



BÓDY ZSOMBOR

A magyar szociálpolitika nemzetközi beágyazottsága: tudástranszfer és eredményei Magyarországon 1945 előtt*

A tudástranszfer sokrétűen meghatározza a modern állam működésének szinte minden területét.¹ Az egyre differenciáltabb gazdasági és társadalmi intézményrendszer koordinálása mind kiterjedtebb állami aktivitást feltételez. Ennek mikéntje, elvei, intézményi megoldásai, bármennyire egyedinek tűnhetnek is az egyes országok esetében, sohasem tisztán valamely nemzetállami fejlődés termékei. A transznacionális történetírói törekvések már számos ízben igazolták azt, hogy az államapparátusok fejlődése vagy a szakpolitikai diskurzusok alakulása nem kizárólagosan nemzetállami keretben értelmezendő.² A jelen tanulmányban arra teszünk kísérletet, hogy a szociális kérdések kezelésére hivatott szociálpolitikai s azon belül szorosabban munkaügyi állami szakpolitikák alakulását értelmezzük Magyarországon transznacionális kontextusban, figyelemmel a tudástranszfer jelenségeire, a közvetítő csatornákra és végül természetesen a közvetítés eredményeire, azaz a megvalósult szakpolitikákra. A transzfer csatornáinak vizsgálata az utóbbi időben került előtérbe. Nyilvánvaló, hogy a tudás nem önmagától terjed, ehhez ágensekre van szükség. A transznacionális történetírásnak ezért vált egyik kedvenc témájává azon nemzetközi, szakértői és más hálózatoknak a kutatása, amelyekben a transzfer folyamatai tetet öltenek.³

A szociális és munkaügyre vonatkozó szakpolitikák kiépülése az iparosodás és az urbanizáció által támasztott szociális feszültségekre adott nemzetállami válasz volt.⁴ Makroperspektívában plauzibilisnek tűnik ez a megállapítás, azonban közelebről megnézve ez az állítás kétfelől is pontosításra, sőt lényeges kiegészítésre szorul. Egyrészt a részletvizsgálatok a szociálpolitika kialakulása során minden egyes országban más és más mintázatot tártak föl, amelyeket a lokális szereplők egyedi konfigurációi határoztak meg. Másrészt pedig a szociális és munkaügyi fejlődés nemzetközi összehasonlításai annyi különbséget mutattak ki az e

* A tanulmány elkészítését az OTKA K119671. sz. pályázatának támogatása tette lehetővé.

¹ Naumann, Katja: *Zwischen nationaler und transnationaler Geschichtsschreibung. Der Ostmitteleuropäische Internationalismus vor dem Ersten Weltkrieg*, In: Hadler, Frank – Middell, Matthias (Hrsg.): *Handbuch Transnationaler Geschichte Ostmitteleuropas*. Göttingen, 2015. 565–584.

² Hadler, Frank – Middell, Matthias: *Transnationalisierung in Ostmitteleuropa bis zum Ende des Ersten Weltkrieges*. In: *Handbuch Transnationaler Geschichte Ostmitteleuropas*, 13–36.

³ Herren-Oesch, Madeleine: *Sozialpolitik und die Historisierung des Transnationalen*. *Geschichte und Gesellschaft*, Band 32. (2006) No. 4. 542–559.

⁴ Senghaas, Monika: *Sozialpolitik und Nationbildung. Die Einführung von Sozialversicherung in Frankreich und in der Habsburgermonarchie*. In: Eigmüller, Monika (Hrsg.): *Zwischen Gemeinschaft und Gesellschaft. Sozialpolitik in historisch-soziologischer Perspektive*. Basel, 2012. 102–122.

területeken mutatkozó fejlődés időbeliségét, konkrét megoldásait és egyáltalán mértékét illetően, hogy az kétségessé tette azon egyszerű strukturális magyarázat érvényét, mely szerint az iparosodás és az urbanizáció szükségszerűen munkaügyi és szociálpolitikai intézmények kifejlődését eredményezi.⁵ Ez a probléma vezetett el ahhoz a kérdéshez, hogy a szociálpolitikai megoldások létrejöttében – ha már ezek nem közvetlenül a strukturális változásokból következtek – az alkalmazott megoldásoknak minden nemzetállami variáción túl megmutatókozó hasonlóságai mennyiben köszönhetők nemzetközi transzfer-folyamatoknak.⁶ A következőkben arra törekszünk, hogy feltárjuk azokat a csatornákat, amelyek révén a szociálpolitika és a munkaügy terén Magyarország a transznacionális áramlások részévé vált 1945 előtt.

Először azokat az intézményesülési folyamatokat tekintjük át, amelyek európai léptékben keretet biztosítottak a szociálpolitikai diskurzusok kibontakozásának az első világháború előtt. Ezután bemutatjuk a Magyarországot is elérő transzferek csatornáit külön az első világháború előtti és utáni korszakra nézve. Végül röviden áttekintjük a transzfernek a magyar szociálpolitikában lecsapódó eredményeit, ismét csak külön kezelve az első világháború előtti és utáni korszakot.

A szociális és munkáskérdés európai diskurzusának intézményesülő keretei a 19. és a 20. század fordulóján

A társadalmi reform a 19. század végén nem a hivatalos államközi kapcsolatok részeként vált nemzetközi ügyvé, hanem először éppenséggel nem állami, mondhatnánk, „civil” formák között kiépülő nemzetközi hálózatok szenteltek figyelmet kérdéseinek. E hálózatok kiépülésének kezdete régebbre nyúlik vissza, mint ahogy a munkásvédelem vagy a szociálpolitika az államközi kapcsolatok témájává vált – az utóbbi az 1890-es berlini nemzetközi munkásvédelmi konferenciával következett be. A Vilmos császár által egybehívott konferencia – mely egyben a munkásvédelmi törvényhozást ellenző Bismarckkal folytatott küzdelmének is része volt – nem előzmények nélküli, mert Svájc már 1881-ben és 1889-ben is kezdeményezte, igaz, még sikertelenül, nemzetközi munkásvédelmi konferencia rendezését. Korábban már angol és svájci ipari körökben is fölmerült, hogy érdemes lenni nemzetközileg szabályozni a munkásvédelmet, mert az e téren szigorúbb törvényekkel rendelkező országok gyáripara a nemzetközi piacon versenyhátrányba kerül a magasabb termelési költségek miatt. Ez az első, 1890-es konferencia nem vezetett ugyan államközi megállapodáshoz, csupán ajánlásokat fogalmazott meg (a bányamunka, a női és gyermekmunka, a vasárnapi munkaszünet, illetve a gyárfelügyelet létesítése tárgyában), ám jelentősége mégis nagy, mert ettől kezdve a munkásvédelem a nemzetközi kapcsolatok egyik lehetséges témájának számított, és ez nagyban megnövelte az e kérdésekkel foglalkozó nemzetközi hálózatok mozgásterét, illetve súlyát is. E hálózatokban politikai-eszmei szempontból nagyon sokféle indíttatású személy vett részt, ahogy a szerepek, foglalkozások köre is tág volt. Egyrészt liberális filantrópoktól szociáldemokratákon és különféle árnyalatú szocialistákon át a politikai katolicizmus képviselőiig

⁵ Lásd a következő két kötet tanulmányait: *Comparer les systèmes de Protection Sociale en Europe*. Volume 1. Rencontres d'Oxford. Textes rassemblés par Bruno Palier. Paris, 1995.; *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe*. Volume 2. Rencontres de Berlin. Dir. par Bruno Palier, Paris, 1996.

⁶ Flora, Peter – Heidenheimer, Arnold: *The Historical Core and Changing Boundaries of Welfare State*. In: Flora, Peter – Heidenheimer, Arnold (eds.): *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick – London, 1981. 17–34.; Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, 2003. 11–17.

terjedt a résztvevők skálája, másrészt pedig tudósok, katedraszocialisták, a témára szakosodó politikusok, a munkásmozgalom képviselői, különféle jótékonyági egyesületek vezetői, magas beosztású köztisztviselők és a szociális kérdések iránt elkötelezett orvosok egyaránt közreműködtek e nemzetközi hálózat kiépülésében.⁷

A munkásvédelmi kérdésekkel foglalkozó nemzetközi hálózatok intézményesülésének első lépcsőjét a különféle témákban – gyakran világhiállítások alkalmából – tartott kongresszusok jelentették. Több ilyen nemzetközi kongresszust tartottak már az 1890-es berlini államközi értekezlet előtt, de azt követően is, melyek közül a két legfontosabbat Zürichben (1897) és Brüsszelben (1899) rendezték. Ezekre épülve jöttek létre azután a társadalomreformer hálózat további intézményei: a múzeumok és nemzetközi egyesületek. Az 1889-es párizsi világhiállítás szociális anyagának együtt tartásáért hozták létre az első társadalmi múzeumot. Ennek mintájára több országban létrejött ilyen intézmény – a legnagyobb Charlotenburgban, Berlin mellett. A 20. század elején ennek budapesti megfelelője is megszületett. Ezek az intézmények a gyárak és a munkásság egészségügyi viszonyaival, a munkások családi életével, a munkaidő hosszával – elsősorban a védelemre szoruló gyermekek és nők szempontjából –, illetve baleset-megelőzéssel foglalkoztak, de érdeklődésük kiterjedt a mezőgazdasági munka problémáira is, ha nem is ez képezte tevékenységük súlypontját. A budapesti múzeumot a Kereskedelmi Minisztérium létesítette 1901-ben, az 1900-as párizsi világhiállítás magyar „szociális” anyagának bemutatására. A gyáripari munka problémái képezték a témáját az 1907-ben a múzeumban rendezett balesetügyi, iparegészségügyi és munkásjóléti kiállításnak is.⁸

A múzeumok mellett számos nemzetközi egyesület is létrejött, amelyek keretei között nemzetközi hálózatok szövődtek a társadalmi reform iránt elkötelezett legkülönbözőbb csoportokból. Ilyen szervezetek voltak a Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi Egyesülete, a Munkásbiztosítás Nemzetközi Egyesülete, valamint a Munkanélküliség Elleni Küzdelem Nemzetközi Egyesülete, továbbá a munkahelyi balesetekkel foglalkozó egyesület, mely utóbbinak nem volt magyar tagegyesülete. Ezek az egyesületek új jelenségnek tekinthetők az európai történelemben – bár távolról emlékeztetnek a felvilágosodás korának tudós társaságaira –, mivel kormányoktól független, bizonyos témákra specializálódott nemzetközi szakértői és ugyanakkor politikai nyomásgyakorló hálózatok korábban nem léteztek. Szerveződésük egyik mintája a szakirodalom szerint a nemzetközi Posta- és Távíró Unió volt, amely az első, még a 19. század közepén létrehozott és a kormányok felügyelete alatt működő nemzetközi szervezet volt, de a statisztikusok nemzetközi társasága is megemlíthető ebben az összefüggésben, amely már szintén korábban igyekezett egységes alapra helyezni a különböző államok adatfelvételeit. Ezek közül a Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi Egyesülete

⁷ Topalov, Ch.: *Nouvelles spécificités* In: Topalov, Christian (Sous la dir. de): *Laboratoire du nouveau siècle*. Paris, 1999. 419–459.

⁸ A Társadalmi Múzeumok hálózatáról lásd: Horne, Janet: *Le musée social à l'origine: les métamorphoses d'une idée*. Le mouvement social, No. 171. (1995) 47–70.; uő: *L'antichambre de la Chambre: le Musée social et ses réseaux réformateurs, 1894–1914*. In: Topalov, Christian (Sous la dir. de): *Laboratoire du nouveau siècle*. Paris, 1999. A magyar Társadalmi Múzeumról: Szántó Menyhért: *A Magyar Társadalmi Múzeum feladatai*. Közgazdasági Szemle, 31. évf. (1907) 361.; Szántó Menyhért: *Balesetügyi, iparegészségügyi és munkásjóléti kiállítás Budapesten*. Közgazdasági Szemle, 31. évf. (1907) 649–660. A kiállítás a GYOSZ és több más magánegyesület kezdeményezésére jött létre. A magyarok mellett elsősorban német, osztrák kiállítók voltak, de svéd, holland, olasz, francia, amerikai kiállító is akadt. Technikai balesetvédelmi eszközök, munkásházak, az alkoholizmus témakörében láthattak az érdeklődők tárgyakat, maketteket, fényképeket, tabellákat és broszúrákat.

bizonyult a későbbi fejlődésben a legjelentősebbnek, melyet az 1900-as párizsi világkiállítás alkalmával tartott nemzetközi kongresszuson hoztak létre Alexandre Millerand francia szocialista politikus kezdeményezésére, aki személyes politikai stratégiája részeként a szorosan vett munkásmozgalmi keretből kilépve, de azokkal nem szakítva tevékenykedett, s ekkoriban Európa első szocialista miniszterének számított. A Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi Egyesülete az első világháború előtt félhivatalos nemzetközi szervezetnek tekinthető, mivel egyrésztől magánegyesületként működött, másrészt viszont fenntartásáról bizonyos európai országok kormányai gondoskodtak. A Vatikán is támogatta anyagilag, mivel szintén szeretett volna részt venni az egyesület munkájában, ám ezt a francia ellenzés lehetetlenné tette. Ennek az egyesületnek a tevékenységében kormányok delegáltjai, munkaadók és munkavállalók képviselői mellett a kérdés iránt elkötelezett szakértők vettek részt.

A baseli székhellyel működő szervezet valójában két intézményt kapcsolt egybe. Egyrészt egy hivatalos, Stephan Bauer vezetése alatt álló nemzetközi munkásvédelmi dokumentációs központot, amely egybegyűjtötte az országok munkásvédelmi és szociálpolitikai joganyagát, másrészt pedig kérdőíveket kibocsátva igyekezett felmérni az egyes országokban a legkülönbözőbb témákban a munkás népesség helyzetét. Maga az egyesület viszont a gyűjtött anyag ismeretében ajánlásokat dolgozott ki a munkásvédelmi témában, amelyeket az egyes államok törvényezőre emelhettek. Az ajánlások mellett nemzetközi egyezménytervezeteket is előkészítettek, s ezek elfogadásáért hosszan lobbiztak. A legnagyobb sikert a nők éjjeli munkájának tilalmáról szóló ajánlással érték el, amelyet Magyarország is becikkelyezett (1908: LIII. tc.), illetve a mérgező fehér foszfor ipari felhasználásának tiltásával kapcsolatban, amelyet Magyarország is megtiltott (1911: V. tc.). Ez esetben nem nemzetközi egyezményről volt szó, hanem arról, hogy a nemzetközi munkásvédelmi szakkörök tevékenysége nyomán több ország törvényhozása nagyjából azonos időben intézkedett ebben a kérdésben. A nők éjjeli munkájának korlátozásáról szóló egyezmény viszont a Munkásvédelem Nemzetközi Egyesületének kezdeményezésére az első államok által ratifikált nemzetközi szociálpolitikai egyezmény volt. Ehhez egy a szakértők részvételével tartott technikai előkészítő értekezletből és egy diplomatakonferenciából álló tárgyalássorozat vezetett el. A komoly nemzetközi előkészítő munka a fehér foszfor betiltása esetében úgy vezetett sikerre, hogy több ellenérdekelt ország is volt, például az Osztrák–Magyar Monarchia, ahol ilyen anyag felhasználásával gyártottak gyufát, elsősorban gyarmati piacokra.⁹

Ezt a nemzetközi szintet egészítették ki a nemzeti szekciók vagy tagegyesületek, amelyek súlyát saját hazájukban növelte, hogy egy nemzetközi szerveződés részei voltak, míg fordítva, a nemzetközi központ pedig az egyes országok egyesületeinek létéből és tevékenységéből mérítette legitimitációját. Az egyes nemzeti egyesületek, mint más társadalmi problémákkal foglalkozó szociálreformer egyesületek is, többnyire új típusú szerveződések voltak az adott országokban. Ezek az egyesületek nem a kormányhoz vagy valamely párthoz kapcsolódtak,

⁹ A munkásvédelem nemzetközi hálózatának és diskurzusának formálódásáról: Herren-Oesch, Madeleine: *La formation d'une politique internationale du travail avant la première guerre mondiale*. In: Luciani, Jean (Sous la dir. de): *Histoire de l'Office du travail (1890–1914)*. Paris, 1992.; a Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi egyesületének részletes elemzése: Uő: *Internationale Sozialpolitik vor dem Ersten Weltkrieg. Die Anfänge europäischer Kooperation aus der Sicht Frankreichs*. Berlin, 1993. A francia tagegyesületről: Gregarek, Rainer: *Une législation protectrice: les Congrès des assurances sociales, l'Association pour la protection légale des travailleurs et l'Association pour la lutte contre le chômage, 1889–1914*. In: Laboratoires du nouveau siècle, 317–333.; a Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi Egyesületének egyes tagszervezeteiről: Falle, Peter: *Die niederländische Sektion der IVGA*. Bern, 1987.; Somavilla, Antonio: *Modernisierung und Arbeiterschutz in Italien vor dem Ersten Weltkrieg*. Bern, 1988.

nem is tudományos társaságok voltak, s célkitűzésük nem tagjaik érdekképviseletének ellátása volt. A társadalmi problémák kezelését ezek az egyesületek nem saját hatókörükben, tagjaik és támogatóik eszközeivel igyekeztek kezelni – mint a korábbi jótékony egyletek –, hanem céljuk a kormányzati tevékenység, a törvényhozás befolyásolása volt. Szoros kapcsolatokat áptak a politikai elit egyes csoportjaival, ami bizonyos mértékig a politikára való ráhatás lehetőségét biztosította nekik, másrésztől pedig ők nyújtották a szakértői háttérrel a velük kapcsolatban álló politikusoknak.

Nyugat-Európában az 1870-es években kezdődött ezeknek a hálózatoknak az egyesületekben való kiforrásodása, s különösen az 1880-as években szaporodott meg a számuk. A 19-20. század fordulója a legtöbb európai országban az első virágkora az ilyen jellegű egyesületeknek, melyek később, az első világháború után visszaszorultak.¹⁰ Topalov elemzése szerint a társadalmi reform sokféle témájával először a megrendülő tekintélyű régi elit tagjai, notabilitások, arisztokraták kezdtek foglalkozni, hogy szerep- és presztízsveszteségüket kompenzálják, ám hamarosan az új politikai elit tagjai is megjelennek e mozgalmakban, akik a választók kezétől független és ugyanakkor tekintélyt kölcsönző fórumokon való szereplés lehetőségét keresték. Részt vettek azonban már korábban kialakult tudományágak általában ifjú tudósai is, akiket a szakmai kibontakozás lehetősége vonzott, illetve a központi államapparátus általában szintén fiatal tisztviselői is, akik államigazgatási karrierjüket kívánták megalapozni valamely új szakterületen felmutatott kompetenciájukkal. Központi szerepet játszottak az egyesületek titkárai, akik kivétel nélkül vagyontalan, ismeretlen, ám jól képzett fiatal szakemberek voltak, akiknek megélhetési alapját a társadalmi reform ügyében végzett tevékenység alkotta. Az egyesületek élén rendszerint intellektuális tekintéllyel rendelkező, ugyanakkor a politikai elitben is pozícióval bíró, integratív személyiségek álltak, mint Franciaországban Alexandre Millerand vagy Léon Bourgeois.

Ezek az egyesületek persze maguk nem teremtették meg az általuk kívánatosnak tartott társadalmi reformokat, hiszen azok, ha létrejöttek, a politikai döntéshozatal eredményei voltak, illetve az állami bürokráciák fejlődésétől függtek. De ezek az egyesületek új típusú tudást, szociális technikákat dolgoztak ki, amelyek szükségesek voltak a társadalmi átalakulásokhoz. A társadalmi reform sokféle ügyével foglalkozó egyesületek első világháború utáni visszaszorulását részben éppen sikerük magyarázza. Tevékenységük nyomán ugyanis új diszciplínák, szakmák és alkalmazott, adminisztratív tudásterületek jöttek létre az urbanisztikától a szakszerű munkaközvetítéshez szükséges ismeretanyagig, amelyek legitimálni tudták magukat nemzetállami keretek között is. Visszaszorulásuk másik, ezzel összefüggő oka az államapparátus előrenyomulása. Új szakigazgatási ágak jöttek létre, új funkciókat vállalt magára az állam, amelyek részben éppen azokat a területeket adminisztrálták, amelyek a reformegyesületek tevékenységének célját és legitimációs alapját képezték. Az újabb generáció társadalmi kérdések iránt elkötelezett tagjai már nem kellett hogy egyesületekben fejtsék ki tevékenységüket, ha beilleszkedtek, rendelkezésükre álltak az államigazgatás megfelelő intézményei, a társadalombiztosítás vagy a munkaügyi igazgatás szakszervei. A visszaszorulás irányába hatott kétségtelenül a generációváltás is, hiszen – legalábbis Nyugat-Európában – ezek az egyesületekben tevékenykedő szakemberek nagyrészt az 1840–1850-es években születtek.¹¹

¹⁰ Lespinet, Isabelle: *Le travail représenté: le réseau de l'Office du travail, 1891–1914*. In: *Laboratoires du nouveau siècle*, 335–354.

¹¹ A 19-20. század fordulóján virágzó társadalmi reformmozgalmakról alapvető a következő gyűjteményes kötet: *Laboratoires du nouveau siècle*, id. mű. Különösen informatívak Topalov áttekintő, rendszerező tanulmányai, amelyek a bourdieu-i szociológia fogalmaiban értelmezik a társadalmi

A transzfer csatorái

Az I. világháború előtt

Az iparosodáshoz kapcsolódó szociális kérdésekkel, munkaüggyel foglalkozó szakemberek első magyarországi generációja a jelek szerint még kevés állandó kapcsolattal rendelkezett a szociális kérdésekkel foglalkozó szakemberek intézményesült nemzetközi hálózatához. Bár többségük külföldön tanult, és természetesen olvasta a terület nemzetközileg fontosnak számító szerzőit, ám nem került közel azokhoz a nemzetközi hálózatokhoz, amelyek résztvevői a szociálpolitikai reformokon dolgoztak. Pulszky Ágost, Földes Béla, Enyedi Lukács, Ecséri Lajos, Friedmann Lipót, Lang Lajos, Ráth Zoltán valamennyien már az 1880-as években is foglalkoztak ezekkel a témákkal – sőt, Földes már az 1870-es években is –, anélkül azonban, hogy tevékenységük valamilyen hazai intézményrendszerbe ágyazódott volna vagy intézményesen kapcsolódott volna külföldi szerveződésekhez. Publikációik gyakran – több-kevesebb egyéni invenciót felmutató – olvasónaplók, a terület neves munkáinak magyar nyelvű bemutatásai.¹² Ebből adódik az a sajátosság, hogy mivel a német és egyéb nyugat-európai diskurzusok „szociális kérdés” alatt elsősorban az ipari munkáskérdéssel foglalkoztak, ezek a magyar szerzők is ezt tárgyalták. A nemzetközi átvételben – ha tetszik, a diskurzus hatalmában – láthatjuk tehát annak okát, hogy egy még az iparosodás kezdetén álló, messze túlnyomóan agrárországban ipari szociálpolitikai diskurzus bontakozott ki.¹³ Ebben az időszakban tehát elsősorban konkrét kapcsolatok nélküli demonstrációs hatásról lehetett szó, amelynek révén ismertté váltak a más államokban – elsősorban Németországban – alkalmazott szociálpolitikai megoldások.

A századforduló időszakában azután a fentebb említettekhez képest egy fiatalabb generáció tagjai kezdtek foglalkozni szociálpolitikai és munkaügyi kérdésekkel, immár intézményesült – egyesületi – keretek között is, akik már nem egyszerűen olvasói voltak a külföldi szerzőknek, hanem kiépült kapcsolatokkal rendelkeztek az e területen létrejött nemzetközi hálózatok felé. Magyarországon azonban a társadalmi reform nyugat-európai hálózatának szerveződési mintái bizonyos módosulásokkal találhatók meg. Először is nem lényegtelen különbség, hogy nálunk – két kivételtől eltekintve – a szóban forgó egyesületek közül a legidősebbek az 1860-as években születtek, az aktív tagok zöme azonban inkább az 1870–1880-

reform érdekében kifejett tevékenységet: Topalov, Ch.: *Nouvelles spécialités* In: uo. 419–459.; uő: *Le champs réformateur: un modèle*. In: uo. 461–474. A 19-20. század fordulóján születő új, társadalomra vonatkozó tudásfomrákról lásd még: Raphael, Lutz: *Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhundert*. Geschichte und Gesellschaft, Bd. 22. (1996) 165-193.

¹² Ecséri Lajos: *A munkásbiztosítás kérdése*. Budapest, 1883.; uő: *A munkássegélyezés ügye Magyarországon tekintettel a munkásbiztosítás kérdésére*. Budapest, 1884.; Enyedi Lukács: *A munkásbiztosításról*. Nemzetgazdasági Szemle, 13. évf. (1889) 3. sz. 172–195.; Friedmann Lipót: *A munkások kötelező biztosítása balesetek ellen*. Nemzetgazdasági Szemle, 13. évf. (1889) 881–886.; Lang Lajos: *A munkások biztosítása baleset ellen Ausztriában*. Nemzetgazdasági Szemle, 13. évf. (1889) Jan-febr. 58–71.; Pulszky Ágost: *A munkáskérdés*. Budapest, 1890.; Ráth Zoltán: *A munkásbiztosítás hazánkban*. Nemzetgazdasági Szemle, 15. évf. (1891) 1. sz. 54–75.; Földes Béla: *Munkásvédelem és munkajog*. Budapesti Szemle, 12. évf. (1890) 337–358.; Földes Béla (Lugossy Béla): *A szociális kérdésről*. Pest, 1870.; Földes Béla: *A munkásmozgalom legújabb irányai*. Budapest, 1873.

¹³ Ezzel párhuzamosan az agrárius mozgalom keretei között a mezőgazdasági szociálpolitikával kapcsolatban is kibontakozott egy diskurzus, az azonban más vágányokon haladt, mint az ipari szociálpolitika diskurzusa, és más szerzők is művelték. A nemzetközi transzfer jelensége itt is megfigyelhető, ám annak forrásai mások. Lásd: Vári András: *Urak és gazdászok*. Budapest, 2009. 211–224., 314–324.

as években, s ennek megfelelően a századforduló után bontakozott ki a tevékenységük. Jó két évtizeddel később jelentkezett tehát nálunk a társadalmi reform hálózatának kiépülése, mint Nyugat-Európában. További lényeges különbség, hogy nem nagyon találkozunk benne a régebbi társadalmi elit szerepkereső tagjaival. Ilyesmire nálunk inkább Károlyi Sándor és arisztokrata társai lehetnek példák, akik azonban – kétségtelenül a társadalmi reform témájához sorolható tevékenységüket – kizárólag a mezőgazdaság vonatkozásában fejtették ki.¹⁴ Az ipari munkásság kérdéseinek területére arisztokraták vagy más, a régebbi elitből származók nemigen tévedtek. Nehéz lenne elképzelni, hogy a budapesti Társadalmi Múzeum kuratóriumban Chorin Ferenc Zselénczyvel vagy Andrássyakkal, Zichyekkel és szociáldemokratákkal úgy működjön együtt, amint a párizsi múzeum tevékenységében Rotschildok találkoztak francia arisztokratákkal és a szocialista politikus Millerand-nal. Mindez jelzi a társadalmi reform egész kérdéskomplexumának szerényebb helyét a magyar nyilvánosságban.¹⁵ Megtalálhatók ellenben a társadalmi reform kérdéseivel foglalkozók között nálunk is a *homo novusok*, akik e területen keresnek elismertséget nyújtó tevékenységi kört maguknak, továbbá különböző tudományágak képviselői, és persze magasan képzett fiatal emberek, akik közül sokan valóban szép karriert alapoztak meg az első világháború előtt ezekben az egyesületekben tevékenykedve. Az egyesületek éléről viszont hiányoznak a politikai elitben igazán számottevő súllyal bíró figurák, bár kétségtelenül olyan emberek elnökként ezeket, akik azért a politikai elittel kapcsolták össze az egyesületeket.

A Munkanélküliség Elleni Küzdelem Magyarországi Egyesületének élén például Földes Béla egyetemi tanár állt, aki a szociális kérdésnek már akkor is idős, nagy tekintélyű szakértője volt, 1917–1918-ban pedig a hadigazdaság békére való átállításának kérdésével megbízott tárca nélküli miniszter lett. Földes az előbb említett két kivétel egyike, ugyanis 1848-ban született, s németországi tanulmányútjai után már az 1870-es években is publikált a szociális kérdés témájában. Közleményei először Weiss, majd születési helye után Lugosi Béla néven jelentek meg, mígnem Földesre magyarosított. Az egyesület titkára, Ferenczi Imre (1884–1945) később a főváros szociálpolitikai osztályának vezetője volt. Részt vett azonban a megalakulásban Somogyi Manó (1866–1928), Bud János (1880–1950), Pap Dezső (1871–1930), Heller Farkas (1877–1955), Hegedűs Lóránt (1872–1943), Giesswein Sándor (1856–1923), Böhm Vilmos (1880–1949), Jászai Samu (1859–1927) és Czettler Jenő (1879–1953) is. Mint látható, liberálisok, szociáldemokraták, keresztényszocialisták, agrárius szakember, politikailag nehezen besorolható szociálpolitikai szakértők egyaránt szerepelnek a sorban, ha a politikai irányokat tekintjük. Ha az életutakat vesszük szemügyre, akkor találunk szakszervezeti vezetőket (Böhm, Jászai), képviselőket (Földes, Hegedűs, Giesswein, Czettler), a tudományos elitbe tartozókat (Somogyi, aki pénzügyminisztériumi tisztviselőként egyetemi magántanár volt, és a munkásszociográfia első hazai művelőjének számít; Bud, aki egyetemi tanár volt; a szintén egyetemi tanár és akadémiai tag Czettler, aki börtönben halt meg; végül Heller, aki akadémikus, műegyetemi rektor lett, a Korvin lánc tulajdonosa, s nemzetközileg is jegyzett közgazdászként 1945 után elveszítette pozícióit). Későbbi államtitkárok (Pap a rövid Károlyi-korszakban), miniszterek (Földes, Hegedűs pénzügyminiszter 1920–1921-ben, Bud a Bethlen-kormányban, illetve Böhm 1919-ben a Berinkey-kormányban, majd a Tanácsköztársaságban), későbbi emigráns (Böhm többször is, továbbá Ferenczi, aki 1919 után a nemzetközi munkaügyi hivatal munkatársa lesz), s végül katolikus pap (Giesswein) egyaránt

¹⁴ Vári: *Urak és gazdászok*, 211–224., 314–324.

¹⁵ Topalov, Ch.: *Patronages*. In: *Laboratoires du nouveau siècle*, 357–396.

találhatók az alapítók között. Ez az egyesület aránylag későn, 1910-ben alakult, kifejezetten nemzetközi felkérésre, s munkát igazából csak 1912-től fejtett ki.¹⁶

A Munkásbiztosítás Nemzetközi Egyesületének magyar tagegyesületét az 1861-es születésű Szterényi József elnökölte. Életrajza arra példa, hogy milyen magasra lehetett emelkedni az új típusú szakértői szerep ügyes felhasználásával. Szterényi apja Stern Albert újpesti rabbi volt, aki nevét magyarosította, fia pedig református hitre tért. Egy kevésbé ismert erdélyi nemesi család tizennégy évvel idősebb leányát vette feleségül, aki már özvegy volt. Talán, mint a regényekben, ez a házasság nyitotta meg számára az emelkedés lehetőségét. Lapot alapított Brassóban, majd ipari és kereskedelmi egyesületet szervezett Erdélyben. Az 1884-es ipartörvény nyomán felállított iparfelügyelői hálózat kiépülésekor Erdély iparfelügyelője lett (az iparfelügyelet szempontjából kerületekre osztott országban először egész Erdélyre egy iparfelügyelő jutott, ami jelzi az állami apparátus igen csak szerény kiépültségét), majd innen sikerült bekerülnie a Kereskedelmi Minisztérium – amelyhez az iparügy is tartozott – központi tisztviselői karába. Az 1890-es berlini nemzetközi munkásvédelmi konferencián már ő képviselte Magyarországot. Pályáján végig mint az iparfejlesztés, ipari szakképzés, ipari szociálpolitika, illetve a munkásbiztosítás szakértője szerepelt, s e területen kifejezetten építette a nemzetközi kapcsolatokat is.¹⁷ Idővel sikerült átlépnie a politikai elitbe is, 1906-ban képviselő lett, majd a koalíciós kormányban Kossuth Ferenc mellett kereskedelmi államtitkárként működött. Az ő nevéhez fűződik – sok más ipari vonatkozású törvény mellett – az 1907-es munkásbiztosítási törvény megvalósítása. Bár politikusi pályája nem maradt mentes a korrupciós botrányoktól, politikusi karrierje mégsem ért véget a koalíciós kormány bukásával. A világháború alatt a Wekerle-kormányban kereskedelmi miniszter lett, majd 1918-ban IV. Károly – aki uralkodásának utolsó napjaiban Szterényi miniszterelnökké való designálását is fontolgatta – az utolsó pillanatban még bárói rangra emelte. A politikából az első világháború végi összeomlással sem tűnt el. A Károlyi-kormány internáltatta, a Tanácsköztársaság alatt a gyűjtőfogházban volt. Ezek a tények az ellenforradalmi rendszer szempontjából is fedhetetlenné tették, s bár kora alapján nyugodtan élhetett volna tovább nyugdíjas miniszterként – vagyona is volt már –, ő mégis jelen maradt a politikában, s 1920 után is képviselő, majd 1927-től a felsőház tagja lett. Bethlen – noha Szterényi nyíltan vállalta elvi legitimista álláspontját – számított rá, mint olyan személyre, aki képes a politikáját nemzetközi színtereken képviselni, s több alkalommal vonta be nemzetközi tárgyalásokba,

¹⁶ A nemzetközi egyesület kifejezett fölszólítására 1910. január 30-án az egyetem nemzetgazdasági szemináriumában – tehát Földes dolgozószobájában – tartott értekezleten alakult meg a magyar egyesület, melynek elnöke a már említett Földes, titkára pedig Mandelló Gyula lett, később helyét Ferenczi Imre foglalta el. *Közgazdasági Szemle*, 37. évf. (1910) 138. Ennek célja az volt, hogy a kérdéssel foglalkozó szakemberek az egyesület delegáltjaiként részt vehessenek az 1910 szeptemberében tartott párizsi konferencián. Az egyesület 1912-ben kezdte el a tényleges munkát. *Közgazdasági Szemle*, 39. évf. (1912) 49–52. Az egyesületnek elvileg társelnöke volt Bárczy főpolgármester és Vargha Gyula statisztikus (és költő) miniszteri tanácsos is, a választmány tagja pedig Bartóky államtitkár a földművelésügyi minisztériumból. Az egyesület felkért különböző szakértőket vitaanyagok elkészítésére a munkanélküliség okaival és lehetséges kezelésével kapcsolatban – már ekkor a fakultatív vagy kötelező biztosítás kérdésével foglalkoztak –, és a témában szakértekezleteket tervezett.

¹⁷ E szerepeit publikációkkal is alátámasztotta; lásd: Szterényi József: *Az iparoktatás külföldön*. Budapest, 1895.; uő: *La législation sociale en Hongrie: étude publ. à l'occasion du Congrès International de la Législation du travail à Bruxelles*. Budapest, 1897.; uő: *Protection légale des travailleurs en Hongrie*. Budapest, 1900.; uő.: *Iparfejlesztés*. Budapest, 1902.; uő: *Entwurf für ein neues ungarisches Gewerbe- und Arbeiterschutzgesetz*. Jena, 1908.; uő: *Die Arbeiterversicherung in Ungarn*. Budapest, 1905.

vagy bízta rá ilyenek vezetését (például a Monarchia közös vagyónának felosztásáról Ausztriával folytatott tárgyalásokat, vagy a rendkívül komplikált román optánsügyről, illetve az ottani földreform magyar károsultjainak járó kártérítéséről folyó megbeszéléseket). Amikor pedig Magyarország a Népszövetség tagja lett, őt jelölte magyar fődelegátusnak. Az 1930-as évek elején Szterényi az Interparlamentáris Unió keretei között, a páneurópa gondolat ihletésében a földrész országait elválasztó gazdasági korlátok leépítésére készített terveket. 1941-ben hunyt el.¹⁸ Kapcsolatrendszerére jellemző két protekciós ügy mind a protezsáltak, mind pedig azon helyek szempontjából, ahol ajánlóként szerepelhetett. 1918-ban, amikor Lukács György a heidelbergi egyetemen habilitálni akart, egyik magyarországi ajánlója Szterényi volt (a másik Berzeviczy Albert, az MTA elnöke).¹⁹ Szterényi persze bizonyára inkább Lukács György apjával állt kapcsolatban. A másik esetben Kosztolányi Dezső Vilmos császárral kívánt találkozni, s ennek érdekében szintén Szterényihez fordult, aki sikerrel be is ajánlotta a száműzött Vilmos udvarmesterénél.²⁰

A Törvényes Munkásvédelem Magyarországi Egyesületét először szintén Szterényi, majd pedig Gaál Jenő (1846–1934) elnökölte – az utóbbi közgazdász, parlamenti képviselő, egy időben miniszteriális tisztviselő, egyetemi tanár, főrendiházi tag volt. Ennek az egyesületnek az alakulása a Társadalomtudományi Társaság belső konfliktusaival függhet össze, legalábbis találunk erre utalásokat.²¹ Az egyesület tevékenysége során a külföldi megkeresésekre válaszul számos témában gyűjtött anyagot Magyarországon és publikált is eredményeket, illetve javaslatokat.²²

Az egyesületen kívül magának a munkásbiztosításnak a szervezetében is tevékenykedett jó néhány olyan személy, aki a munkáskérdéshez, ezen belül elsősorban a munkásbiztosítás problémáihoz a szélesebb nyilvánosságban is hozzászólt. Emellett különböző törvénytervezetek megtárgyalása vagy a biztosítási szervezet reformjának megvitatása több alkalommal nyújtott lehetőséget már az első világháború előtt is arra, hogy a munka világával kapcsolatos

¹⁸ A Stern/Szterényi család többgenerációs asszimilációs útjának elemzése: Kövér György: *Bekeresztekedők*. In: uő: *Biográfia és társadalomtörténet*. Budapest, 2014. 339–350.

¹⁹ Bendl Júlia: *Lukács György élete a századfordulón 1918-ig*. Budapest, 1994.

²⁰ Szterényi tevékenységének különböző oldalairól: Kiss Henrietta: *Páneurópa-szekció Magyarországon (1926–1932) II. Valóság*, 46. évf. (2003). 5. sz. 65–80.; Radó Sámuel: *Ogulín-Knin*. Nyugat, 5. évf. (1912) 13. sz. 61–65.; Kosztolányi Dezső: *Vilmos császárnál*. In: *Elsüllyedt Európa*. S. a. r. Illyés Gyula. Budapest, é. n. 218–235.

²¹ Heller Farkasnak egy ismeretlen Kegyelmes Úrhoz címzett, 1905. július 10-én készült levélfogalmazványa szerint az akkor alakult egyesület átveszi a Társadalomtudományi Társaság felosztott munkásvédelmi szakosztályának feladatait. A fogalmazvány a Társadalomtudományi Társaság levélpapírján készült. Heller Farkas levelezése Magyar Tudományos Akadémia Könyvtár és Információs Központ, Kézirattár (a továbbiakban: MTA KIK) 54/1958 Ms 5190/14.

²² Fenyvessy József: *A normál munkanap és a munkaközi szünetek*. Budapest, 1906.; Friedrich Vilmos: *A phosphor okozta megbetegedések, különös tekintettel a Magyarországi gyufagyári viszonyokra*. Budapest, 1908.; Chyzer Béla: *A magyar agyagiparban előforduló ólommérgezésekről*. Budapest, 1908.; Varró István: *A munkásvédelmi törvények végrehajtása Magyarországon*. Budapest, 1908.; Ferenczi Imre: *A magyarországi háziipar és a budapesti otthoni munka*. Budapest, 1908.; Géber Antal: *Munkásvédelem a közszállítási szabályzatban*. Budapest, 1909.; Pap Géza: *A külföldiek betegségi és balesetbiztosítása Magyarországon*. Budapest, 1910.; Koiss Géza: *A vaskohók, hengerművek és üvegyárak munkaidejének szabályozásáról*. Budapest, 1910.; Heller Farkas: *A szociálpolitika és a felső osztályok*. Budapest, 1911.; Pap Dezső: *Az otthonmunka törvényi szabályozása*. Budapest, 1912.; Sándy Gyula: *Az építkezési balesetekről*. Budapest, 1913.; Heller Farkas (szerk.): *A gyermekmunka szabályozásáról*. Budapest, 1913.; Kovács Alajos: *A magyarországi munkásság morbiditása és mortalitása*. Budapest, 1914.

diskurzus az egyesületek fórumain kívül is ismertté váljon a nyilvánosságban. Megjelent ezenfelül 1909-től a Munkásügyi Szemle című lap az Országos Munkásbiztosító Pénztár kiadásában, amely a biztosítási kérdéseken túl teret adott mindenféle munka- vagy munkásügyi kérdés tárgyalásának. Mindeme szervezetekkel és fórumokkal összességében egy olyan hálózat jött létre, amely nemzetközi transzfer révén képes volt átvenni a munka világával kapcsolatos fogalmakat, koncepciókat, tudást.

A szociálpolitika, illetve a munkaügy és általában a társadalmi reform mezején elkötelezett egyesületek között – nyilvánvalóan a politikára való nagyobb hatás lehetőségét keresve – a kooperáció intézményesítésére is történt kísérlet. 1912-ben jött létre az úgynevezett Egyesületközi Szociálpolitikai Bizottság. E szerv feladata előadások, viták, kongresszusok szervezése, illetve a tagegyesületek által elfogadott javaslatok megvalósításának előmozdítása lett volna. Tervezetek készültek a Bizottság felépítését és munkaprogramját illetően, s az alapító egyesületek háromévi mandátummal kijelölték delegáltjaikat is. Az utóbbiak sorában néhány politikus, tudományos tekintélyek és szépreményű miniszteriális tisztviselők – képzettségükre nézve többségükben jogászok – voltak megtalálhatók a munkásbiztosítási intézményrendszer néhány képviselője mellett. Politikai tekintetben a testület sokszínű lett volna, hiszen Tisza-pártiaktól függetlenségiekig, keresztényszocialistától a polgári radikálisokhoz közel állóig akadtak tagok soraikban. A három említett nemzetközi beágyazottságú egyesületen – tehát a munkásvédelmin, a munkásbiztosításon, illetve a munkanélküliség ellen küzdőn – kívül a Magyar Jogászegylet és a Közgazdasági Társaság vettek volna részt a Bizottság tevékenységében.²³ Figyelemreméltó, hogy a Társadalomtudományi Társaság nem tartozott közéjük. A bizottság a későbbiekben a Társadalmi Jogalkotás Szövetsége néven fejtett ki tevékenységet.

Az egyesültekben ugyanakkor láthatólag számos fiatalember tudta karrierjét elindítani azzal, hogy közreműködött a transznacionális közvetítésben. Figyelemreméltó az is, hogy ezeken, illetve munkaügyi, munkásbiztosítási diskurzust meghatározó egyéb fórumokon olyan emberek találkozhattak, akik egyébként különböző politikai irányokhoz kötődtek, pontosabban az első világháború végi nagy kataklizmában, amely személyes pályájuk szempontjából is sorsfordítónak bizonyult, ellentétes politikai oldalakra kerültek. Az első

²³ Talán nem érdektelen az egyesületek delegáltjainak névsora: a Magyar Jogászegylet delegáltjai: Nagy Ferenc elnök; Balogh Jenő igazságügyminiszter, országgyűlési képviselő, Concha Győző egyetemi tanár, a főrendiház tagja; Fodor Ármin kúriai bírő; Magyary Géza egyetemi tanár; Meszlény Arthur kir. törvényszéki bírő, egyetemi magántanár; Szladits Károly kir. táblabíró, egyetemi magántanár. A Magyar Közgazdasági Társaság delegáltjai: Vargha Gyula elnök, miniszteri tanácsos, statisztikus és költő; Bud János miniszteri s. titkár; Farkas Geiza; Földes Béla egyetemi tanár országgyűlési képviselő; Mandello Gyula kir. jogakadémiai tanár; Vágó József kamarai s. titkár; Varró István kamarai fogalmazó. A Törvényes Munkásvédelem Magyarországi Egyesületének delegáltjai: Sztérényi József valóságos belső titkos tanácsos, országgyűlési képviselő, az egyesület elnöke; Baumgarten Nándor jogász, egyetemi magántanár; Gaál Jenő közgazdász, egyetemi tanár, a főrendiház tagja; Giesswein Sándor pápai praelátus, országgyűlési képviselő; Heller Farkas műegyetemi magántanár; Hlaváts Kornél miniszteri titkár-bíró; Szántó Menyhért miniszteri osztálytanácsos, a Társadalmi Múzeum igazgatója. A Nemzetközi Munkásbiztosítás Magyarországi Egyesületének delegáltjai: Sztérényi József, az egyesület elnöke; Friedrich Vilmos kir. tanácsos, egyetemi magántanár; Kiss Adolf, a Budapesti Munkásbiztosítási Pénztár igazgatója; Pap Géza miniszteri osztálytanácsos-bíró; Stein Fülöp kir. tanácsos; Szemenyi Kornél; Vályi Sándor kir. ítélőtáblai bírő. A Munkanélküliség Elleni Küzdelem Magyarországi Egyesületének delegáltjai: Földes Béla egyetemi tanár, országgyűlési képviselő; Bartóky József államtitkár; Ferenzi Imre székesfővárosi szociálpolitikai szakelőadó; Hahn Dezső a Budapesti Munkásbiztosítási Pénztár főorvosa; Jezsovits János miniszteri titkár; Pap Dezső miniszteri osztálytanácsos; Somogyi Manó egyetemi magántanár.

világháború végén ebben a szociálpolitikai körben is szétváltak az utak, s a politikai szembenállás kibékíthetetlennek tűnt, ám hiba lenne ezt az első világháború előttre is visszavetíteni.

Magyarországon is kiépült tehát 1914-ig egy olyan intézményhálózat, amely rendszeres kapcsolatban állt transznacionális szerveződésekkel, a szociálpolitikai és munkaügyi területen a tudástranszfert szolgálta, ami egyúttal új típusú szakértő szerep kialakítását jelentette a benne résztvevők számára, akik a jóléti területen kibővülő állami tevékenység által létrehozott mezőben találták meg személyes egzisztenciájukat is. A kormányzat, az alakuló társadalomtudományok és a társadalmi reformokat célzó egyesületek érintkezési felületein a transzferre épülve Magyarországon is létrejött az új típusú, empirikus, társadalomra vonatkozó tudás. Nem tartozik szorosan a tárgyunkhoz, ám feltűnő, hogy – bár a körébe tartozó egyes személyek részt vettek a szociálpolitikai, munkaügyi diskurzusban – a Társadalomtudományi Társaság az ismert 1905–1906-os viták és szakítás után nem vett részt ebben a formálódó hálózatban, mint ahogy a Huszadik Század sem képezett fórumot a szociálpolitikai diskurzusok számára. Nyilvánvalóan összefügg ez a szociálpolitikai tevékenység alapvetően társadalomreformer jellegével, ami nem illeszkedett a polgári radikálisok manicheus politikaképébe, amely minden reformképességet elvitatott a magyar politikai rendszertől.²⁴ A szociálpolitikai kérdésekkel foglalkozó körökbe tartozók életútjai is idővel aszerint váltak szét, hogy ki illeszkedett be a fennálló tudományos, közigazgatási vagy esetleg a politikai rendszerbe, s ki maradt ki ezekből.

Figyelemreméltó, hogy a szociálpolitikai szakértők első világháború előtti generációiban mennyi a zsidó származású szereplő. Szterényi idézett életrajza azt mutatja, hogy tehetséges embereknek lehetőségük volt arra, hogy munkaügyi és szociálpolitikai szakértőként karriert csináljanak a közigazgatásban, majd akár átlépjenek a politikába is. Az első világháború előtt a szociálpolitikai és munkaügyi kérdésekkel foglalkozók jelentős része vett részt a politikai életben is, miközben tudományos tevékenységet folytatott, vagy ügyvédként dolgozott. A zsidó származásúak nagy aránya körükben talán arra utal, hogy az eredeti közösségükből kilépő, az asszimiláció útjain járó személyek számára a szociális kérdések szakértőjének szerepe egyben a homogenizálódó magyar társadalomba való beilleszkedés, a modernizációval megnyíló új funkciók betöltésének lehetőségét is magával hozta.²⁵

Az I. világháború után

A világháború után a munkaügyi kérdésekkel foglalkozó szervezetek, intézmények hálózata, amely a tudás- és intézményi transzfer csatornájaként működött – összefüggésben a politikai változásokkal – jelentősen átstrukturálódott. Az egyik indíték a nemzetközi feltételek változásából eredt. 1919-ben a korábbi Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi Egyesületének az alapjain létrejött a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal. Ez az intézmény már nem magánegyesületként működött, hanem nemzetközi szerződéssel hozták létre a győztes államok. Az új nemzetközi rendben a veszteseknek is vállalniuk kellett a belépést, ha nem akartak

²⁴ Gyurgyák János: *Ezzé lett magyar hazátok*. Budapest, 2007. 165–169.

²⁵ A már idézett Szterényin kívül az 1845-ös születésű Enyedi Lukács szabadkai kereskedő családból származott, Eisenstädterről magyarosított s katolizált is. A Szegedi Napló alapítója volt, majd képviselő, 1906-ban halt meg (Magyar Zsidó Lexikon. Szerk.: Újvári Péter. Budapest, é. n. [1929]); Ecséri Lajos Szentesen született 1860-ban, fiatalon németországi tanulmányutat tett, majd ügyvédi praxisa mellett foglalkozott a munkáskérdéssel. A két világháború közötti periódusban is publikált az Alföld szociális viszonyairól és a munkáskérdésről. Földes Béla pályája ebben a körben a leghosszabb, több korszakot is átfog. Első publikációja e témában 1870-ban, az utolsó 1936-ban született.

elszigetelődni, mert a Nemzetek Szövetségének tagságával együtt járt a részvétel a nemzetközi munkaügyi szervezetben. Abból az elvből kiindulva, hogy a munkásvédelemnek, szociálpolitikának mindenütt nagyjából azonos szinten kell állnia, hogy egyes országok ne juthassanak versenyelőnyhöz a termelés költségeinek alacsony szinten tartásával, már a békeszerződések részeként is előírtak bizonyos munkásvédelmi követelményeket. A trianoni békeszerződés 315–355. §-ai tartalmazták a munkaügyre vonatkozó előírásokat, azokat az alapelveket, melyeket a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal a gyakorlatba kívánt átültetni. Úgy tűnik, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Hivatallal való kapcsolattartás az 1920-as évek elején a magyar kormány fontos törekvése volt. Abban az időszakban, amikor Magyarország még nem volt tagja a Nemzetek Szövetségnek, a miniszterelnökség biztatta a Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumot, hogy ápolja a kapcsolatot a Nemzetközi Munkaügyi Hivatallal. Feltehetőleg az elszigeteltségből való kilépés egyik lehetőségét látták ebben, illetve a Nemzetek Szövetségébe való belépés felé vezető út részének tekintették.²⁶

A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal, amelyet felerészt a kormányok, felerészt pedig a munkavállalók és munkaadók által alkotott közgyűlés és igazgatótanács vezetett, a Törvényes Munkásvédelem Nemzetközi Egyesületétől örökölt, majd kibővített adminisztráció segítségével kiterjedt nemzetközi adatgyűjtést és feldolgozást folytatott. Emellett a szervezet nemzetközi egyezmények és ajánlások formájában a munkaügy, illetve a társadalombiztosítás egyes területeire vonatkozó állásfoglalásokat dolgozott ki, melyeket a tagországoknak ratifikálniuk kellett. A ratifikációval születő szociális jogok tehát nemcsak a nemzeti jogrendszerben voltak immár garantálva, hanem nemzetközi egyezményekben is.

A másik fontos változást a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium létrejötte jelentette. Ezzel tárca szintű politikai irányítást nyert a szociálpolitikai és munkaügyi kérdések kezelése, ami jelentős mértékben módosította e kérdések tárgyalásának módját. E problémák ugyanis – bár már korábban, az első világháború előtt és alatt is szerepeltek a képviselőház napirendjén – ezzel a parlamenti munka rendszeres témái lettek. A különféle érdekelt felek, mint a szakszervezetek és munkaadói egyesületek is immár a Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumhoz fordulhattak javaslataikkal, törvénytervezetekről alkotott véleményükkel vagy éppen tiltakozásukkal. A minisztérium és a különféle érdekvédelmi szervezetek között azonban nem maradt jelentős tér a munkaviszonyok szabályozása iránt elkötelezett független egyesületeknek. Bár 1924-ben történt kísérlet az 1918 után már nem működő Törvényes Munkásvédelem Magyarországi Egyesületének újjáalakítására – talán ekkor is a nemzetközi igényeknek való megfelelés szándékából –, s egy tisztújító közgyűlés megtartásáig el is jutott az ekkor is Szterényi József által mozgatott kezdeményezés, azonban tartós működést az egyesület már nem fejtett ki, noha az ügyet a GYOSZ is helyesnek tartotta.²⁷ Az 1901-ben alapított Társadalmi Múzeum is átalakult. Az 1920-as évek elején a kormány takarékosági okokból nem vállalta tovább fenntartását, ám a múzeum a korábbiakhoz képest szűkebb érdeklődési körrel, a népegészségügyre koncentrálni kezdett, elsősorban a nagyvállalatok támogatásának köszönhetően.²⁸

²⁶ A Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium levelezése a Nemzetközi Munkaügyi Hivatallal és a miniszterelnökséggel ez ügyben Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár K 166 K 166 Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium (a továbbiakban: MNL OL K 166) 16. cs. E./szociálpolitika.

²⁷ Heller Farkas levelezése. MTA KIK 54/1958 Ms 5190/14. A GYOSZ állásfoglalása: *Magyar Gyár-ípar*, 15. évf. (1924) 3. sz. 16. A GYOSZ az itt közöltek szerint az újjáalapítást kifejezetten azért támogatta, mert úgy vélték, nem mondhatunk le a nemzetközi jelenlétről ezen a területen sem.

²⁸ *Magyar Gyárípar*, 15. évf. (1924) 5. sz. 19. A GYOSZ keretei közé tartozó nagyvállalatok vállalták az intézmény finanszírozását.

A szociálpolitika és a munkaügy területéhez kapcsolódó diskurzust meghatározó személyi és intézményi hálózat módosult politikai összetétel szempontjából is az első világháború után. Az 1918 előtti korszakban a politikai paletta legkülönbözőbb színeit képviselték a témában megnyilatkozó szerzők, s közöttük kisebbséget alkottak a politikailag kifejezetten keresztény kötődésűek. A liberalizmus és a szocializmus különféle árnyalatait képviselő – s egyébként egyáltalán nem egységes csoportot képező – szerzők alkották a többséget. 1918–1920 után viszont a közéletileg²⁹ keresztény identitással bírók képezték a főáramot, illetve uralták a legfontosabb intézményeket, mindenekelőtt a Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumot, amely az 1920-as évek kormányaiban a keresztényszocialista politikai mozgalom hitbizománya volt. A korábbi korszakban elindult, más táborokhoz kötődő szakemberek pályája megtört, volt, aki nyugdíjba kényszerült, mint például Pap Dezső, aki pályája csúcását a Károlyi-kormány államtitkáráként érte el. Ő a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal magyarországi levelezőjeként továbbra is munkaügyi és szociálpolitikai kérdésekkel foglalkozott. Mindazonáltal a kormányzat és a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal hivatalos kapcsolatai sokkal fontosabbak voltak, mint az ILO levelező tudásközvetítő tevékenysége, aki adatokat gyűjtött és küldött Genfba a magyar szociális viszonyokról, illetve publikációkat igyekezett elhelyezni az ILO tevékenységéről a magyar nyilvánosságban.³⁰ Akadt azután a terület korábbi szakértői között, aki emigrált – mint Ferenczi Imre, aki a főváros szociálpolitikai osztályának vezetője volt a háború alatt, s a két világháború között a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal munkatársaként futott be karriert. Mások viszont ilyen vagy olyan módon jelen maradtak a magyar közéletben vagy nyilvánosságban, illetve beilleszkedtek az új rendszer körülményei között is a politikai életbe vagy a közigazgatás intézményeibe, esetleg a tudományos intézményrendszerbe. Bud Jánosból egyetemi tanár s miniszter lett Bethlen kormányában, Sztérenyi nemzetközi fórumokon képviselte Magyarországot, Heller Farkas tudományos pályája egészen magasra ívelt, Pap Géza (Pap Dezső fivére) pedig – az ellenforradalmi korszak viszonyai között nem mellékes körülmény – zsidó származásúként a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium törvényelőkészítő osztályát vezette, majd pedig az OTI igazgatója volt, immár államtitkári rangban. Nyugdíjaztatása és fivére halála után a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal magyarországi levelezőjeként tevékenykedett tovább, egészen az 1940-es évek végéig.

Az 1920-as években a szociálpolitikai, munkásügyi, biztosítási intézmények és diskurzus mezején mindazonáltal a többséget már a keresztény politikai identitású és fiatalabb generációkhoz tartozók alkották. Az új korszak e területen leginkább meghatározó politikusai közül kiemelkedő Vass József (1877–1930) pap, aki a minisztérium vezetője volt a Bethlen-kormányban, s a különféle keresztény – konzervatív és szocialista – irányzatok integráló személyiségének számított, és Dréhr Imre (1889–1936), a minisztérium államtitkára. Dréhr banktisztviselőként csinált karriert, majd egy bank éléről lépett át a politikába, lett képviselő, majd államtitkár Vass minisztériumában, miközben inkább fordított karrierekre, a közzférában való felemelkedésre és onnan az üzleti világba való átlépésre ismerünk példákat. (Dréhr 1926–1930 között az MLSZ elnöke is volt. A minisztere halálát követően kipattant

²⁹ Ebben az esetben nem a vallásgyakorlás szempontjából vett kereszténységről van szó, hanem politikai táborról, oldalról.

³⁰ Pap Dezsőt, aki a Kereskedelmi Minisztériumban befutott pályája végén helyettes államtitkár volt, 1919 elején helyezték át államtitkárnak az alakuló Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumba. 1919 őszén viszont e minisztérium Népegészségügyi Minisztériumként létezett, tehát a munkaügy nem tartozott a ressortjába, ezért sürgette a Kereskedelmi Minisztériumot, hogy Papot vegye vissza a saját állományába. Oda viszont nem kívánták visszavenni, s végül nyugdíjazták. MNL OL K 166 21. cs.

sokszálú korrupciós botrányok kisodorták a politikából, majd amikor a Kúria is elmarasztaló ítéletet hozott ügyében, öngyilkos lett.) Dréhr nevelt fia, Kovrig Béla (1900–1962) már huszonévesen a szociálpolitika és társadalombiztosítás meghatározó szakértőjének számított, aki az ilyen témájú törvények előkészítésében is meghatározó szerepet játszott. Az említeteken kívül ide sorolható Pfisterer Lajos (1887–1939, Szentkuthy Miklós író apja), aki Kálmán Mihállyal együtt – mindketten a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium tisztviselői, majd Pfisterer az OTI egyik vezetője – szerkesztette a Munkaügyi Közlöny című lapot, illetve a Munkaügyi Szemlét, amely 1927 januárjában indult, és az 1918-ig megjelent Munkásügyi Szemlét kívánta helyettesíteni. Inkább már az 1930-as évek és az 1940-es évek első felének a témában sokat publikáló szerzője Bikkal Dénes (1896–? Spanyolország), akit már nem annyira keresztény, mint inkább szélsőjobboldali politikai identitás jellemezett. Bár szociálpolitikai, munkásjóléti, munkaügyi vagy biztosítási kérdésekről természetesen a felsoroltaknál jóval többen írtak, s ebben a korszakban is változatos és politikailag tagolt szakirodalmat találhatunk, mégis az első világháború előtti témába vágó szakirodalomhoz képest elég markánsnak tűnik a liberális és szociáldemokrata megközelítések háttérbe szorulása.³¹

Ezek a változások alapvetően érintették a transzfer csatornáit. Legfontosabbá a kormányzat és az ILO hivatalos kapcsolatai váltak ebből a szempontból. A korábbi magánegyesületi tevékenységnek nem sok tér maradt. Az ILO-val való intézményes kapcsolatok révén azonban az egész szociálpolitikai terület nemzetközi beágyazottsága megerősödött, intézményesült. Munkaadói szervezetek, szakszervezetek egyaránt betagozódtak az ILO révén intézményesített nemzetközi hálózatokba. Egymással és a kormányzattal szembeni mozgásuk nem kizárólag a nemzetállami erőterén belül meglévő erőviszonyok függvénye volt, hanem változó mértékben, de mindannyian egyúttal nemzetközi erőterben is mozogtak. A transzferfolyamatok mindenestre így immár elsősorban az ILO és a kormányzat, illetve annak illetékes minisztériuma között zajlottak. Az ILO széles körű adatgyűjtéseket végzett, amelyhez a magyar kormányzati apparátus igyekezett a megfelelő adatszolgáltatással hozzájárulni, miközben az ILO a maga normaalkotó folyamataiban igényelte – mint minden tagország esetében – a megfelelő magyar apparátusok és szakértők részvételét. Adott esetben a magyar miniszteriális apparátusok is az ILO-n keresztül tájékoztak más országok munkásvédelmi vagy szociálpolitikai megoldásairól.

A politikailag keresztény,³² korporativista szemléletű körök előtérbe kerülése egyúttal tartalmilag is módosította a transzfer mibenlétét. Az ILO-n kívüli tranznacionális kapcsolatok immár inkább Olaszország felé mutattak, míg korábban a német nyelvterület dominanciája mellett angol és francia irányban voltak inkább kapcsolódások. Ekkor megnőtt az olasz hivatkozások száma, s a korporatív, katolikus társadalomkép tanai érkeztek onnan.

³¹ Így érezték ezt maguk a korabeli szerzők is, Kovrig például egy népszerűítőnek szánt munkájában kifejezetten szembeállította egymással az első világháború környéki szocialista politikai hullámot és a társadalmi problémák szocialista felfogását az 1940-ben e téren Európában uralkodó korszellemmel, természetesen örömmel nyugtázva a változást. Kovrig Béla: *Hogy életünk emberibb legyen*. Budapest, 1940. Nemzeti Könyvtár, 28–29. szám. Szintén jellegzetes, bár persze sokkal visszafogottabb Heller Farkas recenziója Pap Dezső posztumusz megjelent szociálpolitikai művéről, amelyben a századforduló gyermekének szociálpolitikai szemléletében íródottként jellemzi a művet, és finoman elhatárolódik tőle. Heller mindössze hat évvel volt fiatalabb Pap Dezsőnél, mindketten az 1870-es években születtek. Heller Farkas: *Pap Dezső: A magyar szociálpolitika a világháborúban. Ismertetés*. Közgazdasági Szemle, 59. évf. (1935) 585–588. Hozzá tartozik ehhez mindazonáltal, hogy Heller támogatta Pap Dezső művének posztumusz megjelenését, amint Pap Gézával folytatott levélváltásából kiderül. Heller Farkas levelezése. MTA KIK 54/1958 Ms 5190/14.

³² Lásd: 29. lábjegyzet magyarázatát.

Vass József, 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 szociális jogok törvényi rögzítésének szükségességét. Másrészt maga is hangoztatta, hogy a szociálpolitika révén a munkásság beilleszthető a nemzeti társadalomba, és elvonható a szocializmus nemzetközi változatát képviselő politikai áramlatoktól. Kovrig szintén kifejezetten a korporativizmus gondolkörében mozgott második világháború előtti pályáján, csakúgy, mint a politikailag keresztény identitású más szociálpolitikai szakértők is.³³

A transzfer eredményei

Az I. világháború előtt

Az 1891-es kötelező munkás betegsegélyezési törvény tekinthető a transzfer első eredményének. A nemzetközi szakirodalmat és a külföldi törvényeket ismerő szakértők – és politikusok – szűk köre ez esetben tudatosan előre tekintve, az iparosodás kibontakozásától várt problémáknak kívánt elébe menni a törvény megalkotásával. A Magyarország fejlődése szempontjából helyeselt iparosodás jövőbeli szociális következményeit kívánták kivédeni a német és az osztrák jogszabályt követő törvénnyel. Így a transzfer egyfajta tudatos társadalommérnöki tevékenység részévé vált. Erre éppen azért nyílt lehetőség, mert a magyar ipar még fejletlen volt, számottevő ipari érdekcsoportok lobbijével nem kellett a szakértőknek és a döntéshozóknak számolni.³⁴

A transznacionális transzfer döntő szerepet játszott a kötelező munkás balesetbiztosítási törvény keletkezésében is. A nyugat-európai jogrendszerekben elterjedt a munkaadói szavatosság elve – először a vasutakkal kapcsolatban –, mely szerint a munkaadó szavatolja, hogy a munkahelyen nem történik baleset. Ennek révén elkerülhetővé váltak a balesetek nyomán előálló bonyolult eljárások, amelyek a konkrét felelős azonosítását célozták. (Ezek az eljárások amúgy sem mindig vezettek a szociális szempontból kívánatos eredményhez, ha a felelős nem volt megállapítható, vagy ha a felelős, például egy munkástárs nem volt abban az anyagi helyzetben, hogy a sérült, esetleg megrokkant munkavállalónak kártérítést nyújtson.) Magyar jogszabály a munkaadót terhelő szavatosság elvét általánosságban sohasem mondta ki. Az 1874. XVIII. tc. rögzítette a vasutak felelősségét a balesetekért, de az 1893: XXVIII. tc. az ipari balesetek elkerüléséről és az iparfelügyelői rendszerről – bár maga is nagy részben transzfer eredménye volt – nem tartalmazta a szavatossági elvet. Mégis a joggyakorlatban a bíróságok, átvéve a nyugati jogrendszerekből ismert fogalmat, a munkaadói felelősség elve alapján kezdték ítéleteket hozni munkahelyi balesetek nyomán keletkezett kártérítési perekben. Ez az ítélkezési gyakorlat ugyan csak a balesetek elkerüléséről szóló törvény paragrafusainak igen tág értelmezése alapján volt lehetséges, de miután általánossá vált, arra készítette a munkaadókat, hogy maguk kezdeményezzék a kötelező balesetbiztosítás felállítását, hogy

³³ Kovrig Béla: *Az antiszociális áradattal szemben*. Budapest, 1930.; Mihelics Vid: *Az olasz munkaalkotmány*. Budapest 1927.; uő: *Az új szociális állam*. Budapest, 1931.

³⁴ Bódy Zsombor: *A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén. Az 1891-es kötelező betegbiztosítási törvény keletkezése*. Korall, 2. évf. (2001) 5-6. sz. 72–93.

elkerüljék a súlyos kártérítési ítéleteket.³⁵ Ehhez természetesen ismét csak a külföldi balesetbiztosítási megoldásokat tekintették át.³⁶

Az 1907-es munkásbiztosítási törvény tehát – amely a balesetbiztosítás bevezetése mellett megreformálta a már 1891 óta létező betegbiztosítást is – szintén nagy részben a nemzetközi transzfer terméke. Erről tanúskodik az a nyelvi tény is, hogy egyes publikációkban a „szavatossági elv” kifejezés mellett a német *Haftpflicht* kifejezést is megadják zárójelben, mintegy a fogalom eredetére utalva. Ugyancsak a transzfer lenyomata, amikor a balesetbiztosítás működés módjával kapcsolatban a *risque professionnel* franciául szerepel egy szövegben.³⁷ (E fogalommal az egyes iparágra jellemző baleseti kockázatot jelölték, amelynek arányában kellett iparáganként megállapítani a balesetbiztosítási járulék összegét.) Az 1907-es törvény esetében azonban már nem a szakértőknek és a döntéshozóknak a tudástranszferre támaszkodó társadalom-mérnökösködéséről volt szó. Bár a szavatossági elv átvétele a joggyakorlatban és a külföldön fellelhető balesetbiztosítási megoldások tanulmányozása ez esetben is fontos tényezőnek számított, ám itt már az 1891-hez képest kialakult érdekképviseleti csoportok – munkaadók, szakszervezetek, más oldalról pedig orvosok – lobbitevékenysége meghatározó volt abból a szempontból, hogy a transzferből pontosan mi és hogyan valósul meg.

Mint korábban jeleztük, kifejezetten nemzetközi kezdeményezésre született meg a nők éjjeli munkájának szabályozása. Magyarország először ratifikálta a vonatkozó nemzetközi egyezményt (1908: LIII. tc. Az iparban alkalmazott nők éjjeli munkájának tilalma iránt Bernben 1906. évi szeptember 26-án kötött nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről), majd egy későbbi törvényben pontosította és bizonyos tekintetben szigorította a tilalmat (az 1911. évi XIX. tc. az iparüzemekben alkalmazott nők éjjeli munkájának eltiltásáról).³⁸ Mint arról már szintén szó esett, nem nemzetközi egyezménnyel, de nemzetközi tanácskozások által inspirálva született meg a veszélyes anyagnak számító fehér foszfor használatának tiltásáról szóló törvény is, amelyet számos ország, köztük Magyarország hozzávetőleg egyszerre iktatott törvénybe (1911. évi V. tc.). Ezek a törvények tehát kifejezetten a transznacionális tudásteremtés eredményei voltak, a nemzetközi hálózatok tevékenységének eredményei, magyar résztvevők pedig nálunk is elérték alkalmazását.

E szociálpolitikai jogszabályok – mindenekelőtt a munkásbiztosítási törvények – megszületése ellentmondani látszik annak az elképzelésnek, hogy a dualista korszak kormányzati liberalizmusa megmerevedett, állagőrző liberalizmus lett volna.³⁹ Nemzetközi transzferre támaszkodva képes volt jelentős szociálpolitikai reformokat megvalósítani, amihez kellett a

³⁵ *A munkások baleset ellen való biztosítása. I. rész. Hazai és külföldi anyaggyűjtemény.* Kiadja a Kereskedelemügyi M. Kir. Minister. Budapest, 1903.; Baumgarten Nándor: *Ipari veszély.* Budapest, 1902.

³⁶ *Előadói javaslat az ipari munkások balesetre való biztosításáról.* Beterjeszti Poór Jakab, kamarai levelező tag. Budapest, 1902.

³⁷ Hatvany József: *A munkásbiztosítás reformja. Előadta a Magyar Gyáriparosok Orsz. Szövetsége nagyválasztmányának 1908 november 19-iki ülésén.* Budapest, 1908. 4. A „*risque professionnel*” a francia társadalmi reformmozgalmak fogalmi innovációja volt a 19. század végén, amelynek révén a foglalkozási balesetek és ártalmak tekintetében adminisztrálható és pénzügyi szempontból fenntartható biztosítási megoldást tudtak létrehozni. Ewald, François: *Philosophie de la précaution.* L'Année sociologique, vol. 46. (1996.) No. 2. 383–412.

³⁸ E törvény indoklása részletesen elmondja az 1906-os nemzetközi egyezmény létrejöttéhez vezető utat, s a ratifikált egyezmény alkalmazásának addigi hazai tapasztalatait.

³⁹ Szabó Miklós értékelése: *Magyarország története tíz kötetben.* 7/2. köt. Főszerk.: Hanák Péter. Budapest, 1978. 914–918.

szakértők – a századforduló után már egyesületekben intézményesült – hálózata, akik az e téren bővülő kormányzati apparátusokban dolgozva vagy azok külső tanácsadóiként tevékenykedtek. A politikai elit láthatóan igényelte ilyen jellegű munkájukat, s ennek eredményeként születtek meg a fenti szociálpolitikai intézmények. A társadalmi reform fiatalabb, elkötelezett aktivistái és a politikai elit között az idősebb egyetemi tanár országgyűlési képviselők – mint Földes Béla és Gaál Jenő –, illetve természetesen Szerényi József játszott összekötő szerepet.

Az I. világháború után

A nemzetközi transzfer eredményeit az I. világháború után – ha nem tekintjük a diskurzusok finom szöveteinek alakulását, ami egy másik tanulmányt igényelne – ismét elsősorban a szociálpolitikai és munkaügyi területre vonatkozó törvények meghozatalában mérhetjük le. Az 1920–1930-as években Magyarország az ILO számos egyezményét és ajánlását ratifikálta. A ratifikációk kifejezett hullámára került sor 1927–1928-ban, amikor a magyar törvényhozás becikkelyezte a mezőgazdasági munkára alkalmazható gyermekek legkisebb életkoráról szóló nemzetközi egyezményt (1927: II. tc.), a munkahiányról szóló (1928: XV. tc.), a szén- és fűtőmunkánál, valamint tengeri hajókon – ez magyar szempontból nyilván kevésbé volt jelentős – alkalmazható gyermekek legkisebb életkoráról és orvosi vizsgálatáról szóló egyezményeket (1928: XVI., XVII., XVIII. tc.). Ezt követte a fiatalok éjjeli munkájának szabályozásáról, a nők szülés előtti és utáni munkavégzésének szabályozásáról, az üzemi balesetek esetén járó kártalanításról, a foglalkozási betegségek kártalanításáról, az idegen honos és a saját állampolgárságú munkavállalók azonos biztosításáról, valamint az ipari, kereskedelmi és háztartási alkalmazottak betegbiztosításáról szóló egyezmények törvénybe iktatása (1928: XX., XXI., XII., XIII., XXIV., XXV. XXVI. és XXXII. tc.). A következő évtizedben ehhez képest kevesebb ratifikációra került sor, de elmondható, hogy Magyarország az 1930-as években is mindvégig együttműködött az ILO-val.

Az 1931: VII. tc. a kivándorlók hajókon történő ellenőrzéséről szóló egyezményt emelte át a magyar jogrendbe. Ennél következményeiben sokkal nagyobb jelentőségűvé vált az 1932. XIX. tc., amellyel Magyarország a legkisebb munkabékekről szóló ILO egyezményt ratifikálta. Ezt követte az évtized közepén a foglalkozási megbetegedések kártalanításáról szóló, korábban már elfogadott nemzetközi egyezmény módosításának becikkelyezése (1935: XXII. tc.). Két évvel később hasonlóképpen a nők éjjeli munkájának tilalmáról szóló egyezmény módosítását ratifikálták (1937: I. tc.). Magyar szempontból fontos volt, hogy az 1937: XXIV. tc-ben az öregségi, rokkantsági biztosítások nemzetközi viszonyosságát ratifikálták, melyről alább lesz szó. A ratifikációk sorozata a hajón szállított nehéz csomagokra (1938: V. tc.) és a női bányamunka tiltására vonatkozó egyezmény elfogadásával zárult (1939: I. tc.).

A magyar törvényhozás tehát egészen a második világháború kezdetéig sorra vette át az ILO kezdeményezte normákat. Így a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal felé való elköteleződés, majd a tagság ebben a szervezetben a két világháború között nem jelentéktelen nyomot hagyott a magyar törvényhozásban. A Nemzetközi Munkaügyi Hivatal léte és a transzfer önmagában nem volt a magyarországi munkaügy vagy szociálpolitika legfontosabb meghatározója, mert nagy súllyal estek a latba a belső fejlődés erői, amelyek megszabták, hogy mit és miként adaptálnak a transzferben forgalomban lévő tudásból, illetve a nemzetközileg megfogalmazódó normákból. Mégis, az ország tagsága az ILO-ban és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetből érkező, szociálpolitikai tudáskínálat, illetve normakítkezés olyan külső tényező volt, amelyre a kormányzatnak figyelnie kellett, s amely a munkaügyi, szociálpolitikai erőter többi szereplőjének – munkaadói szervezetek, szakszervezetek, szakértők – mozgására is kihatott, országon belüli vitákban is mozgósítható hivatkozási alapként szolgálhatott.

Tévedés lenne, ha azt gondolnánk, hogy a mindenkori kormányok az egyezmények ratifikálásával pusztán formálisan igyekeztek kipipálni egy-egy feladatot, hogy ezzel javítsanak az ország szociális viszonyairól kialakult nemzetközi képen – noha ilyen szándék nyilvánvalóan létezett. Megválogatták, hogy mit ratifikáltatnak a törvényhozással, és mit nem. Az ILO egy sor ajánlását, illetve egyezménytervezetét Magyarország nem is vette át – sok más országhoz hasonlóan –, hiszen például a nyolcórás munkanapról szóló washingtoni egyezményt alig néhány ország cikkelyezte be. Voltak egyezmények, amelyek ratifikálása nem jelentett gondot, mert abban a tudatban szavazhatta meg őket a törvényhozás, hogy a meglévő magyar törvényeket úgyis megfelelnek azoknak. Ugyanakkor Magyarország nem ratifikált olyan egyezményeket, amelyek nem tudott, illetve amelyeket a kormány nem akart megvalósítani. Ilyen volt például – a nyolcórás munkaidőről szóló egyezményen túl – az 1933-ban a kötelező öregségi biztosításról szóló egyezmény, amelynek az 1928-as nyugdíjbiztosítási törvény a háztartási alkalmazottak jogai tekintetében nem felelt meg. A magyar törvény ugyanis nem vonatkozott a cselédekre, míg a nemzetközi egyezmény az ő öregségi biztosításukat is előírta. Bár a nemzetközi munkaügyi hivatal nem hivatalosan azzal biztatta a magyar kormányt, hogy a ratifikáció esetén nem fogják szóvá tenni ezt a különbséget, a kormányzat – miként a minisztériumban fogalmaztak – „az ország külső hitele és belső legalitása” szempontjából nem tartotta ezt elfogadható megoldásnak. Ezzel ugyanis egymásnak ellentmondó törvényszövegek lettek volna egyszerre hatályban.⁴⁰ Magyarország hasonlóképpen nem ratifikálta az 1934-es munkanélküli segélyezésről szóló egyezményt. A tervezet előkészítése során a magyar kormány el tudta érni, hogy az egyezmény szövege ne írja elő a munkanélküliség elleni kötelező biztosítást, hanem csak a jövedelem nélküli munkanélküliek közsegélyezéséről és a munkahelyteremtés feladatairól szóljon. Ez Magyarország számára is elfogadható lett volna, mert ezek az előírások teljesültnek voltak tekinthetők. Ebben az esetben azonban az éves munkaügyi konferencia megváltoztatta az előkészített szöveget, beletette a kötelező biztosítást, ami Magyarország számára már elfogadhatatlan volt, mivel ilyen biztosítás itthon nem létezett.⁴¹

Voltak esetek, amikor a nemzetközi szintről érkezett kezdeményezés tényleges új magyar szabályozás alapja lett. Az 1932: XIX. törvénycikkkel – amely a vonatkozó ILO egyezményt ratifikálta – teremtődött meg a minimálbér bevezetésének a lehetősége, s évekkel később, amikor a kormány legyűrte a munkaadói szervezetek ellenállását, erre alapozva adták ki a minimálbéreket szakmánként meghatározó rendeleteket.⁴² Erre csak azután került sor, hogy a Gömbös kormány átalakításakor távozott Fabinyi Tihamér kereskedelmi miniszter, aki az ILO információi szerint a munkaadókkal együtt akadályozta, hogy a ratifikált egyezmény

⁴⁰ A ratifikációk számának növelése érdekében Genfben azzal biztatták Kádár Leventét, hogy a cselédek kimaradását nem fogják kifogásolni az egyezmény elfogadása után sem. Ő azonban miniszterének tett jelentésében ezt a szóbeli ígéretet kevésnek tartotta és azt javasolta, hogy Magyarország jelentse ki, hogy kész ratifikálni az egyezményt egy a háztartási alkalmazottakra vonatkozó fenntartással. Ehhez persze, folytatta, a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal nem járulhat majd hozzá – hiszen elfogadhatatlan, hogy a tagállamok az egyezményekhez mindenféle fenntartásokat fűzzenek –, de akkor a ratifikáció mégsem egyszerűen Magyarország elutasító álláspontja miatt marad el. Kádár levele Genfből 1934. június 8. MNL OL K 150 K 150 Belügyminisztérium általános iratok. 2808. cs.

⁴¹ MNL Belügyminisztérium K 150 2808. cs.

⁴² A törvényt, amely felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a minimálbért, a GYOSZ ellenezte azzal az érveléssel, hogy a bér nem a gyárvezetés akaratától, hanem gazdasági folyamatoktól függ. Magyar Gyáripar, 23. évf. (1932) 10. sz. 8–9. Hogy a ratifikációt a kormányzat a munkaadók ellenében hajtotta végre, arról az ILO budapesti levelezője is tudósította Genfet. Pap 1933. novemberi jelentése. Archives du BIT C. Hongrie 31-2-1.

alapján valóban elinduljon a minimálbérek meghatározása. Ez után született meg a ratifikált egyezményre hivatkozó rendelet, amelynek nyomán felállították a minimálbért szakmánként megállapító bizottságokat.⁴³ Erre az 1930-as évek végén került sor, ami nem lehetett a nemzetközi szociálpolitikai közvéleménynek szóló intézkedés, hiszen akkor az ILO már a Nemzetek Szövetségével együtt szétesett. Maguk a tényleges minimálbér rendeletek sem azért születtek meg, mert korábban elfogadták az ezzel kapcsolatos kerettörvényt, amely csupán a jogalapot képezte. A nyolcórás munkaidő bevezetése esetében a megfelelő nemzetközi egyezmény szintén segítette a kormányt, hogy leküzdje a munkaadói ellenállást a törvény elfogadásánál, de természetesen itt sem maga a transzfer volt az intézkedés megszületésének legfőbb oka.

A két világháború közötti korszakban egyetlen olyan eset volt, amikor egy magyar kezdeményezésből nemzetközi egyezmény lett, azaz Magyarország nem adaptált valamit a nemzetközi transzferben forgalomban lévő elképzelésekből, hanem a transzfer kiindulópontja volt. Az egyezmény az országok között költözők munkások társadalombiztosítási jogosultságainak érvényesíthetőségéről szólt. Ez magyar érdek volt, mert sok magyar dolgozott távolabbi európai országokban és még inkább a szomszédos utódállamokban, akiknek hazaköltözését segíthette, ha hazahozhatták szerzett jogait. Hosszas előkészítés után az 1935-ös munkaügyi konferencia el is fogadott egy erre vonatkozó egyezményt. Magyar ratifikációja az 1937. XXIV. tc-vel történt meg. Életbe lépésének feltétele volt, hogy legalább két ország ratifikálja. Erre sor is került, azonban a magyar szempontból fontos országok nem voltak a ratifikálók között. Spanyolországgal, Hollandiával, Lengyelországgal lépett életbe viszonyosági alapon az egyezmény, s a magyar miniszteriális apparátus elsősorban a szomszéd országokkal tartotta volna fontosnak az egyezmény kölcsönös életbeléptetését, illetve Franciaországban volt még számottevő magyar munkaerő.⁴⁴

E ratifikációk, illetve a rájuk épülő rendeletek kidolgozása és megszületése nem lett volna elképzelhető a szociálpolitikai, társadalombiztosítási szakértők – politikailag és az egyéni életutak tekintetében igencsak színes, de egymással együttműködő – köreinek tevékenysége nélkül. E szakértők, immár nem egyesületekbe tömörülve, mint 1918 előtt, hanem részint a kormányzat tanácsadóiként, nagyobb részben pedig az illetékes minisztériumok tisztviselőiként, ám mindenképpen nemzetközi hálózatokba integrálódva tulajdonképpen nem nemzeti keretben működő, hanem európai léptékben jelentkező szociálpolitikai, illetve munkaügyi diskurzus részesei, illetve fenntartói voltak. A tudástranszfer működtetése számukra egzisztenciálisan is fontos volt, hiszen állásaik az e területeken kifejtett állami adminisztrációs tevékenységhez kötődtek. A szakemberek tudásközvetítő tevékenysége, bár feltétlenül szükséges volt, önmagában azonban természetesen nem lett volna elegendő a szociálpolitikai törvények megszületéséhez. A munkanélküliség elleni biztosítás ügye például osztatlan támogatást élvezett szakértői körökben, a keresztény és a szociáldemokrata szakszervezetek is egyöntetűen igényelték, illetve a szociáldemokrata párt is követelte a bevezetését, ennek ellenére az elkészült törvénytervezetből nem lett jogszabály, mert túlságosan bonyolultnak tűnt az ipar és a mezőgazdaság munkásviszonyainak egy intézményben való összeegyezete-

⁴³ 52000/1935. K.M. rendelet. E rendeletről az ILO-t budapesti levelezője azonnal, a rendszeres jelentésein kívül tájékoztatta, mivel olyan nagy jelentőségűnek tartotta. A tényleges minimálbér-megállapítási eljárások megalkotásához a magyar kormány szervek az ILO-tól kértek tájékoztatást azzal kapcsolatban, hogy az egyes országokban milyen rendszerben zajlik a minimálbér megállapítása.

⁴⁴ MNL OL K 150 2809. cs.

tése, de legfőképpen a munkaadók élesen ellenezték az elképzelést.⁴⁵ Ezzel ellenkezően alakult a nyugdíjbiztosítás sorsa, melynek esetében a transznacionálisan megfogalmazódó normához a legfontosabb hazai szereplők – beleértve a munkaadókat, a GYOSZ-t is – támogatása társult, s ez lehetővé tette a jogszabály elfogadását.⁴⁶

Végül a nemzetközi transzfer sajátos esetére szeretnénk példát hozni, amikor a határok változása révén került a magyar szociálpolitikai intézményrendszerbe új, a hazai intézmények működésében addig föl nem lelhető elem. Ezt az első bécsi döntés eredményezte. A visszakерült területek társadalombiztosítási pénztárai élére először miniszteri biztosok kerültek, majd azok az OTI részévé váltak.⁴⁷ Ezzel új biztosítási ágazat jelent meg az OTI keretei között, ugyanis a visszatért felvidéki területeken a csehszlovák törvényeknek megfelelően nemcsak ipari, hanem mezőgazdasági munkásbiztosítás is működött. Ezt a visszacsatolás után az OTI tovább működtette, anélkül, hogy a trianoni országterületre kiterjesztették volna a mezőgazdasági munkások biztosítását. Ezzel a magyar biztosítási rendszerben megjelent a külön kezelt mezőgazdasági biztosítási ág, amely – ha ez a helyzet hosszabb távon fennmarad – valamiféle összehangolást kívánt volna meg a korábbi hazai biztosítási rendszerrel. Ez bizonyára a mezőgazdasági biztosításnak az ország egész területére való kiterjesztése lett volna, hiszen a szerzett jogok megvonása sokkal nehezebben lett volna elképzelhető. Hasonló volt a helyzet az öregségi biztosításnál a háztartási alkalmazottak és a mezőgazdasági munkavállalók esetében, akiknek az 1929-es csehszlovák törvény értelmében volt nyugdíjbiztosításuk, s ezt szintén fenntartották immár az OTI keretei között is.⁴⁸

A visszatért területek társadalombiztosítási kérdéseinek rendezése egyébként komoly munkát jelentett a magyar diplomáciának. Sikerült elérni, hogy Szlovákia átadja a nyugdíjbiztosítás összegyűjtött tőkéjének a Magyarországhoz visszakерült lakosságra jutó részét.⁴⁹ Ezzel rengeteg egykori csehszlovák értékpapír és különféle érdekeltség került az OTI tulajdonába. A végső egyezésre 1941 júliusában került sor a Cseh–Morva Protektorátus illetékeivel. A visszatért területek községei, árvízmentesítő társulatai jelentős adósságállománnyal rendelkeztek különféle cseh bankok felé. A köztársasági idők bankjait a Protektorátusban egy Landesbank für Böhmen nevű intézményben egyesítették, így a visszakерült területek közületei ennek tartoztak. E tartozásokat az OTI átvette, és a megegyezés értelmében e követeléseket kicserélték az OTI cseh érdekeltségeire.⁵⁰ Hasonló tárgyalások a Jugoszláviától visszaszerzett területek kapcsán is folytak, de nincs nyoma annak, hogy ezek eredményre vezettek volna. Romániával Észak-Erdély vonatkozásában nem ismeretesek ilyen megbeszélések.

⁴⁵ A nemzetgyűlés több ízben határozatban utasította a kormányt, hogy dolgozzon ki törvényjavaslatot a munkanélküliség elleni biztosításra. Ezen a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium apparátusa dolgozott is. Az elkészült törvénytervezetről nagy tekintélyű külső szakértőktől kértek véleményt – Sztérenyi, Gaál Jenő, Földes Béla, Heller Farkas stb. –, majd az érdekeltekkel megvitatták. A törvény-előkészítés anyagait lásd: MNL OL K 166 6. cs.

⁴⁶ Ezt a törvényt a GYOSZ is támogatta: *Magyar Gyáripár*, 19. évf. (1928) 3. sz. 6–8., 5. sz. 2–5.

⁴⁷ 11.770/1939. M.E. rendelet

⁴⁸ Sajátos volt viszont a helyzet a balesetbiztosítás ügyében, mert itt a visszatért területeken az 1907-es magyar törvény volt érvényben – igaz, rendeletekkel többször módosítva, kiegészítve –, míg Magyarországon az már nem volt hatályban, mert a kérdést az 1927-es társadalombiztosítási törvény rendezte.

⁴⁹ MNL OL K 150 4084. cs.

⁵⁰ Az e kérdésekről szóló, több éven át húzódo tárgyalások iratanyaga: MNL OL K 150 4085. cs.

Összegzés

A transznacionális történetírás gyakran adottnak tekinti a nemzeti, nemzetállami szint meglétét, és azokat a kapcsolatokat elemzi, amelyek az egyes nemzeteket, államokat egymással, illetve a transznacionális szinttel összekötik, s amelyek megragadásával az egyes országok története a gyakran alkalmazott nemzetállami történeti kereten túllépve mondható el. Közlebről megvizsgálva a kérdést azonban a nemzeti, nemzetállami szint eleve meglévőnek tételezése valójában kérdéses, a transznacionális szerveződések nem feltétlenül a nemzeti egységekre épülnek rá. A transznacionális szint diskurzusai, hálózatai, intézményei gyakran önálló szereplők, s nem a nemzeti egységekben zajló fejlődésből épülnek föl. Sőt, sok esetben a nemzetállami léptékben zajló fejlődés kiindulópontjait képezik a transznacionális szintű mozgások.

A 19. század utolsó évtizedeire és a 20. század első felére vonatkozó vizsgálatunk azt mutatta, hogy a kor Európájában a szociálpolitikai diskurzusok és reformjavaslatok gyakran eleve nem nemzetállami keretekben fogalmazódtak meg. Nem egyszerűen arról volt szó, hogy az egyes nemzetállamokban párhuzamos folyamatok mentek végbe Európában, hanem arról, hogy a szociális kérdéssel, a munkáskérdéssel eleve európai, nemzetközi térben foglalkoztak a társadalmi reformok iránt elkötelezett aktivisták és szakértők. Magyar vonatkozásban is igaz – miként megpróbáltuk bemutatni –, hogy a szociálpolitikai diskurzusok a 19. század végén valójában a transznacionális diskurzusok magyar változataiként kezdtek kibontakozni. Így tehát ebben az esetben a transznacionális diskurzusok megjelenése megelőzte a nemzeti szinten beindult fejlődést. Amikor viszont a szociálpolitika kibontakozása megindult, egyre több hazai szereplő és körülmény határozta meg továbbfejlődésének útját, azaz nem elhanyagolható szerephez jutott az útfüggőség is.

ZSOMBOR BÓDY

Hungarian Social Policy in an International Context: Knowledge Transfer and Its Results in Hungary Before 1945

The study explores the connection between Hungarian social policy discourse and international knowledge production related to social issues in the late 19th century and the first half of the 20th century. According to present analysis the experts developing the Compulsory Sickness Insurance Act of 1891 in Hungary intended it as part of a social engineering plan, as a preventive measure against problems they expected to become more severe in the upcoming years, as industrialization was still in its infancy in the country. As large-scale industry and welfare institutions developed, social policy (especially in 1907 and 1927-28) became a battleground of different parties with varying interests, therefore we can no longer talk about the relatively free adaptation of international knowledge, which characterized the initial steps in the creation of the welfare system. The study reveals that participation in the international transfers of knowledge required experts, whose professional and partially political position was created due to the participation in the transfer. The essay presents how social policy experts succeeded in transferring international knowledge in the field to Hungary, developing relations with the political elite, and contributing to social policymaking through these relations. This account also challenges the notion that in the final decades of dualism the government's liberalism became "self-preserving", as the political elite was receptive towards the input of social policy experts and was ready to handle the social issues

emerging with industrialization by creating new institutions. Finally, the study examines the channels of knowledge transfer established by Hungary's membership in the International Labour Organization (ILO) between the two World Wars, and the international social policy guidelines which were adopted into Hungarian legislation due to the country's ILO membership.