

HALLA AURÉL

Politika a szociálpolitikában

Szociális Szemle, 1. évf. (1939) 2. sz. 58–61.

Halla Aurél (1880–1959) jogász, közgazdász. 1921-től a Kereskedelmi Minisztériumban előbb osztálytanácsos, majd a törvényelkészítési osztály vezetője, miniszteri tanácsos. Komoly szerepe volt a Trianon utáni Magyarország kereskedelmi életének újjászervezésében. 1936–1938 között a Magyar Királyi Kereskedelem- és Közlekedésügyi Minisztérium államtitkára. Közreműködött az érdi KALOT iskola létrehozásában. A Rákosi-korszakban internálták, csak 1956 után került haza.

A Szociális Szemle hasábjain megjelenő írás a politika, a társadalompolitika és a szociálpolitika viszonyát tárgyalja. A szerző amellet érvel, hogy az állami beavatkozás elvét tagadó liberalizmus lényegéből eredően volt képtelen érdemi szociálpolitikára, ami szerinte csak a liberalizmustól való különböző nagyságú eltérés mértékében valósítható meg. Az eltérés mértékének megállapítása azonban már politikai feladat. Következtetése, hogy a szociálpolitikát nem lehet politikamentesen művelni: a szociálpolitikai irány és keret meghatározása politikai kérdés. Példának a szakszervezet vs. munkáskamara kérdésében kialakult korabeli vitát mutatja be.

Aki a szociálpolitikai törekvéseknek mintegy másfél évszázados történetét szemügyre veszi, egyebek között két tényt állapíthat meg. Egyik tény, hogy minden szociálpolitikai célkitűzés mélyén – burkolózzék bárminő jelszavakba vagy törvényszerűségekbe – gyakorlatilag az a törekvés rejlik, hogy egyes támogatni kívánt társadalmi rétegek megélhetése közületi beavatkozás útján biztosítható. Ennek oka: mert a hatályos magánjogi jogrend közületi beavatkozás nélkül az illetők megélhetését nem tudja biztosítani. A másik tény, hogy minden ilyen törekvés, bárminő erkölcsi mázzal vonassék is be, elvileg ellentétes a XIX. és az eddig lepergett XX. század társadalmi szervezeteinek – mondhatni – máig legfőbb elvével: a liberalizmussal. Nincs az a logikai mesterkedés, amely elvileg és logikailag elfogadhatóvá tudná tenni, hogy a „be nem avatkozás” társadalmi rendjében bárki javára közületi „beavatkozás” történjék. A viszonyok pedig különböző módokon kikényszerítették a beavatkozást. Egyrészt a legfőként érdekelték: a munkások szervezkedése; másrészt a be nem avatkozásnak különféle általános káros következményei, minők a népesedésben s ezzel kapcsolatosan – a honvédelmi tekinteteket mellőzve – a munkáslétszám csökkenésében rejlő gazdasági hátrányok, a közegészségügynek a védtelen szegénység közbetegségei által a jobb módúak felé is történő veszélyeztetése s egyéb hasonló körülmények a szociális beavatkozás szükségének belátásához vezettek. De ez a belátás nem a szociálpolitikai

célkitűzéseknek a liberalizmussal való összhangját, hanem a liberalizmus egy és más eszközökkel ki nem küszöbölhető olyan szervei hiányait igazolja, amelyek a liberalizmus módszerével, a be nem avatkozással nem orvosolhatók. A szociálpolitika eszerint a liberalizmus, mint az uralkodó társadalomszervező elv ellenére fejlődött ki, s hogy elismerésre talált, az voltaképpen annyit jelent, hogy a még korunkban is uralkodónak számító társadalomszervező elvtől, a liberalizmustól, minden társadalom, amely szociálpolitikát alkalmaz, – és melyik nem alkalmaz? – többé-kevésbé elfordulni kényszerült. Ebből következik, hogy a XIX. század individualizmusában, liberalizmusában, kapitalizmusában nem szabad a társadalmi fejlődés dicsőséges végeredményét látni, hanem csak átmeneti állapotot. Ennek további fejlődése, különféle behatások alatt, különféle irányban történhetik. Következésképpen a szociálpolitikai kutatások egyik alapvető követelményének annak tárgyilagos megállapítását kell tekinteni, mennyire fordult el egy társadalom a maga alapvető szerkezeti elvétől, a liberalizmustól? Az elfordulási szög szárai között fejtheti ki a szociálpolitika a maga gyakorlati működését. A totális és diktatórikus államok teljesen kiszorították társadalmi szemléletükből a liberalizmust. Ott tehát a szociálpolitikának nevezett tevékenység és működés, elvileg és fogalmilag, a régi bevett értelemben teljesen megszűnik, mert közigazgatás jogi vagy közjogi berendezkedés problémájává válik. Nem vitás ugyan, hogy elképzelhető az egész szociálpolitikának közigazgatás jogi felfogása – ez idő szerint azonban liberális társadalmi berendezkedés mellett, a szociálpolitika nem közigazgatás jogi fogalom. Ez idő szerint a szociálpolitika olyan törekvéseket jelent, amelyek a magánjogi módszerekkel ki nem elégíthető megélhetési követelményeknek közületi beavatkozással történő kielégítésére irányulnak. Amivel de lege ferenda nem ellentétes a szociálpolitikának a Szociális Szemle beköszöntőjében adott magas fokú célkitűzése. A világ nem diktatórikus és nem totális államai, köztük hazánk is, társadalmi berendezkedésükben és jogrendjükben általában még a liberalizmusnak hódolnak, ezekben tehát szociálpolitikai tevékenységre tág tér nyílik attól függően, hogy az illető állam mennyire tér el a liberalizmustól és enged beavatkozást a társadalmi viszonyokba. Ennek az eltérésnek, az eltérés mekkoraságának megállapítása azonban már nem szociálpolitikai, hanem politikai feladat, mert a meglévő jogrendtől való eltérésre irányuló akarat elhatározást követel. Már pedig a politikát, Concha Győző³¹ gyakorlati értékű meghatározása szerint (Politika V.) a nemzeteknek és országoló férfiaknak (politikuskoknak) akaratirányzó ténykedései teszik. Téves ennél fogva azoknak a szociálpolitikusoknak az álláspontja, akik szerint a szociálpolitikai kérdéseket politikamentesen kell megoldani. A gyakorlati kivétel lehet politikamentes; bár a gyakorlatban sem az. Elég egy-egy szociális jótékonyági akció szövevényébe bepillantani, hogy megszűnjék az az illúziónk, mintha ezekből hiányoznék a pártpolitika, a pártösszeköttetés, mondjuk egy-egy közsegély kiosztásnál a protekció. A szociálpolitikai irány és keret meghatározása mindenesetre politikai kérdés. Vizsgáljunk ennek bizonyítására gyakorlati példákat: A részvényjog reformja általános felfogás szerint tiszta közgazdasági; nemzetekölcsi vonatkozásban

31 Concha Győző (1846-1933): konzervatív felfogású jogász, egyetemi tanár, a Magyar Tudományos Akadémia tagja.

azonban szociálpolitikai kérdés is. A reformra a szaktudomány megállapításai szerint évtizedek óta szükség volna. Kormányprogram is volt már néhányszor, teljesen elkészült a javaslat is, mégis lekerült a napirendről – politikai okokból. A reform ugyanis a kisztrésvényesek igazságosnak megállapított érdekeit is kívánta szolgálni – ebben a vonatkozásban szociális is – de a részvénytársaságoknál nemcsak kisztrésvényesek vannak s ezek politikai ereje elnyomta a kisztrésvényesek politikai erejét. Másik kitűnő példa az ipari munkás szakszervezeti kérdés. Az ipari munkásszakszervezetek, éppen úgy, mint általában a szociálpolitika is, a liberális társadalmi rend hiányainak visszahatásaként keletkeztek, s többé-kevésbé tömörítették magukba egy-egy iparág munkásságának zömét. A liberális jogrendnek megfelelően természetesen csak az önségély alapján és keretében. Azt a körülményt, hogy többféle irányú: szociáldemokrata, keresztényszociális, stb. szakszervezet volt és van, nem kívánom kiélezni; úgy veszem, mintha egységesek lettek volna, hiszen működésük lényegében (munkabér, munkaidő, munkaalkalom közvetítése, stb.) tényleg egységesek is voltak, csupán világnézet, tehát nem szakszervezeti lényegű maguk tartása tekintetében különböztek. Kezdetben a szakszervezetek az egyesületi jog szabályai alatt állottak és sok államban még ma is állnak, de valóságos erejük ettől függetlenül, a kölcsönös érdekközösség felismerésében és a felismerés erkölcsi követelményeinek levonásában rejlett és rejlik. Ez viszont a tagoknak, a munkásoknak nyújtott bizonyos előnyök: munkaközvetítés, munkanélküliségi segély, stb. hasonló eredményes ténykedés függvénye gyanánt jelentkezett. A munkás ugyanis azért ragaszkodik szakszervezetéhez, mert felismeri, hogy a szervezet előnyöket biztosít neki. Ezért nevezik magukat a szervezett munkások „öntudatos” munkásoknak. A fejlődés folyamán az állam fokozatosan beavatkozott a szakszervezetek működésébe. Nem úgy, hogy a szakszervezeteket megszüntette, vagy közvetlenül irányította, hanem úgy, hogy működési területüket és lehetőségüket okszerű eszközökkel szűkítette. Kezdődött ez – bár ez még nem volt szoros értelemben vett szakszervezeti ügykör – az ipari munkásság betegség- és balesetbiztosításával. Folytatódott a munkaviszonyok bizonyos szabályozásával (női és gyermekmunka stb. tekintetében), majd öregségi és rokkantsági biztosítással, általános munkaidő- és munkabér szabályozással. Ha az állam majd szükségét látja annak, hogy a munkaközvetítést és a többi feladatkört is kivegye a szakszervezetek kezéből és esetleg munkanélküli segélyt is nyújt: akkor a szakszervezetek egyenlővé válnak más kultúregyesületekkel, amelyeknek különösebb szociálpolitikai jelentőségük nincsen. (V. ö. Munkajog című tanulmányomat: Mai Magyar Közigazgatás című gyűjtemény IL köt. Korszerű Közszolgálat Útja 640.)

Annak ellenére viszont, hogy a szakszervezetek nagy jelentőségre tettek szert, jogi értelemben nem tekinthetők érdekképviselőnek. A szakszervezetek mellett érdekképviselőül egyes államokban a munkáskamarák alakultak. Nálunk azonban sem a szakszervezetek hatásköre nincsen az egyesületi jog keretein túlmenően szabályozva, sem törvényes érdekképviselője az ipari munkásságnak nincsen. Pedig ez annál inkább hiányolható, mert a magyar társadalom jelentékeny részének van már jogilag szervezett és elismert érdekképviselője. Utalok az ügyvédi, orvosi, közjegyzői, mérnöki, ipari

és kereskedelmi kamarákra. Még az egyébként annyira elhanyagolt mezőgazdasági munkásság is törvényesen elismert érdekképviselőt nyert a mezőgazdasági kamarákban. A társadalomszervezés politikai iránya tehát azt mutatja, hogy hovatovább jogilag intézményesített, általános hivatásbeli érdekképviselői rendszer érvényesül. Föl kell tehát tételni, hogy előbb-utóbb sor kerül az ipari munkásság törvényes érdekképviselőjének rendezésére is, ami társadalomszervezési, – közigazgatás jogi s általában jogi tekintetben – esetleg teljesen megszüntetné a szakszervezetek eddigi fogalmát, működését és keretét. Mi történjék ez esetben, de lege ferenda,³² a szakszervezetekkel, illetve visszamaradó vázukkal? Történelmi hivatásukat betöltötték. A liberalizmus elleni harcaikat megvívták. Tevékenységi körük közigazgatás jogi feladatává válik. A liberális jogrendszer olyan-amilyen fenntartása mellett egyesületként tovább is működhetnek. Megmaradjanak-e tehát továbbra is, mint legalább a munkásérdekek tudatosításának tényezői? Nem inkább a jogilag intézményesítendő érdekképviselő keretében kell-e kifejleszteni a hatékonyabb öntudatosítási körülményeket? Hiszen az emberek ugyanazok maradnak, akik a szakszervezetekben voltak, van-e tehát szükség arra, hogy esetleg érzelmi okokból igyekezzünk mumizálni a szakszervezeteket? E folyóirat első számában megjelent idevágó tanulmány³³ is azt mutatja ki, hogy a szakszervezetek azokban az államokban, melyekben a törvényes munkás érdekképviselő hatékonyabb szervezetet kapott, elsovadtak. A mi történelmünk is ismer erre példát: az 1872. évi VIII. törvény nem törölte el a céheket, csak nem hagyta meg a hatáskörüket és a céhek nyom nélkül elenyésztek. E gyakorlati jelenségek és tapasztalatok után joggal feltehető az a kérdés is: „Szakszervezet vagy munkáskamara? A kérdés ilyen feltevése nem jelent ellenséges hangulatot vagy érzületet a szakszervezetekkel szemben. Nem helytálló, sőt a közérdekre veszélyes az olyan általános kijelentés is, mely szerint a kérdés ilyen feltevése távol állana a szakszervezet vagy a munkáskamara rendeltetésének ismeretétől. Ilyet csak fiatalos túlbuzgóság vagy túlzott öntudat doktrinersége mondathat. Nem, a kérdés ilyen feltevése nem rokonszenv vagy ellenszenv, esetleg tudatlanság kérdése, hanem a nagy általános politikától függő célszerűségi és gyakorlati kérdés, ami a szociálpolitikának jellemzője. Maga a munkásság is így fogja fel a szakszervezeti kérdést, hiszen – legalább a szociáldemokrata jellegű szakszervezeteknél, amelyek a munkásság túlnyomó részét tömörítik – a politikai párt hivatalosan nem egyéb, mint a szakszervezeti törekvések politikai biztosítására szolgáló szervezet. Tisztára politikai kérdés az is, vajon munkáskamara, munkakamara, vagy valamilyen más elegendőleg legyen-e az esetleg elkövetkező munkásérdekek képviselője. A döntés attól függ, vajon a szabályozás idejében mit kíván a nemzet érdeke. Ami tisztán politikai kérdés. A szabályozásnak kizáróan ennek az érdekek szempontjából kell történnie. Ha a nemzet érdekeinek megfelel, vagy a nemzeti érdekek szempontjából közömbös a szakszervezeteknek jelenlegi alakjukban való működése, akkor a szakszervezetek működésének megszüntetésére vagy hatáskörük szűkítésére nincsen szükség. Ha azonban ez nem közömbös, sőt a nemzet érdeke más irányú működést kíván,

32 a meghozandó törvény szerint

33 Hilscher Rezsó: Munkáskamara – munkakamara, 10 s köv. 1. 59 (lábjegyzet az eredeti szövegben)

s az ipari munkásság törvényes érdekképviselői szervének felállítására tényleg sor kerül, akkor válaszut elé kerülhet a szakszervezetek fennmaradása. Tény, hogy e téren különböző szélsőséges és kevésbé szélsőséges felfogások nyilvánulnak meg. A szélsőséges álláspont a szakszervezetek feloszlását követeli. A kevésbé szélsőséges álláspont megelégszik olyan szabályozással, mely a szakszervezetek hatáskörét, vagyont kisajátítva, azt más, megfelelőbbnek ítélt szervre ruházza, ami által a szakszervezetek lassú elsoványodásra volnának ítélve. Mindez tiszta politikai kérdés. Ebben a pillanatban a feladat az, hogy a különböző nézetek, megoldási módozatok részletes megvitatásban részesüljenek azért, hogy majd a döntés idején a pro és kontra érvek és feltehető erők ismerete rendelkezésére álljon a döntésre hivatott szervnek, aki ezeket gondos mérlegelés tárgyává téve, a nemzet érdekeinek legmegfelelőbb megoldást választhassa – az ő politikai felfogása szerint. A munkás-, illetve munkakamara intézményének, továbbá a szakszervezetek eszmei és valóságos történetét összehasonlítva a hazai viszonyokkal, arra a következtetésre jutok, hogy nálunk kombinált megoldás volna megfelelő, amely beleilleszkedik általános fejlődési vonalunkba, s egyben a különböző célokat is egyesíti. Gondolok ugyanis arra – Hilscher tanulmánya is ezzel zárul, bár nem fejt ki a gondolatot – hogy a mindenestre módosított szervezetű kereskedelmi és iparkamarákba lehetne a munkás érdekképviselőt beépíteni. A kamarákban létesíthető volna a munkáskamarához hasonlóan széles hatáskörű és önálló ipari munkásszakosztály, természetesen megfelelő szakmai és helyi csoportokkal. Ez a szakosztály egy kamara kebelében lévén a munkaadó érdekeltségek ugyancsak önálló szakosztályaival, ez a megoldás egyúttal egyesítené magában a munkakamarai feltételeket is. Ferenczi Imrénének több mint harminc évvel ezelőtt megjelent Sztrájk és szociálpolitika című munkája Új-Zélandtól Európán át Kanadáig a különféle szervezeti formák nagy számát közölte már; a forma tekintetében tehát óriási választék áll rendelkezésre, de éppen a választék óriási volta azt mutatja, hogy a megjelenési forma nem túlzottan jelentős. A kereskedelmi és iparkamarai megoldás mellett megjelenik az a kérdés is, vajon a szakszervezetek nem volnának-e alsó fokú tagozat gyanánt fenntarthatók és felhasználhatók? Ez esetben a szakszervezetek súlya már jogi elismerésben is részesülne és talán a munkásság érzékenységét és ragaszkodását is kielégítené egy ilyen megoldás. A kereskedelmi és iparkamarákban történő megoldás mellett pénzügyi okokból foglalkozni kell. Minden szervezés költséggel jár, s minden ilyen szervezés kapcsán jelentkező költség lényegileg negatív kiadás. Olyan szegény országban, mint a miénk, minden negatív kiadást a legcsekélyebb összegre kell leszorítani. A kereskedelmi és iparkamarák már megfelelő helyiségekkel, épületekkel, kitűnő szakérőkkel, gazdag könyvtárakkal rendelkeznek. Ezeket az intézményeket csekély költséggel át lehet szervezni úgy, hogy a paritásos ipari munkás érdekképviselő igényeit is megfelelően kielégíthetik. De ez a megoldás illeszkednék bele legjobban jogfejlődésünk irányába is. Ugyanis a mezőgazdasági munkásság érdekképviselője is a mezőgazdasági kamarákban szervezetetett meg a munkaadókéval együtt. Miért kellene ettől az iránytól az ipari munkás érdekképviselő kérdésében eltérni? Mindez azonban politika. Annyira politika, hogy nem kell bővebben bizonyítani.

Liberális társadalmi rendben, aminő eddig a mienk is, még a megélhetés jogának biztosítása is politika, mert a liberalizmus csak az élethez való jogot biztosítja, a megélhetéshez való jogot nem. A megélhetéshez való igény – nem jog, csak igény – kielégítését rábízta a gazdasági erők játékára. A szociálpolitikának feladatai közé tartozik ennek az álláspontnak megdöntése, mert ez ellenkezik az általános keresztény erkölcsi elvekkel. De a magyar szociálpolitikának különös feladata elismertetni a megélhetéshez való jog abszolút voltát, mert ezt már a vérszerződésbe foglalt jogszabályaink is a nemzeti gondolat integráns elemének hirdetik. Ezt a magyar nemzet nem teheti politikai vita tárgyává, de magának a nemzeti gondolatnak tudatosítása is politikai feladat legalább annyiban, amennyiben tudományos történelmi feladat is. Következik ebből az, hogy a szociálpolitika csak kisebb részében nemzetközi jellegű, nagyobb részében a nemzeti gondolat alapján emelkedik. De következik az is, hogy a nemzeti gondolat tekintetében politikamentes, mert a nemzeti gondolat természete, hogy minden irányzat tekintetében egységes. Ez a végső célkitűzés. A magyar szociálpolitikának végső célkitűzése e szerint az a tétel, hogy a nemzet tagjai közül senki annak a nemzeti jövedelemnek élvezetéből ki nem zárható, amelyet a nemzet közös munkája gyümölcsözött. Ez politikamentes célkitűzés és kiindulási alap. Ennek a célnak, egész magyar társadalmunk megélhetése biztosításának, a nemzeti jövedelem szaporításának és megosztásának és a kapcsolatos egyéb kérdéseknek tömege azonban már élő politika, mert a miként tekintetében a helyzet állandóan változik és az állandó változás eredménye csak politikai megítélésen keresztül vonható le. Jó régen olvastam egy szellemes svéd regényt. Hajótöröttekről szólt, akik nem Robinzonként ugyan, hanem nagy társaságban egy elhagyott szigetre vetődtek és ott berendezkedtek. Valamennyien képzett, bölcs emberek voltak, telve voltak tudással, azonban mihamarabb rájöttek, hogy tudományuk a világtól való elzárkózottságuk mellett nem használható. Új tudományra van szükség, – adták ki a jelszót, s alkottak egy új tudományt, a – tobozológiát, amely abból állott, hogy a nagy kiterjedésű fenyőerdők tobozait pikkelyeik tizedmilliméteres hosszúságai szerint osztályozták. Persze, ennek a tudománynak sem vették hasznát. A szociológia sem régi tudomány, még kevésbé az a szociálpolitika, s egyben a leggyakorlatibb modern tudomány, amely az életben él és a politikában érvényesül. Ha elveszti az étellel és a politikával való kapcsolatait és pusztá kategorizálássá válik, megszűnik jelentősége is. Fogalom meghatározásokra kétségtelenül van szükség, de csak fenomenológiai értelemben, nem pedig lényeg tekintetében. Semminek a lényegét nem ismerjük, csak megjelölni tudjuk, de azért használni tudjuk. Nem tudjuk, mi az elektromosság, de világítani tudunk vele. Nem azon fordul meg a szociálpolitika eredményessége, hogy vajon egy társadalmi jelenség fogalmát miként töltjük meg szótartalommal, hanem azon, hogy a szociálpolitika mennyiben tudja a politikával a maga nemzeti gondolatban gyökerező ama követelését elfogadtatni alapelvül, hogy mindenkinek megélhetését biztosítani kell és erre milyen módszereket ajánl.