérdéseket a magyar politikai gondolkodásban. Az egyre nagyobb szociális feszültségek enyhítése intézményes megoldásokat követelt. Ezt sürgette XI. Piusz pápa a híres *Rerum novarum* kezdetű enciklika megjelenésének 40. évfordulóján, 1931. május 15-én kiadott *Quadragesimo anno* kezdetű pápai körlevele is. A világméretű válság mélypontján igazán aktuálisak voltak XIII. Leó pápa 1891-ben kibocsátott írásának szavai: „a legszegényebb sorsú emberek hamarosan és alkalmasan segíteni kell, mert az emberiség nagy része méltánytalanul szomorú és nyomorult viszonyok közt tengődik.” Az egyházi hangsúlyozta, hogy az állam köteles a közjót előmozdítani, szociális törvényeket hozni. A szociális problémák megoldásának legalkalmasabb módszere tehát a pápai enciklikák szerint az állami beavatkozás, amely meggátolja, hogy „az isteni Gondviselés által az emberi élet megkönnyítése céljából alapított magántulajdon jogintézménye túrhetetlen állapotokat [...] teremtsen, s így önmaga sírját megássa.” A beavatkozásnak azonban megvannak a maga korlátai, nevezetesen az, hogy „az államnak nem szabad túlméretezett adókkal a magánosok tulajdonát tönkretenni”.

A szerző *A hivatásrendiség gondolatának és a totális diktatúrák „szociálpolitikájának” magyar reflexiója az 1930-as évek konzervatív nézeteiben* című alfejezetben figyelemmel kíséri a körlevél magyar visszhangját. Ebből megtudjuk, hogy a pápai enciklika meghirdetett programjával többek között Mikos Ferenc és Brandenstein Béla azonosult leginkább, akik a legmesszebbmenőkig támogatták a hivatásrendiség, a közjó, a szolgálat és a felelősség elvének átvitelét az ipari társadalomba. A továbbiakban megismerhetjük, hogy melyik párt miként reflektált a válság által fokozott problémákra; a szerző ehelyütt tárgyalja a protestáns egyházak, a liberális gondolkodók, valamint az MSZDP szociálpolitikai nézeteit is.

Egresi Katalin kimerítően tárgyalja a falukutató népi írók többszörösen összetett mozgalmának szociálpolitikai nézeteit, külön is bemutatva az egyes irányzatok (Erdei Ferenc és a szegedi settlement-mozgalom, Kovács Imre és Pro Christo-kör, Szabó Zoltán és a Fialat Magyarság Munkaközössége) nézeteinek sajátosságait, az azokat képviselő gondolkodókat. Ezt a fejezetet a két világháború közötti magyar politikai gon-

dolkodás utolsó állomásának, az 1939. február 8–23. között megrendezett, a vármegyei és közjóléti szociális előadók pécsi konferenciájának bemutatása zárja.

A szerző műve harmadik fejezetétől kezdve rátér a szociálpolitika részeit képező egyes kérdések részletes elemzésére. Az igen terjedelmes *Munkabér és életszínvonal* című fejezetben ábrák, grafikonok segítségével követhetjük nyomon az egyes társadalmi rétegek, foglalkozások életszínvonalának alakulását. A tárgyalt időszak kezdetén a gazdasági depresszió a lakosság fogyasztóképeségének és életszínvonalának csökkenésével, valamint a munkanélküliség növekedésével járt együtt. A legtöbb politikai párt programja gyors életszínvonal-javító lépéseket követelt a Bethlen-kormánytól. A fejezet második alfejezetében részletesen végigkövethetjük a kormány tevékenységének két irányát, a külföldi kölcsön és az autonóm vámtarifa kérdésének ügyét. A külföldi kölcsön felvételének hatására egy rövid stabilizációs folyamat indult el, azonban ennek is gátat szabott az 1929-ben kezdődő gazdasági világválság. Egresi Katalin fontos megállapítása, hogy a „kibontakozó gazdasági válságot, valamint az ezzel járó életszínvonal-csökkenést és növekvő munkanélküliséget ugyanazok a társadalmi rétegek kényszerültek elviselni, amelyek az 1920-as évek gazdasági folyamatait is. Az ipari és a mezőgazdasági munkásság, továbbá a szellemi alkalmazottak jelentős része komolyabb erőtartálék nélkül érkezett a gazdasági világválságba.”

Mindezt jól láttatja a gazdag forrásanyagra épülő monográfia, midőn részletes képet ad az ipari munkásság és a középrétegek életszínvonalának helyzetéről a gazdasági válság idején, valamint az azt követő időszak kormányzati politikájának eredményeiről. E körben külön is kiemeli a szerző, hogy előrelépés volt a Gömbös-kormány idején kiadott 1935. évi 6600. ME számú rendelet, amely felhatalmazást adott a 8 órás munkaidő egyes iparágakban történő bevezetésére. Ennek alapján először az asztalosiparban, majd 1936–1937-ben egy sor más iparágban (kárpitó-, sokszorosító-, cipész- és csizmadia-, textilipar) bevezették a 8 órás munkaidőt. Az 1937-es esztendő a szociális törvényhozás éve volt. A Darányi-kormány idején fogadta el a Parlament a munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozásáról szóló 1937:21. tc.-et, a következő évben a törvény végrehajtási utasításaként megjelent a 3000/1938. Ip. M. számú rendelet. Ez a rendelet szabályozta a minimális munkabéreket, a fizetési szabadság intézményét és a 8 órás munkaidőt. A pozitívumok bemutatása után a szerző kiemeli, hogy a törvény nagy hiányossága abban rejlett, hogy keret-törvényként csak felhatalmazást adott a szociálpolitikai intézkedések bevezetésére, de nem rendelte el kötelező érvénnyel azok alkalmazását. Ezen túlmenően a mezőgazdaságra és a közlekedési dolgozókra a törvény hatálya nem terjedt ki. A minimális bérek megállapításának azokban az iparágakban volt nagy jelentősége, ahol egyébként alacsonyabbak voltak a bérek (pl. a textiliparban). Ennek sem volt egyértelműen pozitív ha-

tása, mert ettől kezdve számos helyen a minimális bérek egyúttal a maximális bérek is lettek. Egresi Katalin azt is hangsúlyozza, hogy az érintettek a szociálpolitikai előnyöket nem élvezhették sokáig, hiszen 1939 őszén, a háborús körülményekre való tekintettel, a kormány az 1939:2. törvény felhatalmazása alapján rendelettel felfüggesztette az összes munkaidő-korlátozást, s mindössze a túlmunkára vonatkozó magasabb bérek maradtak érvényben. Noha a fizetett szabadság intézményét nem szüntették meg, lehetővé tették, hogy a munkaadó pénzben kifizethesse annak ellenértékét.

Önálló fejezet foglalkozik a társadalombiztosítás kérdésével, amelynek ügyét 1922-től Vass József munkaügyi és népjóléti miniszter személyisége, valamint a szociális kérdéstről alkotott nézetei határozták meg. Ez az időszak, amikor mindegyik párt programjába bekerült a társadalombiztosítás akut kérdése. A szerző részletesen bemutatja az egyes parlamenti ciklusokban e kérdéstről folytatott pártvitákat, valamint az elért eredményeket. A fejezetből megismerhetjük a Nemzetközi Munkaügyi Konferenciák eredményeit, határozatait is.

A két világháború között a magyar társadalombiztosítás legjelentősebb intézkedésének kétségkívül az 1928:40. törvénycikket tekinthetjük, amellyel az ipari dolgozók számára bevezetésre került az öregség, a rokkantság, az özvegyesség és az árvaság esetére szóló kötelező biztosítás. Ebben az időszakban az igazgatási és adminisztrációs teendőket az I. világháború előtt szétforgácsolt pénztárak helyett az Országos Munkásbiztosító Intézet (1928. október 1-jétől Országos Társadalombiztosító Intézet) látta el. Külön biztosító intézete csak néhány nagy, főként állami tulajdonban lévő vállalatnak (Posta, MÁV, Dohányjövődék), illetve a bányáknak volt. Az ipari munkavállalókon kívül a magán- és a háztartási alkalmazottak biztosítása is megoldott volt. Egresi Katalin kiemeli, hogy ezek a rendelkezések továbbra sem vonatkoztak a mezőgazdasági alkalmazottak nagy tömegére, akik így továbbra is sokkal kedvezőtlenebb helyzetben maradtak. A fejezetvégi rövid összegzésben a szerző jogosan állapítja meg, hogy „hiába fogalmazta meg a magyar politikai gondolkodás számos képviselője ennek a helyzetnek a tarthatatlanságát, az 1930-as évek kormányai nem pótolták a korábbi hiányosságokat”. Szintén probléma volt, hogy teljesen hiányzott a munkaviszony törvényes szabályozása (8 órás munkaidő, minimális bér, fizetett szabadság stb.). Amikor 1928 tavaszán az MSZDP országos akciót indított a 48 órás munkahét bevezetésére, Európában Magyarországon kívül már csak Törökország és Albánia küzdött ugyanezzel a súlyos problémával.

A szerző önálló fejezetet szentel a „gyermekvédelem és egészségügy” témakörének is, amely a szociálpolitikai gondolkodás és a gyakorlati szociális munka szerves részének számított. Az 1920-as évek folyamán indult el az egészségügy állami feladattá válásának izgalmas pályája, s ezzel párhuzamosan kezdett kiépülni a szülészeti-kórházi hálózat. Fontos kiemelni a

Stefánia Szövetség munkáját, hiszen az ő érdemüknek volt tekinthető, hogy számos városban szülőotthont, illetve tüdőbeteg-gondozó intézetet tartottak fenn. Mellettük azonban nem hanyagolható el a Magyar Vöröskereszt, a Gyermekszertet Egyesület és a Magyarországi Munkások Gyermekbarát Egyesületének munkája sem. Tevékenységük révén az 1920–1930-as évek fordulóján már öt árvaház működött a fővárosban. A kiemelten fontos anya- és csecsemővédelem kérdésével számos civil szervezet és szakmai konferencia foglalkozott. A szerző megállapítása szerint jelentős előrelépésnek számított a hazai egészségügy fejlődésében az 1925:31. tc., amelynek köszönhetően 1927-ben megalakult az Országos Közegészségügyi Intézet. A nagy gazdasági világválság azonban, mint oly sok más terület, a gyermekvédelem és az egészségügy továbbfejlesztését is visszavetette.

A könyvben külön fejezet foglalkozik a lakáskérdéssel, amely a tárgyalt időszakban a szociálpolitika egyik legsúlyosabb problémája volt, s vizsgálata elengedhetetlenül szükséges az egyes társadalmi rétegek szociális helyzetének tanulmányozásához. Fontosságát az is bizonyítja, hogy a nagymértékű lakáshiány az 1926-os országos társadalmpolitikai értekezleten önálló napirendi pontot kapott. Az I. világháborút követően, s különösen Budapesten az építkezések apátia miatt igen nagy volt a lakáshiány. Ennek köszönhetően az egyes pártprogramok egyik alapkövetelése volt a lakásépítkezések megindítása, állami beruházások ösztönzése. Egresi Katalin kiemeli, hogy „a lakásépítkezésekkel kapcsolatos legtöbb törvény a Bethlen-kormány idején született. Ezt a korszakot a kormány tevékenysége mellett az MSZDP „lakóvédelmi akciója” határozta meg”. Az egyes alfejezetekben a szerző bemutatja az ipari munkásság és a polgári középrétegek lakáskörülményeit, valamint a kormányzat lakáspolitikáját, majd megvonja annak mérlegét.

A monográfia záró fejezete a „mezőgazdaság és szociálpolitika” kérdéseinek szenteli figyelmét. Az avatott tollú szerzőtől megtudhatjuk, hogy a korszak politikusai, pártjai az 1920-as években a magyar mezőgazdaság szociális problémáját kizárólag a földbirtokreform hiányában látták. Ám gyakorlati lépések ez ügyben nem születtek, annak ellenére, hogy a már említett 1926-os társadalmpolitikai értekezlet több napirendi pontban is tárgyalta a magyar mezőgazdaság helyzetét. A kormány a nemzetközi egyezmények közül mindössze a gyermekek mezőgazdasági alkalmazásának alsó korhatárára vonatkozó dokumentumot ratifikálta az 1927:2. törvényben. Egresi Katalin kiemeli, hogy a nagy gazdasági világválság szociális szempontból legkomolyabb hatása a mezőgazdasági munkanélküliség ugrásszerű megemelkedése volt. Ekkor több agrárreform is elkészült, amelyek a szociális problémák fő okaként a földbirtok helytelen eloszlását jelölték meg. Az MSZDP 1930-ra készítette el agrárprogramját, amely széles körű kulturális, oktatási és szociális javaslatokkal egészült ki. Az 1930-as években az ipari szociálpolitika terén elért szerény, de mégis sok újdön-

ságot tartalmazó eredmény még élesebben vetette fel a mezőgazdasági szociálpolitika feltűnően aránytalan elmaradását. 1938-ban a falusi szociális segítő hálózat felállításával mellett a legfontosabb szociálpolitikai jogalkotás a mezőgazdasági munkavállalók öregségi biztosításáról szóló 1938:12. tc. volt.

A kötetet összegzés, a forrásokat és a felhasznált szakirodalmat felsoroló irodalomjegyzék, illetve a nagyon hasznos személynévmutató zárja.

Egresi Katalin könyvének vitathatatlan erénye, hogy a két világháború közötti magyarországi szociálpolitikát nemzetközi összefüggésben, átfogóan, minden fontos kérdést érintve tárgyalja. Jól látható a korabeli forrásokban, valamint a szakirodalom ismeretében mutatott jártassága. A kötet bátran ajánlható az egyetemi oktatók, a diákok, a két világháború közötti magyar történelem iránt érdeklődő nagyközönség számára is.

Révész T. Mihály



Államalapításunk idején I. István azt az elvet vallotta, hogy „az egynyelvű és egyszokású ország gyenge és esendő” (*István király intelmei*, Kuncz Ágnes fordítása). Századokkal később Széchenyi István kijelentette: „nyelvében él a nemzet.” Nemcsak nemzet és ország viszonyában helytállóak ezek a kijelentések, hanem a mindenkori nemzeti és etnikai csoportok számára is. A hazánkban élő nemzetiségek számára identitásvállalásuk és identitásképzésük egyik eszköze volt tehát a nyelvhasználat, amelyre az oktatásban is joggal tartottak igényt.

Magyarországon a nemzetiségi vagy kisebbségi kérdés a 20. században sem hagyta pihenni a jogalkotót. Nemcsak a második világháborút megelőző, revíziós és esetenként irredenta eszméket sem nélkülöző politikai gondolkodók és politikai csoportok foglalkoztak a problémával, hanem az 1945 utáni új berendezkedés államférfiainak is sok fejtörést okozott az, hogy nemcsak az országhatárainkon túlra kerültek magyarok, hanem a hazai kisebbségek jogállását is rendezni kellett. A második világháborút lezáró békeszerződések belpolitikai hatáskörbe utalták a nemzetiségek jogaival kapcsolatos reglementációt, azonban a Kárpát-medencei sajátosságok miatt a kodifikáció során az anyaországokra is figyelemmel kellett lennie a jogalkotóknak.

Föglein Gizella könyve az oktatási igazgatással kapcsolatos jogalkotásról nyújt kimerítő ismertetőt azáltal, hogy 1945-től 1985-ig, tehát a hatályos, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) megalkotását megelőző időkhöz jogszabályok és az állami irányítás egyéb eszközeiként fennmaradt források (miniszteri utasítások, törvényerejű rendeletek, iskolai tantervek) felhasználásával mutatja be a közoktatásban gyakorolható nemzetiségi jogokat. A jelentős levéltári forráskutatáson alapuló mű erénye, hogy a legalsóbb fokú oktatási intézmények működésébe is betekintést enged, az olvasó szinte átélheti, hogy milyen nehézségekkel vagy éppen lehetőségekkel kellett szembenéznie egy rendszerváltás előtt gyermekét nemzetiségi oktatásban részesíteni kívánó szülőnek vagy egy nemzetiségi ismereteket tanító pedagógusnak.

Nem szabad megfélemednünk a forrásismertetést bevezető, lényegretörő, mégis informatív fejezetről sem, amelyben a szerző áttekinti az állam és a Magyarországon élő kisebbségek kedvezően változó viszonyát:

A magyarországi nemzetiségi oktatás állami szabályozása 1945 után – Föglein Gizella könyvéről

Föglein Gizella:

Etnikum és educatio. A magyarországi nemzetiségek és alsó fokú oktatásuk állami szabályozása, 1945–1985

Politikatörténelmi Füzetek XXII.

Napvilág Kiadó, Budapest, 2006

ISBN 963 9350 71 0

azt, ahogy a világháborút követő kitelepítési hullám után lassanként „felenged” az állami vezetés gyanakvása, és szélesíteni kezdi a kollektív jogok gyakorlásának lehetőségét. A könyv egészére jellemző a statisztikai évkönyvek adatainak lelkiismeretes felhasználása (főleg a népesség anyanyelvi megoszlásával kapcsolatos táblázatok, adatsorok értékesek). További – eddig ismeretlen – információkkal árnyalhatják a kisebbségpolitikáról alkotott képet azok a levéltári forráskutatás eredményeként ismertett párhuzamosított, zárt jelentések, amelyekben az állami irányítás a hazai nemzetiségek társadalmi-szociális megoszlását kívánták feltérképezni. Nemzetiségenként külön-külön vizsgálták ugyanis, hogy körülbelül milyen arányban dolgoznak képviselőik a mezőgazdaságban, az iparban (bányászatban és egyéb gyáriparban), vagy éppen azt, hogy milyen arányú soraikban az értelmiség jelenléte. A korszak kisebbségeit is jellemzi azonban az az 1956. május 21-i MDP KV határozat, amely leszögezte: „A nemzeti kisebbségek számát csak becsléssel lehet megállapítani. A KSH adatai – különösen német vonatkozásban – nem megbízhatóak, mert a legutóbbi népszámlálás alkalmával a nemzeti kisebbségekhez tartozók nagy része magyarnak vallotta magát.”

A nemzetiségi oktatás biztosítása azonban folyamatosan jelen volt a rendszerváltást megelőző jogalkotásban, sőt a világháborút követően pl. Szeged környékén