

## **A magyar szegénygondozástól a produktív szociálpolitikáig 1920–1943 között**

*From poverty alleviation to productive social policy in Hungary between  
1920–1943*

MOLNÁR MARGIT

„Tiszteld a múltat, hogy érthesd a jelent, és munkálkodhass a jövőn.”  
(gróf Széchenyi István)

### **Összefoglalás**

*A szegénygondozás lényege (Egri Norma, Pécsi Norma, Magyar norma elnevezéssel) hogy szervezettséget vitt a segélyek összegyűjtésébe, majd szétosztásába, és megszüntette a koldulást. A gondozást egyházi rend által végezték, s ezek a szegénygondozó testvérek a helyszínen keresték fel a szegényeket, környezettanulmányt végeztek, és mindenkinek azt adták, amire szüksége volt (pl. napi ebéd családonként, napi/havi élelmiszer-adag, ruhanemű, tüzelő, készpénz-segély). Ezen túlmenően részt vettek a betegek, öregek gondozásában is.*

*Az 1930-as években terjedt el a szociális állam eszméje. Ez Magyarországon egy különleges nemzeti utat takart, az állam szervei útján az egész életre kiterjedően segítette az egyént, családot (anya- csecsemő-gyermekvédelem, zöld kereszt egészségvédelem, szegénygondozás a Magyar Norma szerint).*

*A produktív szociálpolitika lényege a fokozatosság elve: „ott ahol az elesettség a legnagyobb, nem lehet a juttatásoknak a legnagyobb fokával kezdeni az elesettségből való kiemelést, mert ha az elesett nem rendelkezik a szükséges erkölcsi és ismeretbeli kellékekkel, a segítségnek az ismeretek nyújtásával és helyes gazdálkodásra való tanítással paralel kell haladni. Sok éves tapasztalat igazolja, hogy az elesettségből csak fokozatosan lehet az egyéneket a jobb gazdasági körülmények közé helyezni.” (Esztergár, 1939)*

**Kulcsszavak:** szegénygondozás – szociális állam – fokozatosság elve – produktív szociálpolitika – Országos Nép- és Családvédelmi Alap

### **Abstract**

*The essence of poverty care (named Egri Norm, Pécsi Norm, Hungarian Norm) collection and distribution of the benefits were systematically organised and consequently begging was not necessary. Care was provided by religious orders, who visited the poor, after studying their living conditions each beneficiary could receive exactly what s/he needed (e.g. daily meals or food allowances for families,*

*clothes or financial aid, firewood/coal), and actively participated in providing care for the lonely, ill and aged persons as well.*

*The slogan of “social state” became popular in Hungary in the 1930’s. In Hungary, the new slogan was interpreted as a special national route of development in various social areas (mother and infant protection, child care, Green Cross Movement health protection, care for the poor under a Hungarian Norm system).*

*Significant principle of social policy: gradualism. “Where vulnerability is the deepest, assistance must not start with providing the maximum of social benefits. If the vulnerable person does not have the necessary morals and knowledge, help must also include simultaneous education and training on housekeeping. Many years of experience have confirmed that the economic conditions of needy individuals should be improved gradually.” (Esztergár, 1939)*

*Keywords: poverty care – social state – gradualism – productive social policy – National Fund for the Protection of People and Families (ONCSA)*

## **Előzmények**

A két világháború közötti magyar szociálpolitika megértéséhez abból kell kiindulnunk, hogy 1920-ban a Magyar Királyság megszűntével magyar nemzettársaink millióit, és az ország gazdasági alapjait, életfeltételeinek jelentős részét elveszítettük, a súlyos jövótételi kötelezettséggel beláthatatlan ideig eladósodtunk. Ilyen társadalomtörténeti háttérrel a magyar szociálpolitika Esztergár Lajos általi jellemzése az egyedül valós. „A hazai szociálpolitika friss keletű, alig pár éves múltra tekint vissza (...) a legváltóságosabb időkben követelt intézkedéseket, amikor az ország ipari telepektől, bányáktól, természeti kincsektől megraboltan és lakossága megcsonkítása következtében szerényen állja körül a szociálpolitika munkaterületét. Ilyen körülmények között nem lehet beszélni nagy szociális alkotásokról, nagy intézményekről, hanem a meglévő erők csoportosítását kell elérni. A tömegeket az éhezéstől megóvni, az erőket átmenteni jobb időkre. Ebből kettős feladat következik egy szakember számára: új típusú, magyar sajátosságoknak megfelelő szociálpolitikai gyakorlat megvalósítása, és az ehhez szükséges, új ismereteken alapuló szaktudás”. (Esztergár, 1934)

Nos, lássuk azt a folyamatot, és végeredményét, amely ennek a programnak az alapján erős hittel, szívós és kitartó munkával meg is valósult.

Az egri normás szegénygondozás 1926-ban éppen a tűzoltást volt hivatva elvégezni abban a korszakban, amikor nemcsak a magyarországi munkanélküliek ellátása, hanem az elcsatolt területekről hozzánk érkezők kenyérhez juttatása is mindennapi kihívás volt. Lényege: a koldulás megszüntetése, és a segítség szervezetté tétele volt.

Az 1930-as években dúló nagy gazdasági világválság idején terjedt el Magyarországon is a „szociális állam” jelszava. Mihelics Vid egyetemi magántanár már a háború utáni években megírt disszertációjában bemutatta az európai régi jogállamok átváltozását szociális állammá.<sup>1</sup> Magyarországon ez az új jelszó különleges nemzeti utat takart, amely a szociális problémák több területén (anya- és csecsemővédelem, gyermekgondozás, zöldkeresztes egészségvédelem, családvédelem, magyar normás szegénygondozás) behálózni kívánta az egész emberi életet. Mindenekelőtt a munka védelmének különféle fázisai nyertek jogi szabályozást, miután a magyar kormányok egymás után becikkelyezték<sup>2</sup> a nemzetközi munkavédelem kongresszusai és egyezményei során elfogadott kötelezettségeket.<sup>3</sup>

Az 1930-as években világossá vált, hogy a mégoly szervezett szegénygondozás, az ínség- és szükségmunkák biztosítása sem jelenthette a nyomorúság felszámolását, az abból való kiemelkedésre, állami kötelezettség- és felelősség vállalásával új utakat, módokat kellett keresni. A magyar nép- és családvédelem gondolata, az ún. produktív szociálpolitika a korszak két kiemelkedő személyiségéhez, Keresztes Fischer Ferenc belügyminiszterhez és Esztergár Lajos pécsi jogász professzor és Pécs polgármestere nevéhez fűződik.<sup>4</sup>

A 198.000/1937. IX. sz. belügyminiszteri rendelet utalt arra a kiterjedt szegénységre, amely részben a trianoni szerződés területi rendezéseire volt visszavezethető, s amely egyúttal parancsolóan állította előtérbe a kormányzás és igazgatás minden lehető módon való igénybevételét az általános közjólétet fokozó társadalompolitikai és közjóléti (szociális) célok megvalósítására.

A hivatkozott rendelet alapozta meg az új közjóléti irányzatot, amelynek megszervezését a törvényhatóság<sup>5</sup> első tisztviselőjére, az alispánra bízta, akit e tevékenységében – a vármegye lakosságától függően – 20-24 tagú vármegyei közjóléti bizottság támogatott. Az adott vármegyében járasonként elkülönítve, évente összeállították a közjóléti és gazdasági helyzetképet, s kidolgozták a megvalósításra alkalmas népvédelmi munkatervet.

Ebben a rendeletben szó van egy szakemberről, a közjóléti előadóról, akinek kiváló szervezőképességgel és megfelelő jártassággal kellett rendelkeznie. A vele szembeni elvárást a közigazgatási tisztviselő gondolkodásmódjának eltérése alapozta meg: a közigazgatási tisztviselő gondolkodásában az alig változó jogrend szolgálata a statikus elemeket fejleszti ki, ezzel szemben a közjóléti előadónak fő célja a kedvezőtlen gazdasági és szociális viszonyok változtatására törekedni. A közjóléti előadó tisztét csak az tudja eredményesen és méltón betölteni, aki nem riad vissza sokoldalú előtanulmányoktól, elméleti tudását nem

---

<sup>1</sup> Ld. erről bővebben: Mihelics, 1931.

<sup>2</sup> A. m. a magyar törvények sorába iktatták.

<sup>3</sup> Ld. erről bővebben: Matheovits, 1936.

<sup>4</sup> Ld. erről bővebben: Molnár, 2002.

<sup>5</sup> Ma: megyei önkormányzat.

az íróasztal mellől kívánja az életre erőszakolni, hanem a megyei tárgyi és személyi viszonyok alapos ismeretével keresi a javítási lehetőségeket. Szívósan és rugalmasan az adottságokra épít, az akadályokat, legyenek azok lelkiek, politikaiak vagy anyagiak, állandó figyelemmel kíséri, s gyorsan, tapintatosan és erélyesen igyekszik azokat leküzdeni. Eme új típusú szakember kineveléséhez először egy 1939-es országos szociálpolitikai értekezlet adott elméleti megalapozást, majd először a pécsi jogi karon elindult egy szociális tanfolyam.<sup>6</sup>

A hivatkozott belügyminiszteri rendelethez mellékként csatlakozott egy kérdőív a községi adatgyűjtésekre vonatkozóan. Az adatgyűjtés felölelte: a község földrajzi fekvésének, adottságainak felmérésétől a lakosság lélekszámának életkorok, vallás szerinti megoszlását, a születések, házasságkötések, halálozások, népvándorlások számadatain túl az egykés községek számát, az egyke okának felkutatását. További kérdések között szerepeltek a birtokviszonyok, a gazdasági helyzet, a munkaalkalmak, a munka- és cselédbérek nagysága, az egészségügyi, kulturális, szociális és egyéb intézmények léte vagy hiánya, a lakásviszonyok, valamint tartalmazta annak a javaslatnak a rögzítését, hogy az adott községben a lakosság kereseti viszonyai milyen módon lennének megjavíthatók, figyelembe véve a helyi adottságokat, problémákat, és a népesség hajlamát. A kérdőív végén a feltárt helyzetkép után a javaslatokat két csoportba sorolták: helyileg és országos szinten megoldandó problémákra. Erre a mindenre kiterjedő felmérésre és pontos helyzetképre lehetett azután megalapozni az ún. vármegyei munkaprogramokat, amely – a meglévő adottságok figyelembe vételével – a vendégforgalom kiépítésétől kezdve a népművészeti- és háziiparok, a gyógynövénygyűjtés és értékesítés, gyümölcstermesztés, állattenyésztés, hulladékfém-gyűjtés meghonosításán át az útépitésekig, lakásépítésekig terjedt. (Csizmadia, 1977, pp. 159–163)

## **Az első szövetkezeti kísérletek**

### *Szatmár megyei kísérlet*

Ilyen előzmények után indult el Esztergár Lajos tervei és elgondolásai alapján a Szatmár vármegyei kísérlet. Szatmár megyében a rászoruló családok megsegítésére egy Vármegyei Közjóléti Szövetkezettel kísérleteztek, amelynek központja Mátészalkán volt. A szövetkezet állami pénzen alakult azért, hogy segítse a sokgyermekes bizonytalan egzisztenciájú családokat produktív támogatással, ami az elesettségből való kiemelést jelentette. Érvényesült azonban ebben egy jelentős szociálpolitikai alapelv: a segítségnyújtás fokozatosságának elve. Esztergár vallotta ugyanis: „ott, ahol az elesettség a legnagyobb, nem lehet a juttatásoknak a legnagyobb fokával kezdeni az

<sup>6</sup> Ld. erről bővebben: Molnár, 2002.

elesettségből való kiemelést, mert ha az elesett nem rendelkezik a szükséges erkölcsi és ismeretbeli kellékekkel, a segítségnek az ismeretek nyújtásával és a helyes gazdálkodásra való tanítással paralel kell haladni. Sok éves tapasztalat igazolja, hogy az elesettségből csak fokozatosan lehet az egyéneket a jobb gazdasági körülmények közé helyezni.” (Esztergár, 1939, p. 45)

A szövetkezet megszabta azokat a feltételeket, amelyeket az az egyes juttatások helyes felhasználásával kapcsolatban szükségesnek és jónak látott, a közigazgatás vezetői pedig eme feltételek betartását ellenőrizték, illetőleg a közigazgatás hatalmával a juttatottat a feltételek betartására szorították. A fokozatosság elve alapján először legegyszerűbb juttatásként a kisigényű *kecskék* juttatása hozott eredményt sokgyermekes családoknál, ahol a tejellátást sikerült biztosítani és az állatszaporulatból a juttatást törleszteni. A másik juttatási ág a *liba* volt ott, ahol kitűnő libalegelő és víz állt rendelkezésre, de már bizonyos szakértelem is kellett pl. a libatöméshez. A szaporulat és a tépési toll árát is figyelembe véve ez már az előző formánál nagyobb évi jövedelmet biztosított a juttatott családoknak. A következő forma a *naposcsibe*-juttatás volt. Ennél magasabb fokon állt a *sertés*-juttatás. Itt azonban előfeltétel volt, hogy a juttatott biztosítani tudja a takarmányozást. A *tehén* juttatásánál a takarmány biztosításán felül feltétel volt, hogy a juttatott megfelelő gazdasági épülettel is rendelkezzen az állat tartásához. A Szatmár megyei juttatások között jelentős volt még a *méhkaptár*-juttatás is. A szövetkezet maga készített modern kaptárakat, amelyek használatával több mézet lehetett elvonni, mint az addigi primitívebb kasos rendszerű kaptárakból. A juttatott általában 3 év alatt és rendszerint az állatok szaporulatával törlesztette a juttatást. A szövetkezet foglalkozott még vetőmagakcióval, olcsó bakancs és ruhaakciókkal (iskolás gyermekeknek, felnőtteknek).

A legjelentősebb azonban a *házépítés* volt, amely segítséget olyanoknak juttatták, akikben a visszafizetésre és a törlesztésre garancia volt. Itt a feltétel az volt, hogy a juttatottnak legyen házhelye, a vályogot pedig a juttatott a családtagjaival vesse ki. Ilyenkor a szövetkezet a szakértő iparosok munkadíját, a fa és cserépanyagot, valamint a kő vagy betonanyagot hitelezte. Az építés előírások szerint történt. Egy lakáshoz való hozzájárulás mintegy 1500 pengőt tett ki. Ezt a juttatott 12 év alatt tartozott törleszteni, évi 2%-os kezelési költség felszámítása mellett. Ha a juttatott önhibájából mulasztást követett el a törlesztés teljesítésekor, a szövetkezet magasabb kamattal terhelte. A házjuttatott rendszerint más (pl. állat) juttatásában is részesült, hogy könnyebben tudjon törleszteni.

A szövetkezet mindezekén túlmenően többféle akcióba kezdett. Eredményesen kísérletezett pl. cserépelőállítással, tégláégetéssel, sodronykerítés készítéssel, fűz-telepítéssel, kosárfonással, bútorkészítéssel, kenderfeldolgozással, varrottas-készítéssel. A juttatások körébe tartozott *földbérlet* elősegítése és a bérlőnek eszközökkel való ellátása. A szövetkezet a támogatásban részesülő részére különféle gazdasági munkák elvégzését írta elő.

Az ifjúsággal készítettett gazdálkodási terveket, előírták, hogy a földet miképpen műveljék, s a megműveléshez adták a szükséges eszközöket. Konyhakert létesítésénél a termelt zöldségfélék helyes elkészítését főzőtanfolyamokon oktatták.

Statisztikai adatok szerint Szatmár megyében a támogatásra szorult családok száma meghaladta a 6000-et. Kiszámították, hogy ezen családok akár csak minimális adófizetővé emelése is "kifizetődőbb", mint az így nyert adóbevétel többszörösének kifizetése az állam által ínségsegély címén. Nem beszélve a költséges állami tej- és cukorakciók kiváltásáról, valamint arról a pozitívumról, amely a lakosságot kiemelte kétségbeejtő elhagyatottságából, amely apátiává, a saját ügyei iránti közömbösséggé fokozódott. Esztergár úgy látta, hogy ez az értékes népréteg kiemelkedik a szegénységből, megindul benne a szerzési vágy, amely kiváltja az intenzívebb gazdálkodáshoz való késziséget. (Csizmadia, 1977, pp. 202–206)

#### *Baranya megyei kísérlet*

A Szatmár megyei Közjóléti Szövetkezettel párhuzamosan Baranya megyében is megindítottak egy Közjóléti Szövetkezetet. Itt egy speciális helyzet, az „egyke” miatt bekövetkezett társadalmi és nemzeti hátrányok kiküszöbölését tűzték ki fő feladatul. A cél szolgálatában a kihalt családok eladásra kerülő házait és földjeit vette meg a szövetkezet, és ezekben más megyéből (így pl. Szatmárból) telepítettek át lakosokat. Baranya megyében állandó munkashiánnyal küzdöttek, így adott volt a jómódú lakosság körében a napszám vagy a feles-bérlet biztosítása. Baranya vármegye az áttelepülőknek hitelt adott a ház megvételére, eszközök, igasállatok beszerzésére. Az áttelepítéssel járó többletköltségek miatt itt a kölcsön tekintélyesebb összegű volt, mint Szatmár megyében, s nem is térült olyan hamar vissza, azonban az áttelepített család egzisztenciális lehetősége biztosítottabb volt.

#### *Pécsi kísérlet*

A pécsi kísérlet, csakúgy, mint a baranyai, Esztergár Lajos nevéhez fűződik, aki célul tűzte ki a falusi nincstelen lakosság mellett a városi nincstelen lakosság önálló egzisztenciává emelését. Esztergár úgy látta, hogy a gazdasági válságból könnyebben emelkednek ki azok, akik valamilyen ingatlannal rendelkeznek, mint akiknek semmijük sem volt. Célkitűzése volt, tehát a városi lakosság magánvagyonhoz juttatása. A városi telkeknél maximálisan 250 négyszögöles házhelyek juttatását vették tervbe, amelyen intenzív kertgazdálkodás mellett egy család a háztartásához szükséges zöldségfélét nagyjából fedezni tudta. Ezt a mértéket pedig azért tartotta elegendőnek, mert a városokban a közmunkák,

különbéle alkalmi munkák a család ellátásához szükséges kiegészítő keresetet biztosították. Pécs városában kísérleteztek először nagyobb szabású akcióban a városi nincstelenek magánvagyonhoz juttatásával. A város törvényhatósága elhatározta, hogy 100 darab, túlnyomórészt szoba-konyhából álló, részben 2 szoba konyhából álló családi házat építtet többgyermekes és rászoruló családok részére. Ezt abból az elgondolásból szervezték, hogy a sokgyermekes családoknak a legnehezebb lakáshoz jutniuk, legtöbbször egészségtelen és viszonylag magas lakbérű lakásokban laknak, ők maradnak el a legtöbb lakbérhátrálékkal. A város úgy kívánta lebonyolítani a házépítést és juttatást, hogy azt a lakbérrel törleszteni lehessen. E házakra 25 évig adómentességet biztosítottak, erre az időre elidegenítési és terhelési tilalom bejegyzése mellett törlesztésként meghatározott lakbér volt előírva. A 25 éves törlesztés alatt azonban a juttatott nem lesz a ház tulajdonosa, mindaddig csak bérlőként lakik, s a városnak módja volt az önhibából nem fizető juttatottat a házból kitenni. A törlesztésekből ugyan annyi pénz nem folyt be, mintha a város a házépítések bekerülési költségét pénzintézetnél helyezte volna el, azonban ezt a kieső összeget a kormányzat ínségnyújtás címén pótolta. Ehhez a programhoz a kormány még külön pénzeszközöket is juttatott, s így a városnak visszatért a befektetett tőkéje. A juttatottaknak kötelességük volt közjóléti szövetkezetekbe tömörülni, amelyek előírták, hogy pl. a veteményes kertekben hogyan kell az egyes ágyásokat elkészíteni, és belterjesen kezelni. A feltételek között szerepelt, hogy meghatározott számú sertést és szárnyast kötelesek tartani, és a termelvények téli elvetéséről is kötelesek gondoskodni. Feltételként írták elő a háziiparral való foglalkozást is. Egészségügyi előírások, "pedagógiai" vonatkozások egészítették ki a feltételeket. Utóbbiak körében hazafias, szociális, kulturális mozgalmakban való részvétel, s a családoknál kölcsönös segítségnyújtás szerepelt. A szövetkezetekbe való tömörülés segítette a lakókat a téli szükségletek olcsóbb beszerzéséhez is. 1939 végén egy belügyminiszteri körrendelet kimondta, hogy „a megállapított szociális munkaterv végrehajtása során állandóan arra kell törekedni, hogy a munkaterv valóra váltásával a támogatásra szoruló egyének gazdasági és szociális helyzete annyira javuljon, hogy azok a jövőben a közösség támogatására lehetőleg ne szoruljanak, és hogy azok a nyújtott támogatás értékét valamilyen szolgáltatás (pénz, termés, munka) útján mielőbb visszatérítsék. (Csizmadia, 1977; Esztergár, 1939)

### **Az Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA)**

*Az ONCSA törvénytervezete*

„Többgyermekes Családokat Segítő Alap” létesítéséről. Ez a javaslat az év végéig el is készült, és rögzítette, hogy családvédelmi célokra a következő bevételekből létesítenének alapot:

- az államkincstárra törvényes öröklés címén háruló vagyonokból,
- közszolgáltatásoknak a törvényben meghatározott családvédelmi pótlékából,
- bíróság által kiszabott s törvényben meghatározott pénzbírságokból,
- külön jogszabályokban e célra rendelt bevételekből,
- e célra önként juttatott adományokból.

A tervezethez több észrevétel, hozzászólás született. A földművelésügyi miniszter annak a véleményének adott hangot, hogy a politikai és társadalmi élet homlokterében a leginkább segítségre szoruló mezőgazdasági foglalkozású alsóbb rétegek felemelése áll, mint cél, éppen ezért az Alapnak a fele mezőgazdasági célokat kell, hogy szolgáljon. Indokolja ezt az a körülmény is, hogy az Alap bevételeinek zömét az öröklési és ajándékozási illeték, valamint a családvédelmi pótlék képezi, amely illetékek tekintélyes része a mezőgazdasági foglalkozásúak vagyonából ered. Jogosultnak mutatkozik tehát az a kíváncsolom, hogy az ilyen forrásokból befolyó jövedelmet ugyanoda, a mezőgazdasággal foglalkozó lakosság gyengébb egyedeinek társadalmi és vagyoni megemelésére juttassák vissza. Az öröklött és ajándékozott vagyonnak a javaslat szerinti megterhelése esetleg veszélyeztetheti a tőkegyűjtést, valamint a termelés rendjét is.

Az igazságügyminiszter is hasonló fenntartásokkal élt, és mérlegelés tárgyává kívánta tenni az illetékek növelését, hogy mekkora emelése engedhető meg anélkül, hogy a termelésben, a beruházásokban és vállalkozásokban visszaesés ne támadjon. A vita hónapokig elhúzódott, s az előterjesztés végül is 1940 június 14-én történt meg. Ebből kitűnik, hogy a miniszter „egy messzemenően tervszerű, organikusan összefüggő egységes szociálpolitikát” kíván megszervezni, amely „a támogatásra szoruló néprétegek részére nemcsak átmeneti segítséget, hanem állandó életlehetőséget, tisztességes megélhetést biztosít.”

Az állam e szociális célok megvalósításához az állandó létbizonytalanság felszámolását kívánja megvalósítani. Az állam és az egyén szempontjából egyaránt nagy jelentőségű szociálpolitikai tevékenység megvalósítása nem tehető függővé a politikai és gazdasági élet napi hullámzásaitól, a pártküzdelmek eredményeitől és a kormányok változásaitól, hanem „meg kell találni azt a megoldási módot, amely egy nagyvonalú, organikus szociálpolitika rendszerének megteremtését, annak fokról fokra történő kiépítését és az ehhez szükséges anyagi fedezet előteremtését az idők változásaitól függetlenül mindenkor biztosítani képes.”

Az egyke meggátlására már 1927-ben született egy törvényjavaslat, amely e célra Országos Gyermekegítő Alapot létesít, és kimondja, hogy az alapot egy gyermekrész illeti meg annak az örökhagyónak a hagyatékából, aki után három gyermeknél kevesebb örököl. Ezt az igazságügyi kormányzat megvétózta. Az eltelt több, mint 10 évben azonban családvédelmi szempontból jelentős



törvények születtek: társadalombiztosítási törvények, többgyermekes alkalmazottak családi pótlékának felemelése, a munkaviszony egyes kérdéseinek szabályozása (legkisebb munkabér, legnagyobb munkaidő, fizetéses szabadság), gazdasági munkavállalók, özvegyeik kötelező biztosítása, gyermeknevelési pótlék, kishaszonbérletek alakítása, a kisbirtokok és házhelyek szerzésének előmozdítása, a legkisebb gazdasági munkabérek megállapítása. Mindezek a törvények mégsem nyújtottak a szociális problémák megoldására olyan egyetemes lehetőséget, melyre korunkban múlhatatlanul szükség van.

Az ONCSA törvénytervezetének indokolása úgy látja, hogy a szociálpolitika ma már nem a gazdaságpolitika függeléke, ma már többnek kell lennie a gazdasági fejlődés egyszerű kiigazításánál, vagy a függőségben dolgozó munkások gondozásánál. Tevékenységének arra kell irányulnia, hogy a nemzet életereit fenntartsa, illetőleg fokozza, a teljesítőképességet a lehetőségig emelje. Ebből következik, hogy a szociálpolitikának nem lehet előre megállapított és lezárt feladatköre.

Az akkori kormányzat úgy látta, hogy a magyar szociálpolitikának a korszellemből és a mezőgazdasági népeesség adottságaiból kell kiindulni. A korszellemben benne van a szociális alkotmányok megjelenése, az, hogy az emberi mivolthoz illő élet csakis az emberek egymásra utaltságából fakadó egymásközi összeműködésre épülhet. A kiépülő organikus szociálpolitika a mezőgazdasági népeesség produktív foglalkoztatását télen is lehetővé kívánta tenni, szövetkezetek létrehozásával főző és egyéb gazdasági tanfolyamokkal meg kívánta tanítani a gazdaságos és egészséges főzést, a helyes táplálkozást és a saját szükségletet szolgáló belterjes gazdálkodást. Az új szociálpolitika a mezőgazdasági és az ipari munkásság lakásszükségletét is ki kívánta elégíteni lakásépítés útján.

Az Alap munkája elsősorban a családvédelmet szolgálta. A családvédelemnek az államélet egész területén érvényesülnie kellett. Az Alap feladata volt az állami gyermekvédelem új alapokra helyezése. „Ma az állami gyermekvédelem keretében a gyermeket kiemelik a családból és nevelőszülők ápolására, gondozására bízják. Az Alap keretében folyó szociálpolitika arra törekszik, hogy a gyermek – hacsak erkölcsileg veszélyeztetve nincs – megmaradjon családjá keretében és a család legyen képes a gyermek felnevelését biztosítani.” – szól az ide vonatkozó korabeli kritika. (Csizmadia, 1977, p. 216) Jelentős területe a szociálpolitikának a különféle kölcsönök nyújtása, amelynél vizsgálni kell az igénylő munkakészségét, megbízhatóságát, s e személyi tulajdonságok mérlegelésével lehet állást foglalni a támogatás kérdésében. Az Alap nem akar csodát művelni, sem látszatsikereket nem akar elérni, hanem szociális és gazdasági színvonal-emelkedést akar biztosítani. Az Alap feladatát képezi különösen:

- a sokgyermekes családok intézményes támogatása,
- gondoskodás a gyermekvédelem feladatainak ellátásáról,

- *a megélhetésükben veszélyeztetett – főként mezőgazdasággal foglalkozó* – családok boldogulásának szerves megalapozása, házhoz juttatás, kedvezőbb gazdasági viszonyok közé telepítés vagy egyéb gazdasági megsegítés útján (közjóléti szövetkezetek, termelési, értékesítési intézmények és vállalkozások elősegítése),
- kellő anyagi feltételekkel nem rendelkező, de arra érdemes családok részére anyagi eszközök biztosítása avégből, hogy gazdasági tevékenység részesei lehessenek.

Az Alap a nyújtott szolgáltatás visszatérítését pénzben, természetben vagy munkavégzéssel igényelheti. Az Alap bevételeit állami illetékek és a családvédelmi póttadó képezte.

Az egyke elleni küzdelem hívott életre egy olyan törvényjavaslatot „*A sokgyermekes családok segélyezéséről*”, amelyből azonban nem lett törvény. Ennek alapján a 30 éven felüli nőtlenekeket, a gyermektelen és az egy gyermekes házasságokat jövedelemhatártól függően meghatározott összegű gyermeksegítő adóval sújtotta volna.

#### *Az ONCSA szervezete*

Az ONCSA szervezete vertikálisan is és horizontálisan is hármas tagolású volt. *Vertikálisan* alsó-, közép- és felsőfokú szervei voltak: felsőfokon az Országos Szociális Felügyelőség volt megszervezve, jogait a törvényhatóságok felé a *szociális felügyelő* útján gyakorolta, aki tájékoztatást nyújtott a közjóléti szövetkezetek körébe tartozó feladatokról, ellenőrizte a munkaterv végrehajtását. Az Alap középfokú szerve a *törvényhatóság első tisztviselője*, aki elkészítette a törvényhatóság szociális munkatervét, a megvalósításhoz szükséges költségvetést, amelyeket felterjesztett az Országos Szociális Felügyelőséghez. Az Alap alsó fokú szerve vármegyékben a *főszolgabíró*, megyei városokban a *polgármester*, aki e feladatok ellátására *szociális előadót* jelölt ki.

E hármas tagozódású, vertikális hatósági szervezethez *horizontálisan* csatlakozott a *szociális gondozás szervezete*, amely *szociális gondozókból* állt. Kétféle szociális gondozó működött: *szegényügyben* a városi státusban lévő szociális gondozó, *ONCSA-ügyben* vagy gyermekvédelemben az Alap státusában lévő gondozó. A szociális gondozás keretében történt az adat felvételezés és az egyes családok gondozása. A községekben munkaközösségeket alakítottak, amelyeknek tagjai sorában részt vettek egyházi, világi, társadalmi és gazdasági tényezők, akik együttevén egy tárgyilagos vélemény kialakítására adtak lehetőséget a döntésre hivatott hatóságnak.

Az Alap gazdasági jellegű feladatainak ellátására törvényhatóságokként, kivételesen megyei városokként alakultak *közjóléti szövetkezetek*, amelyek

érdekes kísérletei voltak a közigazgatás és a gazdasági élet tényezőinek és módszereinek összefogására, s a főfelügyelet a belügyminiszter alá tartozott.

A tervezés és végrehajtás előkészítő munkálataihoz *Esztergár Lajos* pécsi polgármester miniszteri biztосként kapott megbízást, aki egy háromnapos megbeszélésre hívta a szociális felügyelővé kinevezendőket, ahol az alábbi irányelvek alakultak ki:

- A szociális felügyelők eljárásának alapja a területi megosztás lehet.
- A megfelelő szakszerűség biztosítása érdekében az országos ügyintézés tárgyi megosztása is szükséges.
- A szakszerűség biztosítására a központban jogászok, mérnökök és más szakemberek szerződéses, illetve tiszteletdíj ellenében történő alkalmazása kívánatos.
- Az Alappal kapcsolatos eredményesség biztosítása érdekében a minél közvetlenebb kapcsolat kiépítése, és a helyszínen való megjelenés gyorsaságának feltétlen biztosítása szükséges.
- A szociális felügyelők a hét első két napján kötelesek a központban tartózkodni, egyébként a törvényhatóságaikat látogatják.
- Heti értekezleteken történik a helyszíni tapasztalatokról a beszámolás, havonta egyszer a szociális felügyelők a központnak jelentést tesznek.
- Szükséges a tudományos feldolgozásra folyóirat megindítása, napilapokban a közönség megfelelő tájékoztatása.
- Felmerült egy kézi szakkönyvtár felállítása, egy központi sajtószemle rendszeresítése.
- Szóba került a rendszeres adatgyűjtés megteremtése, feldolgozása és közzététele.
- Szükségessé vált szociális védőnők képzése.
- A szociális felügyelőségnek saját feladatkörén túlmenően is gyűjtenie kell a szociális panaszokat, hogy azokat illetékes helyen szignalizálhassa.
- A szociális munkába a társadalmi egyesületeket is be lehet kapcsolni, sőt a társadalmi adakozás megindítását is tervbe kell venni.

A társadalom bekapcsolásának az önkéntes munkájára volt szép példa a kolozsvári tízes szervezet. A tízedesség a magyar városokban évszázados múltra tekint vissza, gyökerét valószínűleg a hadszervezési múltban kereshetjük. Lényege: egymás mellett élő tíz család (később több) a közösségre háruló munkákat együtt végezte. Ez lehetett a város védelme, utak javítása, közös kút fenntartása stb. Élükön a tízedes állott, egyik családfő az egymás mellett lakók közül, akit évente, illetve hosszabb időre választottak.

Kolozsváron és Erdély más helyein is a két világháború között felújítják a magyar népközösség szervezésére a régi szervezetet, de most már más céllal és tartalommal. A szervezet különös gondot igyekezett fordítani a családra. Megalakult a családvédelmi szakosztály, alakítottak egészségügyi alosztályt is,

melyben a magyar orvosok és gyógyszerészek fáradoztak a rászorulóknak az egészségvédelmében. A kulturális alosztály előadássorozatot rendezett, a jogi iroda jogi vagy közigazgatási ügyekben nyújtott tanácsot, jogvédelmet. A szervezet élén álló tizedes kötelességei:

- nyilvántartotta a saját tizedébe tartozókat;
- gondoskodott arról, hogy a tized társadalmi, gazdasági, kulturális szükségleteire a figyelmet felhívja;
- a tizedéből kiinduló elégedetlenségeket, panaszokat, sérelmeket az illetékes elé terjesztette;
- gondoskodott arról, hogy a tizedben öntudatos nemzeti közösségi szellemet és fegyelmet betartsák, a családok egymásnak segítségére legyenek;
- közvetítő szerepe volt a lakosság és a hatóság között.

#### *Az ONCSA eredményei*

Az ONCSA munkaprogramjának végrehajtására ún. közjóléti szövetkezetek szerveződtek. A közjóléti szövetkezet *célja*:

- készpénz és anyaghitel nyújtása révén sokgyermekes családok önálló gazdasági létének megalapozása, családi házak építésének, tatarozásának elősegítése;
- munkaalkalmak biztosítása, közös munka megszervezése, s így gazdasági, erkölcsi, szellemi felemelés útján az életviszonyok javítása és a társadalmi kiegyenlítődés elősegítése;
- termelőüzemek létesítése, és a jobb értékesítés előmozdítása.

Az új, produktív szociálpolitikának tehát a közjóléti szövetkezetek voltak a lebonyolítói, amelyek 1941-42-re már szép eredményeket értek el.

Az egyes megyékben (a fokozatosság elve alapján) a következő akciókat tervezték: Kisállat- és háziipari akció, nagyállat akció, talajjavító és mezőgazdasági gép akció, értékesítési és ipartelepítési akció, kiskert akció, házépítési akció.

Törvényjavaslat készült 1942-ben a család szociális és egészségügyi védelméről, mely meghatározta az ún. *zöldkeresztos egészségvédelmi szolgálat* fogalmát is: a népesség egészségének bizonyos, különösen veszélyeztetett korosztályokban, illetőleg a népesség szélesebb köreit veszélyeztető megbetegedésektől való megóvására (megelőzésére) irányuló állami tevékenységet kell érteni. Bevezette bizonyos esetekben (terhesség, kiskorúság) a kötelező egészségügyi vizsgálatot, amelynek elmulasztását kihágásnak minősítette.

Az ONCSA szakigazgatási szervezetté való továbbfejlesztése 1944-es rendelet alapján történt meg, eredményeit nem volt módunkban megismerni.

A magyar szociálpolitika történetét a hazai szakírók egy része elkésettnek, deficiteseznek, elmaradottnak mutatja be. Ezzel szemben idézném a CEU vendégtanárának értékelését a korszakról: „A magyar szociálpolitika sem nem elkésett, sem nem elmaradott, hanem saját utat járt be, amely másfajta modernitáshoz vezetett. Ennek átfogó és megértő bemutatása még várát magára. Egy ilyenfajta elemzés feladata az volna, hogy bemutassa a szociálpolitikai modernizációt, amelynek létét egyesek elvitatják.” (Zimmermann, 1994)

### Irodalom

- Csizmadia, A. (1977). *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Budapest: MTA kiadványa.
- Esztergár, L. (1939). *A szociális munka útján*. Pécs: Kultúra.
- Esztergár, L. (1934). *A szociális képzés kérdése*. Pécs: Kultúra.
- Matheovits, F. (1936). *Nemzetközi szociálpolitika I-II. kötet*. Szombathely.
- Mihelics, V. (1931). *A szociális állam*. Budapest.
- Molnár, M. (2002). Esztergár Lajos szociálpolitikája. *Pécsi Szemle*, 5(tél), 71–82.
- Molnár, M. (2012). Lajos Esztergár, the Lawyer and Societal Politician. *Humán Innovációs Szemle*, 2(2), 14–27.
- Zimmermann, S. (1994). Hozzászólás vitához. In Gyáni, G., *A szociálpolitika múltja Magyarországon* (pp. 26–28). Budapest: MTA Történettudományi Intézet.