

A SZOCIÁLPOLITIKA FOGALMA A MAGYAR SZOCIÁLPOLITIKA KLASSZIKUSAINAK MŰVEIBEN

MOLNÁR MARGIT

Abstract

The author, based on the works of major figures in the history of social policy discusses main trends in social professions in Hungary until World War II. As a consequence of the current analysis it can be stated that different approaches highlighting various elements of the conflicting needs of the individual and the community may find a common basis in the theory of social justice and moral values. Theorist before World War II continued a dialogue on various perspectives in social policy. This dialogic approach might serve as a lesson for today's professionals.

Keywords: definition of social policy, system of institutions, government interest, state intervention (redistribution), national development, sectors of the policies, social problem

Összefoglaló

A szerző tanulmányában a magyar szociálpolitika két világháború közötti történetének főbb elméleti szerzőit vonultatja fel. Műveikből a szociálpolitika különböző aspektusú fogalom-meghatározásait idézi abból a célból, hogy párhuzamot lehessen vonni a mai meghatározási kísérletekkel, valamint folyamatosságot lehessen felfedezni azon a közös alapon, amit a jogszerűség, szakszerűség és a morális értékmérő jelent.

Kulcsszavak: a szociálpolitika fogalmai, intézményrendszer, kormányzati érdek, állami beavatkozás, nemzet-fejlesztés, ágazati politikák összessége, szociális kérdés

Nagy elődeink iránti tisztelgés vezeti a tollamat, amidőn a szociálpolitika fogalmáról elmélkedő műveiket elevenítem föl, mielőtt – hozzájuk méltatlan módon – a feledés homályába merülnének. A szociálpolitika történetének kutatása nyomán arra a következtetésre jutottam, hogy a szociálpolitika társadalmi gyakorlatként – a gyengébbek segítése erkölcsi parancsaként – benne van már az államháztartáshoz kötődő társadalmak korában is. Az antikvitásban a görögök évszázadok alatt megteremtették azt az intézményrendszert, amely – bár nyilvánvalóan lényeges tartalmi módosulásokon ment keresztül – de a mai napig előttünk áll. A római magánjog is elkápráztathat bennünket olyan rendelkezésekkel, amelyek például a tapasztalatlan fiatal felnőttet a jogügyletei során éppúgy védték, mint a mezőgazdasági munkát végzőt az eladósodás ellen.¹³ Az elnevezés maga csak a XIX. század alkotása. (Kovrig, 1936, 3) E századtól kerül ugyanis a tudományos érdeklődés homlokterébe a szociálpolitika lényeges elemeinek, céljának, feladatainak, eszközeinek és intézményrendszerének vizsgálata. A két világháború között azután Magyarországon is jogász, közgazdász, szociológus professzorok által tudományos művek és értekezések születtek, tudományos konferenciák zajlottak egy új szociálpolitika megteremtéséről. Már az eredeti professzió is jelzi, hogy ki-k melyik

13 ld. erről bővebben: Molnár (1997)

oldalát domborította ki a szociálpolitikának, mely funkcióját érezte hangsúlyosabbnak, hogy azután a lényegét ebben ragadja meg. Egy jogász annak a sajátos jogágnak a működése izgat, amely az általános emberi jogok és a szűkebben értelmezett szociális jogok együttes érvényesüléseként a szociálpolitika tételes jogi alapját – ma azt mondanánk, a jóléti állam jóléti jogát – képezi. Értelemszerűen a közgazdász vizsgálódásának középpontjában az adott társadalom gazdasági teljesítőképessége, a javak elosztása és újraelosztása szerepel a szociálpolitika egyik fontos fogalmi eleme, a redisztribúció szempontjából. Ismét mások a hatalom oldaláról közelítve az erkölcsi kérdéseket feszegetik, az ideológiai mögöttest vélik meghatározónak. A magyar szakirodalom gazdag tárházából erre is, arra is találunk példákat, terjedelmi korlátok miatt azonban természetesen csak szemelgethetünk.

A szociálpolitika, mint történelmileg kialakult intézményrendszer

Az a mai napig uralkodó álláspont, hogy a szociálpolitikának csak fogalom-meghatározási kísérletei vannak,¹⁴ a magyar szakirodalomban először a pécsi jogász professzor *Somogyi Ferenc* egyik értekezésében jelenik meg.¹⁵ Ebben a következőképpen elmélkedik. „A szociálpolitika lényegét egy mondatral meghatározni, vagy értelmét körülírni nem lehet, mert legjellemzőbb tulajdonsága éppen sokoldalúsága, átfogó volta. Lényege, hogy a társadalmi kérdések gyökeres megoldását, a mutatkozó bajok megelőző, tervszerű, tehát intézményes orvoslását követeli, ezért – bár mindig hajlamos arra, hogy erkölcsi szempontokat érvényesítsen – tulajdonképpen törvényes intézkedésekkel az állam polgárainak erkölcsi igényét azok tényleges jogigényével törekszik felcserélni. Legegyetemesebb feladata tehát a társadalom szerkezetének, életének és fejlődésének tervszerű irányítása, ezáltal a közösségi összetartozás egyre tökéletesebb kifejllesztése és fokozatos megerősítése. Magától értetődő, hogy a szociálpolitika helyesen értelmezve csakis osztályközi magatartás, osztályokon felülálló törekvés lehet. Ilyen értelemben társadalompolitikáról csak a legújabb időkben, a XIX. század elejétől fogva beszélhetünk. De mivel tágabb értelemben szociálpolitikának mondjuk az állam szociális vonatkozású jogszabályalkotására vonatkozó törekvéseit is, amelyek végeredményben a gyengébbek támogatásában nyilvánulnak meg, történetének vizsgálatát mégis a legrégebb korban kezdhethetjük, mert minden időben találkozunk olyan jelenségekkel, amelyek a társadalom természetes életének súlyosabb, vagy enyhébb betegségeiként, kóros tüneteiként foghatók fel, s amelyeknek – mint az emberi boldogulás akadályainak – megszüntetésére nem elég az emberi lélek másvilági boldogságát előkészítő egyház vallás erkölcsi parancsszava. Nem elég a közvetlenül érdekelt emberi együttélés, a társadalom önsegélye, hanem az állam kényszerítő beavatkozása is elkerülhetetlen. A szociálpolitika ezek szerint már nem csupán a gazdaságpolitika egyik ága, nemcsak az az egyetemes szempont, amelynek az egész gazdasági és nemzetpolitikát céltudatosan át kell hatnia, hanem ennél sokkal több, nevezetesen olyan állapot elérése, amelyben mindenki érzi, hogy a nemzeti közösség tagja, s ebben a minőségében nemcsak ő van a közösségért, hanem a közösség is gondoskodik róla.” (Somogyi, 1943, 15)

Ebben a közelítésben több mai „európai” gondolat is benne van. Somogyi tágabban értelmezett szociálpolitika fogalmat használ. A szociálpolitika alanyainak körében az alakítók

14 ld. erről bővebben: Ferge (1991), Zombori (1997)

15 ld. erről bővebben: Somogyi (1943)

sorába beleérti az egyházat a valláserkölcsei parancsszavával, beleérti a társadalom önsegélyét, vagyis azokat a „közületeket”, egyesületeket, alapítványokat, amelyek a két világháború közötti Magyarországon szép számmal voltak jelen. Ugyanakkor belátja, hogy mindezek együtt sem elegendők, szükség van az állami beavatkozásra is. Az állam, mint kényszerítő erő az állam jogalkotó tevékenységében is szerepel, s ha már a jogalkotó tevékenységében benne van a szociális elem, kezdeteit törvényszerűen ekkortól számíthatjuk. Tágan értelmezi a fogalmat azért is, hiszen egyértelműen rögzíti, hogy a szociálpolitika nem tekinthető a gazdaságpolitika egyik ágának, mert célját tekintve az egész közösségre kihat. Ma úgy mondjuk, a társadalom minden tagjára kiterjed, s éppen ezért a társadalmi kohéziót erősíti. Somogyi ez utóbbit „közösségi összetartozásnak” mondja, amit fokozatosan fejleszteni, megerősíteni kell, s amit tervezéssel, szervezéssel, irányítással lehet elérni, ez a szociálpolitika legegyetemesebb feladata. Ezt a közösségi összetartozást ma a szociálpolitika egyik értékének, a szolidaritásnak nevezzük. A prevenció gondolata nála a szociálpolitika lényegéhez tartozik, és nem csak mint technika jelenik meg, hanem mint a társadalmi kérdések gyökeres megoldása. Azt is kimondja, hogy a szociálpolitika, mint erkölcsi igény van bennünk, s ennyiben a szociálpolitika szükségképpen értékek hordozója is. Az állam feladata ennek az erkölcsi igénynek tényleges jogigénnyel való felcserélése. Ez azt jelenti, hogy nem minden ember életében elegendők az erkölcsi szabályok, szükség van a jog kényszerítő erejére is. Az állam jogalkotó tevékenysége azonban nem nélkülözheti az erkölcsöt. A cselekedetek elbírálásánál szóba sem jöhet olyan vélemény, hogy valami jogszerű, azaz a törvény írott szövegének megfelelő, de lehet, hogy nem erkölcsös! Csak olyan jogszabály és jogrendszer szolgál a közösség megelégedésére, csak akkor fogják azt követni, ha a morálon alapul.¹⁶ Összegezve, Somogyinál mai szóhasználattal élve egy strukturális-dinamikus megközelítési mód rajzolódik ki.

A szociálpolitika eredetének, korai vizsgálódásának vonulatával Somogyi nézetéhez csatlakozik *Czettler Jenő*¹⁷, aki a korszak meghatározó agrár szociálpolitikusa. Ő a mezőgazdaságra vonatkoztatva vizsgálta a szociális kérdést az ókorban és a középkorban is, miközben természetesen figyelmét a hazai agrárkérdésekre összpontosította.

Ellentétes nézetet vallott *Matheovits Ferenc* pécsi jogász professzor, aki a szociálpolitika történeti kezdeteit a munkásosztály megjelenéséhez és harcaihoz kötötte, mégpedig angliai történetekhez, és a XIX. század elejéhez. *Heller Farkas* pedig úgy véli, hogy „a rabszolgakorszak nem ismer szociálpolitikát. A szociálpolitika csak a nemzeti eszme elmélyítésével, a közélet összes tagjainak emberi színvonalra emelésével születik meg.” (Heller, 1920. IV.)

Esztergár Lajos, a szintén pécsi jogászprofesszor és – ahogy ő nevezte a szociális munkát – gyakorlati szociálpolitikus, egy ideig Pécs polgármestere szociálpolitika fogalma talán inkább a pragmatikus, illetve a funkcionalista megközelítési módhoz tartozik. Alapvetően abból indult ki, hogy milyen feladatai vannak a szociálpolitikának az egyes ember életében, és ehhez milyen intézményrendszer adott, illetve miként kellene azt kibővíteni, átalakítani.

„A szociálpolitika ma a közigazgatásnak a része, ahol a könnyek, keserőségek, szenvedés és kétségbeesés adnak egymásnak találkozt. Nem elég itt a jó közigazgatás, azon messzemenően pszichológusnak, filantrópnak, szociálpolitikusnak és közigazdásznak kell lennie annak a városi vezetőségnek, amely ebben a probléma-együttesben, amelynek mikénti megnyilvánulásától függ a város békéje, nyugalma, rendje, az összhangot meg

16 ld. erről bővebben: Moór (1923)

17 ld. erről bővebben: Czettler (1914)

tudja teremteni. Idegek és idő kímélése nélkül, sok-sok szeretet, főképpen törhetetlen meggyőződés és a jobb jövőbe vetett hit ereje kell ahhoz, hogy a gáncs, a rosszindulatú kritika, rágalom, meggyanúsítások tövisekkel kirakott útján haladni tudjon, s hogy ereje legyen a megpróbáltatások keresztjét vivő lakosságnak a keresztje hordozásában segíteni. Kárpótlást nyújt az a tudat, hogy munkája révén sok intézmény veszi védelmébe a gyermeket, ifjúságot, felkarolja a felnőttet, és gondoskodik az élet viharában már elfáradt, munkában kimerült öregekről. Megnyugtatóan kell hasson mindenkire, hogy a szociálpolitika nyomában a társadalomban sok jóakarat, megértés, együttműködés fakad, melyek mind az ember magasabb hivatásának teljesítésében működnek közre.(...)

A szociálpolitika feladatai megoldásánál nem nélkülözheti a polgári társadalom bekapcsolódó munkáját. Az inségenyhítéshez szükséges anyagiakat a polgári társadalomnak kell áldozatul hoznia, azok felhasználását fel kell tárni mindenki előtt, aki az ügy iránt érdeklődik, és aki hozott áldozatai alapján jogot tart a kritikához.(...) A szociálpolitika az állam azon tevékenységeinek fő része, mely az összesség szellemi, gazdasági és testi jólétét kívánja védeni és fejleszteni. Az a tudomány, mely a gazdasági és szellemi erők társadalmi szervezésének szolgálatában áll azon célból, hogy a munkaviszonyokat szabályozza, a szociálpolitika. A szociálpolitika feladata a kapitalizmust, melyet az individuális rendszerből fakadó szocializmus minden alakja a gazdasági egyenlőtlenségek forrásaként jelöl meg, olyan közérdekű magatartásra szorítani, hogy a társadalmi osztályok közötti együttműködést lehetővé tegye, és ezzel biztosítsa a kapitalista rend fennmaradását. Magántulajdon nélkül magasabb fokú gazdasági rendet a szociálpolitika egyelőre nem tud elképzelni, mert ehhez szükséges az emberek egész lelkivilágának átalakulása. Viszont a magántulajdonból folyó kilengéseket sem hagyhatja szó nélkül, hibáit megbírálja, feltünteti, levonja a konzekvenciákat, hogy a hátrányos állapotok megszüntetésével a relatív társadalmi béke létrehozásának megnyissa a kapuját. A szociálpolitika az állampolgárokat egyéniségük kifejlesztésében elősegíti. A gyengébbek védelmét az erősebbekkel szemben éppen magasabbrendűségből kifolyólag kell szolgálnia. A szociálpolitika az összes társadalmi osztályok érdekeit szolgálja, és ennek a feladatának úgy szellemi, mint gazdasági téren addig a határig eleget tesz, míg a gazdasági rend tökéletlenségeiből származó következmények felismertetnek, és a gyengébb néposztályok érdekében az intézkedések megtörténnek.” (Esztergár, 1933, 5. 22.)

Esztergár nevéhez fűződik még egy, a mai szociálpolitika elvei sorában nem emlegetett princípium, a fokozatosság elve, amit ő így fogalmazott meg: „ott, ahol az elesettség a legnagyobb, nem lehet a juttatásoknak a legnagyobb fokával kezdeni az elesettségből való kiemelést, mert ha az elesett nem rendelkezik a szükséges erkölcsi és ismeretbeli kellékekkel, a segítségnek az ismeretek nyújtásával és helyes gazdálkodásra való tanítással paralel kell haladnia. Sok éves tapasztalat igazolja, hogy az elesettségből csak fokozatosan lehet az egyéneket a jobb gazdasági körülmények közé helyezni.” (Esztergár, 1939, 45.)

Esztergár pragmatizmusa gyakorlati munkásságából fakad, amelynek mintegy elméleti összefoglalása „A szociálpolitika tételes jogi alapja” c. műve. Ebben az elméleti alapfogalmakon túlmenően a szociálpolitika nagy ágazatainak intézményrendszerén (társadalombiztosítási és segélyezési típusú ellátások) keresztül olyan kérdésekkel is foglalkozik, mint a koldusügy, vagy a prostitúció. A hatályos joganyag ismertetésén túl az egyes fejezetekhez a társtudományokból gazdag bibliográfia is tartozik.

Esztergár Lajos a szociálpolitikát és alapját, a szociális jogot a közigazgatás egyik ágának tekintette. Ezzel ellentétes volt *Magyary Zoltán* jogász professzor véleménye. A

korszak közigazgatás tudományának európai hírű, de mondhatni Amerika-szerte ismert művelője azt vallotta, a XX. században nem csak a közigazgatás, hanem az egész állam lesz szociális.¹⁸

A szociálpolitika, mint kormányzati érdek

A mai fogalom-meghatározások immanens jegyeként szokás emlegetni, hogy „a szociálpolitika azon szükségletek esetén vállalja a közös (állami) felelősséget, amelyek a hatalom politikai-ideológiai elkötelezettségeiből következnek, és/vagy amelyeket a társadalmi konfliktusok a hatalomra rákényszerítettek, és/vagy amelyek kielégítése a fennálló helyzet megerősítése szempontjából a hatalom érdekének tűnik.”¹⁹

A hatalom, a fennálló kormányzat érdeke minden korban az, hogy meg-őrizzze, fenntartsa a hatalmát, ehhez meg kell nyernie a népet, azaz a társadalom lehető legszélesebb rétegeit. Így volt ez az ókori Rómában a „panem et circenses” elve alapján, és így van ez manapság is szerte Európában. A szociálpolitika eme sajátosságát domborítja ki a szintén pécsi jogász professzor *Matheovits Ferenc* is. Szerinte „gyakorlati szociálpolitikát folytatni a társadalmi szükségesség követelménye. Az állam szociálpolitikájához egyetemes kormányzati érdek, a konstruktív társadalmi osztályok nyugodt, harmonikus élete kiegyensúlyozásának és fenntartásának eminens érdeke fűződik. (...) A szociális kérdések a gazdasági viszonyoknak a függvényei. A gazdasági életben a gazdasági cél elérésének biztosítása a lényeg, noha maga a gazdálkodás nem öncél, mert csupán az ember egyéb céljainak elérésére kívánja a megvalósítás eszközeit előteremteni. Az ember, az egyén azonban magasabb rendű célokat követ. Társadalmi, vallási, kulturális céljai is vannak, erkölcsi ideák behatása alatt él akkor is, ha csupán egyszerű munkása a gazdasági életnek. Az ember e magasabb rendűségének megvédése végett van szükség a szociálpolitikára. (...) A szociálpolitika, mint tudomány az állam mindazon életjelenségeinek megismerésével, azok állandó összefüggéseinek a kutatásával és rendszerbe foglalásával foglalkozik, amelyekkel az állam a társadalom védelmére szoruló elemek (munkások, aggok, nők, gyermekek, betegek, rokkantak stb.) gazdasági és társadalmi helyzetének javítására törekszik.” (Matheovits, 1934, I. 35., 42.)

Matheovits tehát szintén az állami szerepvállalás primátusát hirdeti, vagyis azt, hogy az állam a szociálpolitika fő ágense. E szerepvállalást az állam kötelezettségeként tartja számon. Olyan kötelezettségeként, amelyek teljesítésével meghatározott, célzott társadalmi csoportok (ezeket nevesíti is), mondhatnánk fizikai és társadalmi életesélyeinek javítására törekszik. Miközben elismeri, hogy a szociális kérdések a gazdasági viszonyok függvényei, tudja, hogy az egyénnek más, magasabb rendű céljai is vannak. Véleménye szerint a szociálpolitika feladata nemcsak a gazdasági, anyagi deficitek felszámolása, vagy csökkentése, hanem e magasabb rendű célok elérésének segítése is. A szociálpolitika léte nemcsak az egyes ember érdeke, hanem egyetemes kormányzati érdek is, mégpedig a társadalom békéjének fenntartása érdekében, mint társadalmi szükségesség követelménye jelenik meg. Ezt a tárgyalt korszakban a tőke és a munka békéjének nevezték. Könnyen belátható, hogy elégedetlenségek, utcai zavargások kíséretében nem lehet fejlődni, előrelépést tenni sem az egyén, sem a társadalom érdekében. A szociális feszültségek kiküszöbölésére a hatalom is erőfeszítéseket, engedményeket szokott tenni.

18 ld. erről bővebben: Magyary (1942)

19 ld. erről bővebben: Ferge (1991)

Hilscher Rezső is érinti a hatalom, a politika kérdéskörét a szociálpolitika fogalmával összefüggésben. Ő mondja azt, hogy „a szociálpolitikai célzatnak benne kell lennie valamennyi törvényben, valamennyi törvényes intézkedésben, hogy nagy távlatokat mondjunk: az adópolitikaiban éppen úgy, mint a vízrendészetiben, vagy az igazságszolgáltatásban. Benne kell lennie az államigazgatási szervek munkájában, a társadalom életének minden megnyilvánulásában, a társadalom és az egyén magatartásában, mert másként a szociálpolitika kitűzött céljához: a társadalmi igazságosság megvalósításához sohasem juthat el.” (Hilscher, 1928, 11.) Szociálpolitikai alapkérdés tehát az adók, járulékok mértékének olyanként való meghatározása, amit korábban a jövedelmekhez igazodó arányos közteherviselésnek hívtunk. Egyértelmű, hogy e nélkül társadalmi igazságosságról nem lehet beszélni. A társadalmi igazságosság megvalósítása első renden állami feladat.

A szociálpolitika tevékenysége – szerinte – hat fő irányban bontakozik ki, ezek közül is elsőként az általános politikai irányt emeli ki. „Az általános politikai irány célja: olyan erkölcsi atmoszféra megteremtése az állami és a társadalmi életben, amelynek a megléte nélkül a kultúrpolitikai, egészségügypolitikai, népesedéspolitikai, gazdaságpolitikai és a maga legszűkebb értelmében vett szociálpolitikai irányzat munkája a legtökéletesebb megszervezettség mellett sem érvényesülhet.” (Hilscher, 1928, 12.) Eme általános politikai irány keretébe tartozónak véli a minden embert megillető jogegyenlőséget, szabadságot és etikát. Ezt az államnak, vagyis az állam szerveinek, az uralkodó kormánynak kell biztosítania, és az erkölcsöt az állami és társadalmi élet alaphangjává kell tennie.

A szociálpolitika, mint állami beavatkozás

Heller Farkas, a korszak jeles közgazdásza úgy véli, hogy a szociálpolitika „tervszerű beavatkozás a társadalmi osztályok egymáshoz való helyzetébe azért, hogy azok egymáshoz való viszonyában, és általában a gazdasági élet terén az általános emberi szempont, tehát az egyén öncélúságának tiszteletben tartása érvényesüljön. A szociálpolitika tehát az osztályok egymás közti viszonyába való belenyúlás a gazdasági szervezkedés oly túltengésének megakadályozására, amely egyes társadalmi rétegek tagjainak öncélúságát veszélyezteti. (...) Vannak-e határai annak a beavatkozásnak, amelyet az osztályok egymás közti viszonyában a szociálpolitika megkíván? Erre a kérdésre a választ már a gazdasági politika körén kívül, a társadalmi bölcséletben kell keresni, mert itt voltaképpen nem a gazdasági politika részletkérdéséről, hanem az egész társadalom berendezkedésének kérdéséről van szó. (...) ... a szociálpolitika határait a fennálló gazdasági rend alapjainak fenntartásában kell megjelölnünk. Nem e rend megváltoztatása, hanem annak helyesbítése, korrigálása az, amit a szociálpolitika elérni akar. Ezért a szociálpolitika nem is kívánhatja a mai társadalmi rend és a mai gazdasági szervezkedés alapját szolgáltató magántulajdon megszüntetését. De igenis kívánhatja annak az olyan messzemenő korlátozását, amilyent az osztályok egymáshoz való viszonyának olyan megállapításához szükségesnek tart, amely mellett az alsó osztályok tagjainak öncélúsága nem forog veszélyben.”²⁰

Természetesen a korszak más szociálpolitikusa is azt vallja, hogy a szociálpolitika lényegi eleme a redisztribúció, az állami újraelosztás, és ebben döntő szerepe van a gazdasági alapoknak, tehát a szociálpolitika szoros kapcsolatban áll a gazdasággal. A szociálpolitika

20 ld. erről bővebben: Heller (1920)

lényegét Heller is az állami beavatkozásban látja. Fontos talán, hogy közgazdászként sem gondolta: a szociálpolitika csupán a gazdaságpolitika része, hanem átnyúlik a társadalombölcseletbe. Kortársaihoz hasonlóan úgy véli, hogy a magántulajdonon alapuló gazdaságnál nem kellene jobbat kitalálni, s éppen a status quo fenntartására való törekvés jegyében tulajdonít a szociálpolitikának korrektív, kiegyenlítő szerepet.

A szociálpolitika, mint a nemzeti erő fejlesztője

Kovrig Béla szerint „a szociálpolitika célja csak az lehet, hogy lehetővé tegye a társadalom számára a természetének megfelelő életet. Ezek szerint a szociálpolitika amaz eljárásoknak és törekvéseknek az összessége, amelyek lényegükben – bizonyos értékszempontok szerint – közvetlenül a társadalom belső egységének tartós megtartására és fejlesztésére irányulnak. Minden szociálpolitika, tekintet nélkül a társadalomszemléletre és a metafizikai viszonylatok értékelésére, közvetlenül a társadalom egységének megőrzését, a társadalmi együttműködés fejlesztését és tartóssá tevését célozza. (...) Szociálpolitika annyiféle lehet, ahány világnézet, de illetékesen mindenki csak a maga világnézetének szociálpolitikájáról szólhat. Hitünk keresztény, társadalompolitikánk tehát keresztény szociálpolitika. (...) Ember és családja, ember és hivatása, ember és nemzete, ember és embertársa, ember és földje azok az állandó és minden közösségben elsőrendű fontosságú kapcsolódások, melyeknek tartalmától függ az embersors alakulása. Ezekre a viszonylatokra irányul tehát a szociálpolitikai cselekvés. A cselekvésen keresztül is megnyilatkozó világnézettől függ, hogy melyik társadalmi viszonylatra esik a szociálpolitikai cselekvés súlypontja. A világnézetek különbözősége azonban még nem jelenti azt, hogy mindegyiknek külön zárt politikai rendszer felel meg, amelynek eljárásai, módszerei, intézményei csak egyetlen világnézetből folynak, és amelyek dőréknek, céltalannak mutatkoznak, mihelyt egy más világnézet és ennek megfelelő más szociálpolitika eszmeköréből ítéljük meg azokat. Világnézeti különbségtől függetlenül vannak a mindenkorinak életnek olyan igényei, amelyeknek kielégítésén tiszta lelkeséggel, áldozatra készen munkálkodva, szakismerettel teremthetjük meg az emberi ügy momentumait, amelyekről utóbb büszkén hirdetheti minden világnézet szószólója, hogy a saját eszméiből születtek, és ezek által élnek. Ám sajátítsa ki minden ideológia a maga számára a szociálpolitika összes alkotását, sohasem az a fontos, hogy mi kit és mit igazol, az ember a fontos, az sem önmagáért, hanem Istenért. (...) A szociálpolitika mértéke a tárgyi adottságokon felül alanyi tényezőktől is függ. Ezek: az uralkodó társadalmi csoportok szociális szemlélete, a központi hatalom birtokosainak társadalmi akarata, a közgondolkodás szociális érettsége, a társadalmi ellentétek élességének foka, a közösség érdekében szociális védelemre szorultak elkeseredésének mértéke, társadalmi szempontjaik és törekvésük, a munkásmozgalom hagyománya és iránya, az intellektuális elemek és a szociális mozgalom kapcsolódása.” (Kovrig, 1936, 7-8.)

Nagyon fontos elem Kovrignál a „totális közjó” állapotának kimunkálása, amely több mint a materiális közjó. Utóbbi alatt olyan közösségi állapotot ért, amelyben „a társadalom minden tagja rendelkezik az arányos anyagi szükséglet-kielégítés lehetőségével, és erre alapítja erkölcsi, szellemi fejlődését.” A totális közjó, pedig az a közösségi állapot, amelyben „a közösség minden tagjának természeti joga az összes emberi szükségletek vonatkozásában érvényesül. Ennek a közjónak etikus értelme, hogy mindenki értelmes és szabad ember

módján érhesse el végső célját.” (Kovrig, 1936, 12.)

Ebből az idézetcsokorból kiderül, hogy a szociálpolitika Kovrignál többet jelent, mint állam és egyén intézményesült viszonya. Számtalan kapcsolódási pontja van az embernek, s e kapcsolatok mind-mind fontosak számára: a legkisebb közösségtől, a családtól eljutunk a nagyobb családunkkal, a nemzetünkkel való kapcsolatunkhoz. A szociálpolitika feladata a totális közjó kimunkálása, s az egyes embereken keresztül az egész nemzet fejlődésének lehetővé tétele. Nem tagadja az ideológiák hatását a szociálpolitikára, azonban nem versenyezteti őket, megismertet bennünket az általa követett értékrenddel, de nem várja el, hogy azt bárki is egyeduralkodónak tekintse. Nem is teheti, hiszen a keresztény értékrend eredendően egalitárius és nem kirekesztő. A nemzeti erő fejlesztése Kovrignál azért is jelentős, hiszen már ekkor felismerődik a nemzetgazdaságok közötti kíméletlen harc, amelyből csak erős nemzetek kerülnek ki győztesen. A legszélesebb szociálpolitika-fogalmat tárja elénk, amikor a nemzetközi munkamegosztásban elfoglalt kedvező szerepünkről elmélkedve a sikeres diplomáciai munkát hangsúlyozza. Az egyes embertől, a közületi népgondozástól így jut el a szociális prevenciót jelentő szociálpolitikához, amely egyúttal nemzetvédelem is.

A szociálpolitika, mint ágazati politikák összessége

Hilscher *Rezső* úgy véli, „a szociálpolitika a fejlődés tudománya, s kizár a maga köréből minden konzervativizmust. A szükségletek alakulásával, fejlődésével együtt halad, és tevékenysége az ezek által támasztott követelményekhez képest alakul. (...) A szociálpolitika feladata az, hogy az erkölcsi, szellemi és gazdasági javak olyan elosztását valósítsa meg, amely a társadalom igazi céljai elérésének szolgálatában minden ember számára valamennyi életviszonylatban emberhez méltó, s őt társadalmi tagságánál fogva megillető életnívót biztosít, s az ember számára lehetővé teszi rendeltetésének betöltését. (...) Tevékenysége hat fő irányban bontakozik ki: általános politikai, kultúrpolitikai, egészségügy-politikai, népesedéspolitikai, gazdaságpolitikai és a maga legszűkebb értelmében vett szociálpolitikai irányban.” (*Hilscher*, 1928, 12.) Az elsőt már a 2. pontban részleteztük, a gazdaság szerepéről is szóltunk a 3. pontban.

„A szociálpolitika *kultúrpolitikai irányának* is az ember társadalmiságának alapszempontjából kell kiindulnia. Minden embernek nem csupán társadalmi joga, de kötelessége bizonyos alapfokú műveltség megszerzése, de minden embernek joga és egyben kötelessége, ha nagyobb szellemi képességei erre predesztináltak, e képességeinek megfelelő kulturális javakat megszerezni a társadalom érdekében, mert a kulturális képességek tervszerű ökonómiája: lendítőereje a társadalmi fejlődésnek. Ahhoz, hogy a szociálpolitika törekvései eredménnyel járhassanak, céltudatos, intenzív, s az egész társadalmat átfogó kultúrpolitikai tevékenység szükséges. Etika és kultúra nélkül nincsen fejlődés. Etika és kultúra nagyobb gazdasági termelékenységet jelent, s evvel együtt: nagyobb szociálpolitikai lehetőségeket. Az analfabétizmus, a műveletlenség társadalomellenes tény, egyben társadalomellenes tény az olyan kultúrpolitika is, amely a kultúra kincseihez való hozzájutást anyagi lehetőségekhez köti. Etikához és kultúrához kapcsolódhat csak, ezeknek szilárd talaján épülhet csak fel a többi ágazat (egészségügyi-, népesedés-, gazdaság-, és a szűkebben értelmezett szociálpolitika. Az *egészségügyi politikában* a közegészségügynek a társadalom egészére egyformán azonosított érdeke domborodik ki. Az egészségügyi politika eredményessége ugyancsak erősen kihat a

gazdasági életre. Egészségük, erejük teljes birtokában lévő egyének munkája produktívabb, mint a satnyáké, betegeskedőké, elgyengültké. A munkaerő védelme: a nagyobb produktivitás biztosítása, s e mellett sine qua nonja a szociálpolitika tökéletesebb eredményeinek. Mert a korán megrokkant, a társadalmi munkából korán kikapcsolódó egyén a szociálpolitikai intézményei számára különben elkerülhető terheket jelent, s viszont az eredményesebb termelés a szociálpolitika számára szélesebb körű kiterjeszkedést biztosít.

A *népesedéspolitikai irány* feladatköre benne van az elnevezésben. A népesedés kérdését sem lehet a vak véletlenre bízni, mert (...) elnéptelenedés, vagy túlszaporodás: mindkettő katasztrofális veszedelmet rejt magában a társadalom irányában. Helyes, tervszerűen felépített népesedéspolitika feltétele a többi irányzat eredményes érvényesülésének. Gondoljunk arra, mit jelent egy nemzet gazdaságpolitikájára, ha széles területen nem akad munkás kéz, mely a parlagon álló földet megművelje, vagy az ipari termelésben közreműködjék, vagy mit jelent a tervszerűtlen és levezetés nélküli túlszaporodás által állandósított munkanélküliség, amely úgy a gazdaságpolitikai, mint a szorosabb értelemben vett szociálpolitikai irány céltudatos munkáját akadályozza. A szorosabb értelemben vett *szociálpolitikai irány* a tisztán, vagy legnagyobb részben szellemi vagy testi munkaerejükből élők speciális védelmével foglalkozik. Alapfeltétele az első öt irányba tartozó feladatok tökéletességre igyekvő megvalósítása, szoros kapcsolatban áll a gazdaságpolitikával” (Hilscher i.m. 13-14.)

Az idézet önmagáért beszél. A mai Európai Unió is ezt a legszélesebb értelmű szociálpolitika-fogalmat használja. Az európai szociális modell alapját képezi a versenyképes gazdaságpolitika a fenntartható fejlődés szem előtt tartásával, mert fontos az emberi élet minősége is. A szociálpolitika részei a foglalkoztatáspolitikai, mégpedig a lehető legteljesebb foglalkoztatásra törekvés, hiszen ez adja a családok, a jövő generáció gazdasági alapját, csak így finanszírozhatók a jövőben a nyugdíjrendszerek. Beleértjük továbbá ma is az egészségügy-politikát, oktatáspolitikát, valamint a szociális védelem minden ágát.

A szociálpolitika, mint szociális kérdés

Mihelics Vid a szociálpolitika lényegét a szociális kérdés kapcsán vizsgálta. Sze-rinte „szabatosan és tudományosan meghatározva a szociális kérdés nem más, mint kérdés azok után az eszközök után, amelyeknek segítségével megszüntethetjük a tisztán munkájára utalt néposztály tagjainak létbizonytalanságát, és a szociális igazságosságot juttathatjuk érvényre, a társadalom rendelkezésére álló anyagi, szellemi és erkölcsi javainak eloszlásában. (...) Gyakorlatban szociális kérdésen rendszerint mindazoknak a bajoknak összességét értik, amelyeknek elhárítására eszközöket keresünk, valamint magát azt a hatalmas mozgalmat is, amely a mondott bajok megszüntetésére irányul. (...) A modern szociális kérdés, amely ma már a függő munkaviszonyban lévő lakosság egyetemét érinti, a XVIII. század végén és a XIX. század elején a gyárosok és az ipari munkások érzelmi és érdekellentéteiből keletkezett, s ennek megfelelően évtizedeken át, mint „ipari munkáskérdés” foglalkoztatta a társadalmat. (...) A szociális kérdés megoldására irányuló törekvéseknek szükségszerűen társadalombölcseleti és világnézeti hátterük van. A világnézeti jelleget csak fokozza az a körülmény, hogy a célokat szolgáló eszközök megválasztásában is döntő szerepe van az illető világnézet társadalmi erkölcsstanának. Abból a körülményből tehát, hogy különböző világnézetek vannak és lehetségesek, ésszerűen következik a szociális rendszerek többfélesége. Szerencsére azonban végeredményben az összes lehetséges irányzatokat a tár-

sadalomszemlélet három fajára vezethetjük vissza. Azért három fajára, mert csak háromféle felfogást vallhatunk az egyén és a társadalmi közösség viszonyáról. A társadalomról, tehát az embereknek állandó, szervezett és céltudatosan összeműködő együttéléséről szólva ugyanis meg kell különböztetnünk a társadalmi tagokat és magát a közösséget. Általánosan elismert igazság, hogy az ember a jóra, másként kifejezve a boldogságra áhítozik. A társadalomban élő ember ebbeli törekvésében, minthogy a boldogságnak bizonyos anyagi jólét és a társadalmi tagok kapcsolatainak rendezettsége is a kelléke, a maga előnyét munkálva összeütközhet más egyéneknek, sőt az egész közösségnek érdekeivel. Mely érdekek érvényesüljenek ebben az esetben? A kérdésre két abszolút felelet hangozhat el. Az egyik az, hogy érvényesüljön az egyén, a másik az, hogy érvényesüljön a közösség. Az előbbi az individualizmus, az utóbbi a szocializmus társadalomszemlélete. (...) Amikor az egyéni jó és a közjó összeütközik, az államnak a közjót kell előnyben részesítenie, ám az egyénnek feltétlenül vannak olyan természetes jogai, amelyeket a közösség nem vehet semmibe, s az állam is védeni köteles. Az így körvonalazott s egyedül helyes társadalomszemlélet biztos zsinórmérték gyanánt nyújt eligazítást számunkra a szociális kérdés megítélésénél. (...) a helyes társadalomszemlélet birtokában az igazságosságunk és erkölcsünk megfelelő megoldásokat javasoljuk.” (Mihelics, 1935, 10-11.)

A szociális kérdés minden történelmi korban és minden szociálpolitikai konfigurációban jelen van. Ez tehát állandó. A szociálpolitika nem más, mint eme szociális kérdésre adott válasz. Az, hogy adott történelmi korban mit tekintenek szociális kérdésnek, és arra milyen eszközökkel milyen válasz születik, már változó. Befolyásolhatják eszmék, ideológiák, de a végső értékmérő a morál és a társadalmi igazságosság, amelyre úgy tűnik, minden korban áhítoznak, vagyis állandó.

Tanulásképpen a fentiekből talán levonható egy olyan következtetés, hogy a szociálpolitika állandóan változik a maga változatlanságában. A szociálpolitika elemei konstansak. Minden korban vannak alanyai: alakítók, jogosultak; tárgya: a szociálpolitikai szükségletek és a szolgáltatások; tartalma: a szociálpolitika alanyainak a szociálpolitika tárgyára vonatkozó jogai és kötelezettségei, amelyek az állam jogalkotó tevékenységének termékei. A fentiekben részletezett okok miatt változhat az alanyok köre: a középkorban szűkebb volt, mert alakítóként nem volt jelen az állam, a jogosultak csak a pauperek voltak; a szociálpolitika tárgya: szükségletként csak az elemi létszükséglet volt elismerve, így a segélyezés is csak a létminimum fedezését szolgálta, ehhez igazodott a szociálpolitika tartalmát jelentő „szegényjog”: csak kérelmezni lehetett, elutasítás esetén perelni nem. Ugyanezt ellenkező előjellel el lehet végezni a virágkorukat élt jóléti államok szociálpolitikájának jellemzésére: az alanyok vonatkozásában a jogosultak köre minden időkhöz képest az eddigi legszélesebb volt, ugyancsak kiterjedt volt a szociálpolitika tárgyát jelentő intézményrendszer, a legteljesebb emberi és szociális jogok, mint a jóléti állam jóléti jogai érvényesültek.

Úgy tűnik, a magántulajdonon alapuló társadalmakban jelen van a három uralkodó ideológia, amelyek jó, ha nem egyeduralomra törnek a másik rovására, hanem az erkölcs és a társadalmi igazságosság jegyében kompromisszumra törekednek. A megidézett korszak szociálpolitikus gondolkodóit legalábbis egymás nézetrendszerének megismerése vezette.

Irodalom

- Czettler, J. (1914): Magyar mezőgazdasági szociálpolitika I-II. köt. Budapest
Esztergár, L. (1933): Gyakorlati szociálpolitika. Pécs
Esztergár, L. (1936): A szociálpolitika tételes jogi alapja. Pécs
Ferge, Zs. (1991): Szociálpolitika és társadalom Budapest, T-Twins
Heller, F. (1920): Szociálpolitika. Budapest
Heller, F. (1923): Magyarország szociálpolitikája. Budapest
Hilscher, R. (1928): Bevezetés a szociálpolitikába. Budapest, Szövétnek
Kovrig, B. (1936): Szociálpolitika. Budapest, Magyar Szemle Társaság
Magyary, Z. (1942): Magyar közigazgatás. Budapest
Matheovits, F. (1934): Nemzetközi szociálpolitika I-II. köt. Szombathely
Mihelics, V. (1935): A szociális kérdés és a szocializmus. Budapest
Molnár, M. (1997): A szociálpolitika kezdetei az antikvitásban. Pécs, Univ.Press
Moór, Gy. (1923): Bevezetés a jogfilozófiába. Budapest
Somogyi, F. (1943): A magyar szociálpolitika története. In: Szociális Magyarország. A magyar szociálpolitika törvény- és adattára. (szerk. vitéz Faragó Ede) Budapest