

Glossa Iuridica

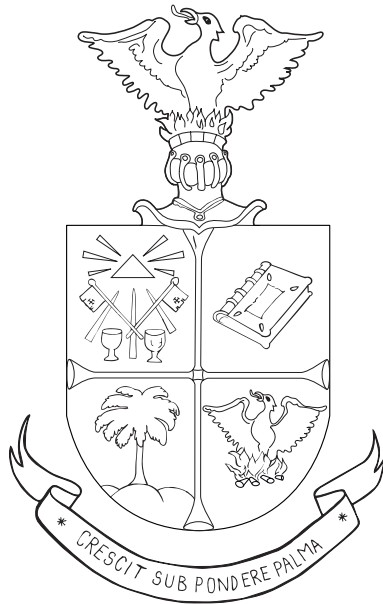
V. évfolyam, 3-4. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS

Glossa Iuridica

V. évfolyam, 3-4. szám

A JÓ KORMÁNYZÁS



Budapest, 2019

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZOCIÁLPOLITIKA NEMZEDÉKEK TÁVLATÁBÓL – FÓKUSZBAN A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTTI MAGYARORSZÁG

TÓTH TIBOR

ügyvezető (Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért
Közhasznú Nonprofit Kft.)

Bevezetés

A releváns nemzetközi felmérések és a szakirodalom megállapításai alapján Európa számos mutató alapján élenjár a társadalmi jól-lét és igazságosság biztosítása terén. Az elmúlt évtizedekben a várható élettartam gyorsan növekedett, és a kontinens lakói a munkahelyi körülményeikkel is nagyban elégedettek. Az elmúlt ötven évben a születéskor várható élettartam mintegy tíz évvel növekedett az EU 28-ban mind a férfiak, mind a nők esetében. Az európaiak több mint háromnegyede elégedett a munkakörülményeivel, beleértve a munkaidőt, valamint a munkahelyi egészségvédelmet és biztonságot.¹

Az idáig vezető út azonban korántsem tekinthető egyenes vonalú fejlődésnek. Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy a szociális gondoskodás nem egyidős a szociálpolitikával. Míg az előbbi esetében a család, a hozzátartozók és az egyház szerepe volt túlsúlyban, addig a 19. században a változó társadalmi és politikai viszonyok miatt az európai államoknak mind erőteljesebben kellett fellépnie. A modern szociálpolitika kialakítása tehát Európához, ezen belül is leginkább Németországhoz köthető.² A jelen tanulmányban terjedelmi korlátok miatt nincs mód a szociálpolitika történeti fejlődésének, az európai államokban létrejött gyakorlatok kontextusának és hatótényezőinek részletesebb történeti áttekintésre, helyette a hazai viszonyok néhány, még kevésbé feldolgozott területének elemzésére vállalkozunk.

A szociálpolitika definiálására tett kísérletekkor szembesülhetünk azzal – s erre több szerző is utal –, hogy a szociálpolitikának nincs egységes fogalma.³ Tekintható átfogó, társadalompolitikai célokat követő állami beavatkozásnak,

1 *Future of Social Europe – Challenges and the way ahead.* Brussels, Businessreport, 2014. 6-9.

2 TOMKA Béla: *A jóléti állam Európában és Magyarországon.* Budapest, Corvina, 2008.

3 JAKAB Nóra: Az Európai Unió szociálpolitikájának alapjai az elsődleges és másodlagos jogforrásokban, avagy az Európai Unió szociálpolitikájának fejlődése. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, 2007, 25 (1), 338.*

ugyanakkor leírható olyan – több aspektusból is értelmezhető – közpolitikaként is, melynek célja a szociális védelem és a jólét biztosítása. Ennél az értelmezésnél is dilemmát okoz, hogy az egész társadalomra vonatkozóan, vagy csak a hátrányos helyzetű csoportok esetében kell az államnak a szociálpolitika eszközzel beavatkoznia.⁴

A szociálpolitika tehát összetett jelenség, minden generációt, valamennyi élethelyzetet, történeti korszakot átfog, így vizsgálata kihívást jelent a kutatók számára. Megjelenése elválaszthatatlan az ipari forradalmaktól, a nyomukban megjelenő munkanélküliségtől és a vele járó létfenntartási, egészségügyi, közbiztonsági problémáktól. A munkanélküli – mint társadalmi kategória – megoldandó, újszerű feladatok sokaságát hívta elő, amelyek elsőrendű címzettjévé és egyben felelőssévé immár az állam és specializált szervei váltak. Gyáni Gábor találóan állapítja meg: „Ami korábban hosszú időn át koldusügy volt csupán, ettől fogva elsőrendű szociálpolitikai cselekvés tárgyát és indítékát képezte”.⁵ A nagy gazdasági világválság hatására a váratlanul és nagymértékben megnövekvő munkanélküliség még jobban előtérbe helyezte a „szociális kérdést”, kikényszerítve a jóléti állam alapjainak a kiépítését, mindenekelőtt a kötelező társadalombiztosítás bevezetésével, illetve a munkavállalók szélesebb körére történő kiterjesztésével.⁶ A korai jóléti állam számára azonban a válság időszakában ez még túl nagy teherterelt jelentett, így egyfajta korrekcióként világszerte olyan kormányzati programok indultak, amelyek az állami munkahelyteremtés révén a munkanélküliek számára nyújtottak foglalkoztatási lehetőséget, továbbá közcélú munkavégzéshez kapcsolták a jóléti ellátást.⁷

A két világháború közötti időszak hazai történetének szociálpolitikai aspektusából történő feldolgozása és értékelése meglehetősen változatos képet mutat.⁸ Egyes szerzők (pl. Gyáni Gábor) leválasztják az állami beavatkozásként és az állampolgárok szociális jogainak elismeréseként felfogott szociálpolitikát a helyhatósági és magánjótékonykodás körébe tartozó szegénygondozástól és szociális gondoskodástól, míg mások (pl. Tomka Béla) e tevékenységet a kibontakozó

4 CECHIN-CRISTA, Persida: The Social Policy of the European Union. *International Journal of Business and Social Science*, 2013, 4 (10), 17.

5 GYÁNI Gábor: Közmunka a Horthy-korban. Az állami szociálpolitika megoldási kísérletei. *História*, 2011, 33 (7), 30.

6 GYÁNI i. m. 30.

7 KOÓS Bálint: *A szegénység enyhítését célzó földhasználat a világban és Magyarországon*. In: KOVÁCS K. (szerk): *Földből élők: Polarizáció a magyar vidéken*. Budapest, Argumentum Kiadó, 2016, 180.

8 CORA Zoltán: A Beveridge-terv recepciója a magyarországi szociálpolitikában a második világháború idején. *Múltunk*, 2013, 25 (2), 106-126.

jóléti állam koncepcióján belül helyezik el.⁹ Születtek olyan értékelések is, amelyek a korszak önmeghatározására hivatkozva a szociálpolitikát szegénypolitikának tekintették (pl. Lakatos István, Ferge Zsuzsanna).¹⁰ A szociálpolitika teljesítményét már a kortárs szakírók egy része (pl. Pálos Károly), de a több mint fél évszázaddal későbbi kutatók (pl. Ferge Zsuzsanna, Gyáni Gábor) is elmaradottnak ítélte a nyugat-európai országokkal összehasonlítva. Ezzel szemben mások (pl. Romsics Ignác és Tomka Béla) azt hangsúlyozzák, hogy a hazai szociálpolitika korántsem volt annyira megkésett és „deficites”, mint azt a korábbi értékelések hangoztatták.¹¹ Mivel a szociálpolitika eltérően kezelte a különböző társadalmi rétegek problémáit, ebből lehetett egyrészt következtetni a „megosztó társadalmpolitika” gyakorlatára (Ferge Zsuzsanna), ugyanakkor kiolvasható belőle az ország teherbíró képességéhez mért tudatosság és józan belátás a rendszer konszolidációja érdekében (Gyáni Gábor). Látható, hogy a különböző tudományterületeket képviselő kutatók más-más szemléletmód alapján eltérő kérdéseket fogalmaznak meg, ami nehezíti a probléma egységes értelmezési kereteinek kialakítását.

A jelen tanulmány két alapvetésre, hipotézisre épül. Kiindulópontunk szerint a két világháború között fokozatosan kialakult a magyar szociálpolitika, de fejlődése nem egyenes vonalú és integrált, sokkal inkább a pontszerű, fragmentált, adott korszakban egy-egy kiemelt területre vagy társadalmi csoportra fókuszáló. Másrészt amellett érvelünk, hogy – különösen a 30-as években – a közjó és különösen a szociális állam eszmeiségének bázisán jelentős szellemi erőfeszítések és gyakorlati programok bontakoztak ki az elkülönülten működő szociálpolitika, szociális gondozás és szegénypolitika összekapcsolt, integrált megközelítésére, amelyek hosszabb távú működésére, „finomhangolására” az ismert történelmi események miatt nem kerülhetett sor.

Mindezek alapján tanulmányunk három fő részre tagolódik. Az első részben a két világháború közötti szociálpolitika főbb szakaszainak és mérhető hatásainak áttekintésével összefoglaljuk a fejlődés ívének és tartalmának legfontosabb sajátosságait. Ezt követően a korszak három nagyhatású szociálpolitikai

9 GYÁNI Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. (História Könyvtár. Előadások a Történettudomány Műhelyeiből 4.) Budapest, MTA Történettudományi Intézete, 1994; TOMKA Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, Századvég Kiadó, 2003.

10 FERGE Zsuzsa: *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*. Budapest, Magvető, 1986; LACZKÓ István: *A magyar munkás- és társadalombiztosítás története*. Budapest, Táncsics Könyvkiadó, 1968.

11 PÁLOS Károly: *Szegénység, szegénygondozás*. A szerző kiadása. Szombathely, Martineum Könyvnyomda RT., 1934; ROMSICS Ignác: *Egy korszak a mérlegen*. A Horthy-Magyarország két évtizede. *Rubicon*, 2001/1-2, 47-48.

szakértőjének munkásságán keresztül mutatjuk be a szociálpolitika komplex megközelítésére irányuló, reflexív, de egyben előremutató koncepciókat és programokat. Kiemelt figyelmet fordítunk Pálos Károly sokat hivatkozott, de egészében még kevésbé elemzett könyvei alapján a szociálpolitika valláserkölcsi és pragmatikus szempontokat ötvöző megközelítésére. Végül néhány következtetést fogalmazzunk meg

1. A két világháború közötti szociálpolitika főbb szakaszai, fejlődési pályája és hatásai

A szociálpolitika szakaszolásának leginkább kézenfekvő módját a jogszabályi háttér fejlődése jelenti. Ebben a megközelítésben két fontos szakasz különböztethető meg, nevezetesen a kiegyezés és az első világháború közötti szakasz, valamint a 20-as és 30-as évek jogalkotói tevékenysége. Míg az első szakaszban az akkor még hiányzó jogszabályok megalkotásáról volt szó, addig azt követően e szabályok továbbfejlesztése történt meg.

1.1. A szociálpolitikával összefüggő jogszabályok

Az első világháborúig elfogadtak számos, szociális gondoskodást célzó törvényt, például az 1884. évi XVII. tc., az ún. ipartörvényt, amely kötelezte az ipartestületeket segélypénztárak létrehozására, azonban a munkavédelemről nem rendelkezett részleteiben. Pár évvel később az 1891. évi XIV. tc. hozta létre kötelező egészségbiztosítást, amit 1907-ben a kötelező balesetbiztosítás, majd 1912-ben a családi pótlék bevezetése követett. Mindez azt mutatja, hogy a korabeli magyar állam – szemben a „minimális állam” liberális felfogásával – számos szabályozást léptetett életbe, amelyek révén igyekezett a szociális kérdések kezelését a saját hatáskörében tartani.

Az első világháborút követően hosszabb ideig nem került sor a további előrelépésre, illetve módosításokra, amire részben a háborús veszteségek, részben a Trianon okozta sokkhatás szolgált magyarázatul. Az egészségbiztosítás egységes rendszerbe foglalása így csupán az 1927. évi XXI. tc.-vel valósult meg. A balesetbiztosítás első nagy reformjára pedig az 1907-es bevezetés után szintén 1927-ben került sor, amelynek keretében – nemzetközi munkajogi egyezmények nyomán – balesetként definiálta azokat a betegségeket is, amelyek a munkavégzés következtében alakultak ki.¹² Az 1927. évi XXI. tc. baleseti és betegségi ellátásokat

12 TOMKA (2008) i. m. 28.

szabályozott. A törvénycikk rendelkezett a betegségi biztosításról, a baleseti biztosításról, az ellátások szervezeti kereteiről, valamint az állami felügyeletről, és az egyéb területekről.¹³ 1928-tól a kötelező öregségi biztosításról is rendelkeztek. Az 1928. évi XL. tc. a nyugdíjbiztosítást szabályozta a két világháború közötti Magyarországon. A törvény igen széles személyi hatállyal bírt (nemre, korra, állampolgárságra tekintet nélkül), de a mezőgazdasági munkásokra nem terjedt ki. Amennyiben valakinek megszűnt a biztosítási jogviszonya, önkéntes díjfizetéssel fenntarthatta azt. A járulékot a munkaadók fizették. Az így befolyt összegből fedezték az öregség és rokkantság esetén esedékes ellátásokat.¹⁴ Míg az ipari munkássággal kapcsolatos szabályozási keret 1928-ra teljes egészében kiépült, addig a mezőgazdasági dolgozók egyes csoportjai számára csak 1938-ban hozott létre a kormány a kötelező nyugdíjbiztosítást.

Az állam szerepe azért volt meghatározó, mivel a piaci alapon történő szerveződések kevésbé voltak elterjedtek Magyarországon. Az állami szerepvállalás és aktivitás a '30-as évek válságmenedzselésnek idején tovább erősödött. Ekkor jelent meg a „szociális állam” gondolata, ami sajátos magyar fejlődési pályaként a szociális problémák számos területét (anya- és csecsemővédelem, gyermekgondozás, zöldkeresztes egészségvédelem, családvédelem, magyar normás szegénygondozás) kívánta átfogni. Összességében egyfajta konzervatív szociálpolitika jött létre, ami alapvetően a keresztény szociális tanításon alapult.¹⁵ Ennek bázisán jelentőshangsúlyeltolódás ment végbe a családpolitika irányába, ami az 1930-as évek végére az egyik legfőbb népesedéspolitikai eszközzé vált. Az 1938. évi XXXVI. tc. egységes családi pótlékot vezetett be az ipari és bányászati munkavállalóknál, majd létrehoztak számukra egy pénztárat.

1.2. A szociálpolitika fejlődési pályája és alapkérdései

A két világháború közötti szociálpolitika elkülönítve és helyenként egymással szembeállítva kezelte a szervezett ipari munkásság, a szegény parasztság, valamint az 1929-33 közötti világválság okozta tömeges elszegényedés

13 NYEBEHAJ Csilla: *A társadalombiztosítás a két világháború közötti Magyarországon*. Szakdolgozat. Miskolc, ME ÁJK, 2013.

14 NYEBEHAJ i.m. 26-30; CSIZMADIA Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, 1977, 78-83; HOMICSKÓ Árpád: *A magyar társadalombiztosítás szabályozásának alakulása 1950-ig*. *Acta Jur. et Pol.*, 2004, 4 (9), 307.

15 CORA (2011) i. m. 37.

(pauperizálódás) és lesüllyedés (deklasszálódás) szereplőinek problémáját. Ennek megfelelően lényeges különbség volt az ipari munkásság és a mezőgazdasági dolgozók viszonyainak szabályozásában. Míg előbbinél már az 1930-as évek előtt (1928-ra) kiépültek a jogi keretek – leginkább a társadalombiztosításformájában – addig a mezőgazdasági dolgozók helyzetére vonatkozóan – mint láttuk – még tíz évvel később is fogadtak el szabályokat. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy a munkássággal kapcsolatos szabályok és szociálpolitikai eszközök kiépülése arra vezethető vissza, hogy számuk magas volt, a politikai elit pedig e csoportok támogatását a társadalmi béke és stabilitás lényeges elemének – előfeltételének és egyben eszközének – tekintette.

A harmadik területet a „hivatalos” szociálpolitika jelentette, ami azonban – öndefiníciója szerint – lényegében a „szegénypolitika” megvalósítására korlátozódott. A gazdasági válság következtében megjelent hatalmas méretű munkanélküliség és elszegényesedés azonban sürgetővé és elodázhatatlanná tette a „szegényügy” össztársadalmi kérdésként történő kezelését. Ezt az is mutatja, hogy a munkanélküliek aránya az 1928-1929-es 10%-ról 1932-re 35%-ra nőtt.¹⁶ A válság kezelésére számos alternatív kezdeményezés, tervezet látott napvilágot, amelyek azt indítványozták, hogy a szegénység kérdését nem önmagában, hanem a fejlett nyugat-európai minták és gyakorlatok alapján átfogó, rendszerezett, integratív, állam-központú szociálpolitika keretében kell kezelni és a nyilvánvaló problémákra kézzelfogható megoldásokat kidolgozni. A szociáldemokrata megközelítések – kiváltképpen a párt közismert szakpolitikusa, Propper Sándor – a kiindulópontot a jogi garanciákban látták, míg a kereszténydemokrata Hilscher Rezső a társadalmi szolidaritáson alapuló általános társadalombiztosítás és a jogokat biztosító „társadalmi tagság” mellett érvelt.

A korszak „hivatalos” szociálpolitikája az általános, alanyi jogon járó megközelítéssel szemben az alábbi, differenciált szemléletmódot tükröző kérdések megválaszolását helyezte előtérbe:

- a) össztársadalmi probléma-e a szociálpolitika?
- b) kinek lehet segílyt adni?
- c) leszűkíthető-e a „szegénykérdésre”?
- d) kinek a feladata a szociálpolitika, csak az államé, vagy a társadalomé, esetleg megosztva az egyházakkal és a „karitás” jellegű tevékenységet végző egyénekkal és szervezetekkel?

16 ROMSICS Ignác: *A bethleni konszolidáció*. In: PÖLÖSKEI Ferenc - GERGELY Jenő - IZSÁK Lajos (szerk.): *Magyarország története 1918-1990*. Budapest, Korona Kiadó, 1991, 96.

- e) mi az állam feladata, meddig terjedjen, milyen elvek és gyakorlati megfontolások mentén?
- f) milyen kritériumok alapján tekinthető valaki „érdemes szegénynek”?
- g) milyen formában és értékben nyújtható a segély?
- h) milyen elvek, koncepcionális megfontolások mentén történik a segélyezés?

Ami az első kérdést illeti, ösztársadalmi kérdésnek azért sem tekintették, mert – mint láttuk – eleve külön kezelték a strukturális szegénység három fő csoportját. A szegények csoportján belül pedig a gyakorlatban megkülönböztették a teljesen munkaképteleneket (ők voltak „a szegények”), a munkanélkülieket (az ún. „ínségeseket”), továbbá a munkakerülőket. Az ellenszolgáltatás nélküli segélyből csak az ún. „érdemes” szegények részesedhettek, az ínségesek segélyezését feltételekhez (alapvetően meghatározott mértékű közmunkához) kötötték, míg az erkölcsi, politikai vagy faji szempontból „érdemtelenek” nem hogy segélyre nem voltak jogosultak, de valamilyen mértékű büntetés, leggyakrabban „nevelő célzatú” kényszerfoglalkoztatás várt rájuk.

Ezért az állam feladata is a különböző megoldások között húzódó „szürke zónában” helyezhető el. A szociális feladatok ellátásának (és a forrásszükséglet biztosításának) címzettje a helyhatóság, de az állam meghatározó jellegű szervező szerepet látott el (például az 1936-ban bevezetett ún. „magyar norma” esetében), ugyanakkor politikai okokból, a városi munkásság kordában tartása érdekében, jelentős részt vállalt a központi „ínségélyek” biztosításában.

A segélyezés mértéke nem fedezte a valós igényeket. A „vegyes”, azaz természetbeni (pl.napi étkezés biztosítása, termény- vagy tűzifa juttatás) és pénzügyi segélyezést egyszerre, habár különböző mértékben alkalmazó gyakorlat szerint a segély mértéke nem lehetett magasabb az adott környéken szokásos legalacsonyabb napszámos óradíjnál. Nagyobb baj volt, hogy az ínségmunka nem volt elég, miután a rendelkezésre álló adatok szerint havi 10 vagy 12 munkanapban maximálták az ínségmunka lehetőségét, egy ínségmunkahelyet két-három ember, illetve család között osztva meg. A válságot követő legrosszabb években (a 6-7 millió rászorultból) néhány százezer, főleg városi lakos – 1938-ban mintegy 200 ezer fő – kapott napi 8-30 fillér közötti pénzügyi segélyt.¹⁷

Végül a segély odaítélését nem az alanyi jog alapján történő jogosultság, hanem a mérlegelt rászorultság és a különböző kritériumok (szorgalom,

17 VÁRNAI Györgyi (szerk.): *Szociálpolitika és társadalom. Válogatás Ferge Zsuzsa tanulmányaiból.* Budapest, ELTE Szociológiai Intézet Szociálpolitika Tanszéke, a T-TWINS Ki-

munkaképesség, erkölcsös magatartás, vallásosság, reprodukciós képesség) alapján megítélt „érdemesség” határozta meg. Ezek az alapelvek a 30-as évek második felében megjelent új paradigma, a „szociális állam” lényegének megfelelő „produktív szociálpolitika” keretei között is változatlanok maradtak.

1.3. A szociálpolitikai kiadások és intézkedések mérhető hatásai

A közegészségügy – az oktatáshoz hasonlóan – feltűnően nagyot fejlődött. 1913-ban 100 000 lakosra 31, 1921-ben 56, 1938-ban 117 orvos jutott. Ez Európa élvonalába emelte az országot. Ugyanilyen arányban nőtt a tízezer főre eső kórházi ágyak száma: 1920-ban 33, 1938-ban már 54. Ennek köszönhető, hogy a háború előtt népbetegségnek számító tüdőbaj arányát, a halált okozó betegségeken belül 20%-ról sikerült 13%-ra leszorítani, s a csecsemőhalandóság is jelentősen mérséklődött. A falusi lakosság egészségvédelmének megszervezése terén kiemelkedő szerepjutott az úgynevezett zöld kereszt szolgálatnak, amelyet 1927-ben alapítottak, és 1934 után bővítettek országos méretűvé. A szolgálat 1938-ban 1,5 millió főt gondozott, és a 6 ezer főnél kisebb lélekszámú, gyakorlatilag orvos nélküli települések csaknem egészét átfogta.¹⁸

Tomka Béla gyűjtése alapján – mely adatok csak 1930-ra vonatkoztatva érhetőek el, a 20. század ezt megelőző időszakában tekintetében nem – „Magyarország szociális biztonságra fordított kiadásai 1930-ban a GDP 5,2%-át tették ki, ami nemzetközi összehasonlításban is magasnak számított - igaz, ez az állami alkalmazottak (köztisztviselők, tanárok, vasutasok stb.) nyugdíjkiadásait is tartalmazta”.¹⁹ A magyar adatok csak Németországhoz (5,2%) és az Egyesült Királysághoz (4,6%) mérhetőek. Az északi államok 1-2%-os adattal rendelkeztek ebben az időben. Tomka egy másik művében megjegyzi, hogy „Magyarország jóléti kiadásaira vonatkozóan csak kevés adattal rendelkezünk a század első feléből. Az azonban a fellelhető források alapján is nyilvánvalónak tűnik, hogy 1930-ban a szűken vett társadalombiztosítási kiadások a gazdasági kibocsátáshoz viszonyított 1,6 százalékos arányukkal elmaradtak a vizsgált nyugat-európai országok nagy szórás mellett, mintegy 2,5 százalékos átlagától (Olaszországról, Franciaországról és Belgiumról nincs adatunk ebből az időből), de megelőzték a legalacsonyabb szinten álló országokat, mint például Finnország, Norvégia, Svédország és Svájc”.²⁰ Kutatásai alapján elmondható, hogy a „két világháború

adó, és a Tipográfiai Kft. kiadványa, 1991, 23-24.

18 ROMSICS i. m.

19 TOMKA (2008) i. m. 21.

20 TOMKA Béla (2003): *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívá-*

között Nyugat-Európa legtöbb országához hasonlóan Magyarországon is a nyugdíjellátás társadalombiztosítási kiadásainak növekedési dinamikája volt a legnagyobb”.²¹ „Magyarországon a munkanélküliségi és mezőgazdasági biztosítást leszámítva tehát 1928-ra kiépült egy németországihoz igen hasonló társadalombiztosítási rendszer, mely szolgáltatási színvonalában és lefedettség arányában is megközelítette a legtöbb nyugat-európai programot.”²²

A szociális kérdések kezelése természetesen a korszak szakpolitikussait, szakírokat, közigazgatási szakembereit, sőt a művészetek, így a szociográfia megszületésének formájában az irodalom képviselőit (Féja Géza, Szabó Zoltán, Kovács Imre) is élénken foglalkoztatta. A továbbiakban három nagyhatású szakíró munkásságán keresztül mutatjuk be azokat a törekvéseket, koncepciókat és programokat, amelyek a kortárs szociálpolitika kritikai reflexióján alapulnak, de egyben a korlátokat meghaladni kívánó, komplex, előremutató koncepciókat és programokat fogalmaztak meg.

2. Szociálpolitikusok, teoretikusok, szakírók

A két világháború közötti magyar szociálpolitika fejlődése a témában publikáló szakírók (pl. Pálos Károly), közigazgatási szakemberek (Esztergár Lajos, Hilscher Rezső), egyetemi tanárok (Kovrig Béla, Mihelics Vid) munkásságában is kifejeződik. Ez a szellemi teljesítmény azért is figyelemre méltó, mert a szerzők pályafutása egyben az akadémiai és a gyakorlati, igazgatási szféra közötti átjárhatóság konkrét szakanyagokban, azok minőségében és hasznosíthatóságában megmutatkozó előnyeit is kifejezésre juttatja. A továbbiakban – a tanulmány hipotézisének megfelelően – Esztergár Lajos, Hilscher Rezső és Pálos Károly munkásságát elemezzük.

2.1. Esztergár Lajos (1894-1978)

Az erdélyi származású Esztergár Lajos Trianont követően Pécsen telepedett le. 1929-ben a városi törvényhatóság jogügyi- és népjóléti tanácsnoka lett, majd 1940-44 között polgármester volt. A világgazdasági válság alatt megbízták Pécs szociálpolitikájának megszervezésével.²³ Szociálisan érzékeny ember, miniszteri

ban. Budapest, Századvég Kiadó, 41.

21 Uo. 61.

22 CORA Zoltán: *A Szociálpolitika válaszútjai Magyarországon: A mintakövetés lehetőségei és kényszerei (1938-1950)*. Doktori értekezés. Szeged, SZTE ÁJK DI, 2011, 14.

23 VARGHA Dezső: Esztergár Lajos életútja. *Pécsi Szemle*, 2002, 5 (4), 64.

biztos, aki az Országos Nép- és Családvédelmi Alap kezdeményezője volt. Esztergár szociálpolitikára vonatkozó, a közigazgatás működésének tapasztalataiból táplálkozó komplex megközelítését az alábbi idézet fejezi ki a legjobban: „*Nem elég itt a jó közigazgatás, azon messzemenőleg pszichológusnak, filantrópnak, szociálpolitikusként és közgazdásznak kell lennie annak a városi vezetőségnek, amely ebben a probléma-együttesben, amelynek mikénti megnyilvánulásától függ a város békéje, nyugalma, rendje, az összhangot meg tudja teremteni*”.²⁴ Ebből világosan kitűnik, hogy a gyakorlatban is működőképes szociálpolitikához komplex tudásra van szükség, amelynek révén az elméleti tudást a gyakorlat nyelvére kell lefordítani. A szegénység problémájának kezelése kettős feladatot jelent a közigazgatás számára: egyrészt a már bajbajutottak megsegítését, másrészt – ami még ennél is fontosabb – a szegénység megelőzését.

A megoldást Esztergár az ún. produktív szociálpolitika bevezetésében látta, amelynek lényege nem az egyoldalú támogatás, segélyezés, sokkal inkább a kétoldalú gondolkodás és egyeztetés. Szegénységpolitikája (ahogy ő fogalmaz: ínségnyhítés) széleskörű összefogást vár el, melyben a polgári társadalomnak és a szegényeknek is ki kell vennie a részét. Amellett, hogy az állami segítségnyújtást helyesnek találta, elvárta, hogy a munkanélküli személyek is tegyenek sorsuk jobbra fordulásáért. A fokozatosság híve volt: egyrészt a szegénységből való kitörést is így (vagyis fokozatosan) képzelte el, továbbá az oktatásra helyezte a hangsúlyt: a segélyezés helyett a szegények állandó megélhetési forráshoz (haszonállat, építési anyag a saját ingatlanhoz, házhelyek juttatása lakbér fejében) juttatását és önálló gazdálkodásra nevelésüket helyezte előtérbe.²⁵ Mindemellett nem az európai modelleket kívánta lemásolni és átvenni, hanem a hazai szakképzésre, a közigazgatási szakemberek ilyen jellegű szaktudásának mélyítésére kívánt energiát fordítani.²⁶

A produktív szociálpolitika koncepciója mellett Esztergár az ínségmunka kereteinek megalkotója. Ennek keretében a munkaképes rászorulókat csak ellenszolgáltatás fejében kaptak segélyt (ez jellemzően külön díjazás nélküli közmunka volt). Koncepciója a települési programok alapját adta, valamint az országos szintre is emelkedett. A szegényeket kategorizálták (munkaképtelen, munkanélküli, munkakerülő), úgynevezett szegénykatasztereket készítettek. A munkaképtelenek ellenszolgáltatás nélküli segélyezésben részesülhettek, míg utóbbiak a közmunka megtagadásával kiírták magukat a segélyezés rendszeréből.

24 ESZTERGÁR Lajos: *Gyakorlati szociálpolitika – Pécs sz. kir. város szociálpolitikai beszámolója*. Pécs, Kultúra Könyvnyomda, 1933, 5.

25 Uo. 69.

26 MOLNÁR i. m. 76-78.

A munkanélküli munkaképes szegények voltak az úgynevezett ínségesek, akik csak akkor kaptak segítyt, ha szükségmunkát vagy ínségmunkát (fizikai munkát) végeztek attól függően, hogy milyen iskolázottsággal rendelkeztek. Ugyanakkor egyes források rávilágítanak, hogy az ilyen munkákért kapott fizetségek nem jelentettek szociális biztonságot, olyan minimálisak voltak.²⁷ Ez a kritika már Esztergár életében is felmerült, ugyanakkor ő elismerésre méltónak nevezte, hogy az akkori „nyugtalan, bizonytalan gazdasági életben a munkásoknak egyedüli fix pontja az a berendezkedés, amelyet a város [Pécs] hatósága a munkásosztály helyzetének javítása érdekében létesített”.²⁸ A szociális probléma komplex kezelése ott is tetten érhető, hogy megszervezésre került általa Pécs szociális és egészségügyi intézményhálózata, valamint a pécsi egyetemen szociális tanfolyamokat szervezett, ahol maga is előadott.²⁹

Ahogy már említett, 1933-ban írt munkájának címe is jelzi, az elmélet mellett a gyakorlati megoldásokkal is foglalkozott, mint akit racionális megfontolások vezéreltek. Az államnak kötelessége (alapfeladata), hogy támogassa rászoruló, bajba jutott polgárait, de ennek fejében kér, sőt előír, elvárásokat fogalmaz meg, ehhez azonban saját magát, intézményrendszerét és köztisztviselőit is fejleszti, képzésekben részesíti. A valódi cél azonban – mint majd látni fogjuk, más, mérvadó kortárs szociálpolitikusoknál is – a megelőzés. Ehhez azonban olyan foglalkoztatási, jövedelmi, népjóléti feltételek szükségesek, amelyek biztosítása és rendelkezésre állása még a tágabb értelemben vett szociálpolitika kereteit is meghaladja.

2.2. Hilscher Rezső (1890-1957)

Hilscher Rezső jogi tanulmányai után 1920-tól a Szociálpolitikai Intézet Népvédelmi- és Népművelési Osztályának vezetője, később Miskolcon jogakadémiai, majd Pécsen egyetemi oktató. A két világháború közötti progresszív szociálpolitika egyik legjelentősebb hazai személyisége, aki a szociálpolitikát mindig társadalmi összefüggéseiben vizsgálta.³⁰ Kiindulópontja szerint nem csak az egyént, hanem annak családját, valamint környezetét is támogatni szükséges. Ezt később család-alapú szociálpolitikának nevezték. Ehhez

27 MAGYAROSI i. m. 53.

28 ESZTERGÁR i. m. 67-68.

29 VARGHA i. m. 66.

30 HEGYESI Gábor: 125 éve született dr. Hilscher Rezső. Koszorúzás Ferge Zsuzsával. *Tát-Kontur*, 2015. április 28. http://tatkontur.elte.hu/cikk/276/125_eve_szuletett_dr_hilscher_rezso (2018. 07. 31.)

azonban nem elvont az eszméken, a művileg kialakított intézményeken, hanem a mindennapok megélt valóságán és a tradíciókra történő építkezésen keresztül vezet az út: „a szociálpolitika nem teóriáknak az életre való erőszakolásával dolgozik, hanem realitásokkal”.³¹ A szociálpolitikának mindenkire ki kell terjednie, jogszerűen kell működnie, és tisztességes munkabérré kell épülnie.³²

A szegénygondozásról azt vallotta, hogy „minél előbb meg kell szüntetni, s helyébe egy erős állami, és azt szervezeten támogató társadalmi szociálpolitikának kell lépnie”.³³ Ebben meghatározó szerepet tulajdonított a mindenkire kiterjedő és kötelező biztosításnak, ami a biztonságos élet egyik legfontosabb előfeltétele. Ennek következtében a megelőzés és az általános biztonság híveként másokhoz hasonlóan ő is a szociális állam kiépítésébe látta a megoldást, melyben mind a központi és helyi szint szervezett formában együttműködik a szociálpolitika terén. Elképzelése egyfajta felülről integrált, állam-központú, de sokszereplős, horizontális, különböző öngazgatási formákban alulról is építkező szociálpolitikának értékelhető.

2.3. Pálos Károly (1903-1944)

A tragikusan fiatalon elhunyt, szombathelyi illetőségű, jogi végzettségű Pálos Károly 1929-ben lett városi közgyám szülővárosában, ahol megismerkedett és barátságot kötött Oslay Oswalddal, az 1927-ben indult ún. egri norma kidolgozójával. Pálos Károly folyamatosan a szociális területen dolgozott, előbb árvaszéki előadó, majd árvaszéki jegyző volt, később Szombathely aljegyzője, majd több településen is komoly közigazgatási és önkormányzati tisztségeket viselt. Pálos személyisége és munkássága azonban elsősorban a szegénygondozással kapcsolatban írt publicisztikai és tudományos igényű munkássága miatt számíthat érdeklődésre az utókor részéről. Mai kifejezéssel élve szociálpolitikai szakértőnek és szakírónak nevezhetjük, aki a társadalom tájékoztatását is vállalta cikkek formájában, valamint két tudományos igényű könyvet is írt, úgymint a *Szegénység, szegénygondozás* (1934), valamint a *Szociális igazságot!* (1937) címmel. Mivel Pálos tevékenységére és a szociális problémákról vallott gondolkodására meghatározó hatással bírt mind Oslay személye, mind az egri norma elvi alapvetése, érdemes röviden feleleveníteni a program legfontosabb elemeit.³⁴

31 HILSCHER Rezső: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, Szövétnek Kiadó, 1928, 11.

32 FERGE Zsuzsa: Hilscher Rezső aktualitása. *Esély: társadalom- és szociálpolitikai folyóirat*, 1990/3, 14.

33 HEGYESI i. m. 51.

34 Az egri norma részletes ismertetését és elemzését adja STIPTA István: *Adalék a Hor-*

A maga korában kifejezetten újszerűnek ható program alap gondolata az volt, hogy a szegényeknek nem egyszeri, koordinálatlan segítségre (pl. kéregetés által szerzett adomány) van szüksége, hanem kiforrott, rendszeres, keretek között működő, célzott, környezettanulmányra alapozott, egyéni igényekhez illeszkedő szociális gondoskodásra. Legjellemzőbb módon lakhatás biztosításával és készpénzzel segítették a rászorulókat.³⁵ Betiltották az addig elterjedt kéregetést, az adományokat célzottan, koncentráltan, közadakozás formájában, házról házra járva gyűjtötték az „adománygyűjtő hölgyek”. A szervezettséget az intézményi háttér kialakítása is segítette: a Szegénygondozó Hivatal – mely feladata a szegényekkel összefüggő adminisztratív feladatok intézése (pl. nyilvántartás) – mellett létrejött 1928-ban a Szegényügyi Bizottság Egerben. Emellett a szegényeket segítőket is meg kellett szervezni. Az operatív feladatokat Szegénygondozói Nővérek Társulata látta el, ők végezték a gondoskodást, készítették a környezettanulmányt.

A rendszer egyik leginkább előremutató vonását az jelentette, hogy a zárt, intézeti szegénygondozás helyett a „nyílt”, otthoni környezetben végzett gondozási formákat alkalmazta. A program rövid idő alatt tucatnyi helyen váltotta fel a szegényházakat innovatív szemléletével, ugyanakkor nem bizonyult tartósnak. A nagyvárosokban, így Budapesten eleve nem tűnt kivitelezhetőnek, a községek anyagi ereje, és a szükséges szervezeti és személyi erőforrások pedig nem voltak egyenes arányban az igényekkel és szükségletekkel. Az egri norma hatékonyságainak korlátait az is jelzi, hogy amikor 1936-ban a városokban „magyar norma”-ként bevezetik, a községekben újra hivatalosan engedélyezik a koldulást az „érdemes” szegények esetében.

Stipta István idézett tanulmányában az egri norma értékelésekor megállapítja: „a jószándékú kezdeményezést a két világháború közötti sürgető szociális kényszer hozta létre. A közigazgatás korabeli rendszere azonban nem volt alkalmas arra, hogy a racionalizált jótékonykodás eredményeit tartósítsa, országossá tegye és állami szinten integrálja”.³⁶ Pálos Károly közszolgálati tisztviselőként maga is érezte ezt, ezért nem elégedett meg azzal, hogy szakíróként egyes esetekre és problémákra irányítsa a figyelmet, gondolatait, gyakorlati javaslatait egy átfogóbb perspektívából is rendszerezni kívánta. A

thy-korszak szociális igazgatásának történetéhez: az Egri Norma. In: HOMOKI-NAGY Mária (szerk.): Ünnepi kötet Dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára. Acta Universitatis Szegediensis, Acta Juridica et Politica. Tomus LXXIX. Szeged, 2016, 599-606.

35 VEREB István: *Kézikönyv a Házi segítségnyújtás, a Tanyagondnoki Szolgálat és a Falu-őrőség részére (A „Kunszállási-norma” elméleti alapvetése).* Kecskemét, TKKI, 2015, 4-7.

36 STIPTA i. m. 606.

továbbiakban a két, már említett könyve alapján gondolatmenetének elvi, koncepcionális alapjait foglaljuk össze a megértő – és nem a megítélő – megközelítés szemléletével.

2.3.1. A szociálpolitika és a szegénygondozás komplex megközelítése Pálos Károly munkáiban

Pálos valláserkölcsi kiindulópontja szerint – amit legátfogóbban a *Szociális igazságot!* című munkájában fejt ki – a legfontosabb cél a „szociális közvélemény” megteremtése.³⁷ Ennek alapja a hit, mivel a hívő ember nem lehet más, mint szociális ember. Erre különösen nagy szükség van a gazdasági válság lelki válsággal párosuló sújtott helyzetében, amikor az önzés és az önszeretet, valamint az ennek megfelelő öncélú emberek korát éljük. Ennek ellentétéként Pálos bírálja a liberalizmus szellemét, amelynek felfogása az, hogy ami hasznos, az jó, és az egyéni haszonelv kiszorítja a közjó fogalmát. A modern szegénység tehát nem egyenlő az evangéliumi szegénységgel. A szociális kérdés valójában erkölcsi kérdés, ami szorosan összefonódik a munka ethoszával, amelynek lényegét erkölcsi tartalmában kell keresni.

A szociális társadalom legfontosabb pillére – egyben megvalósításának és fenntartásának eszköze – a munka, amelynek méltóságát a kereszténység állította vissza. A munka megbecsülése, a munkakötelesség elve a kereszténység tanításaiból indult ki. A munka ethoszával állítja szembe Pálos a munkanélküliséget, mint kora legnagyobb veszedelmét. A válsáért és a munkanélküliségért elsősorban a kapitalizmus gazdasági rendszere felelős. Az állam, mint a közösség egészét megjelenítő szervezet jogi értelemben nem kötelezheti magát arra, hogy biztosítsa a teljes foglalkoztatást, de erkölcsi kötelezettsége, hogy megteremtse a munkavállalás lehetőségét.³⁸

A munka ethoszával szemben a másik, negatív pólust a munkanélküliség, mint minden bűn forrása testesíti meg. Ha ezt az állam nem tudja kezelni, a munkanélküliség anyagi és lelki következményei forradalmi útra tereli a tömegeket, aminek beláthatatlan következményei lehetnek. Ennek ellensúlyozására meg kell védeni a magántulajdont, mint a társadalmi és gazdasági rend alapját, de hangsúlyozva annak szociális és erkölcsi oldalát.³⁹ A gazdagság, a tulajdon nemcsak jóléttel, élvezetekkel jár, hanem kötelességek

37 PÁLOS Károly: *Szociális igazságot!* A szerző kiadása. Szombathely, 1937.

38 PÁLOS i. m. 49.

39 PÁLOS i. m. 97.

és terhek is járnak vele, amelyek felvállalása és teljesítése vezet el a szociális igazságosság elvének gyakorlati megvalósulásához.

A szociális igazságosság megteremtésében az államra hárul a legnagyobb feladat. A szociálpolitika ennek megfelelően az osztálykülönbségek enyhítése révén nem más, mint beavatkozás a fejlődés menetébe. Ebben az összefüggésben válik érthetővé, hogy Pálos számára az ínségmunka önmagában nem lehet megoldás a tömeges munkanélküliség és a szegénység problémájára. Mivel a gazdasági válság elmélyítette a munkanélküliséget, és a szociálpolitikailag felkészületlen államnak nem álltak rendelkezésére a szükséges intézmények és erőforrások, a munkanélküliség kezelését lényegében a városokra és községekre bízta – ld. 1886. évi XXII. tc., 6.000/1931. M.E., 172.000/1936 B.M. sz. rendelet – a 6000/1931. M.E. sz. rendelet pedig a lakóhelyet állította a segélyezés középpontjába. Ez viszont egyfajta láncreakciót indított el, mivel a környező falvak ínségesei a késő őszi, téli és kora tavaszi hónapokban „beszivárognak” a nagyobb lehetőségekkel (koldulási esély, jótékonykodás, hatósági segély) kecsegtető városokba, ami újabb tehertételt jelentett, mivel „ha ínségmunkát kér, adni kell neki”.⁴⁰ Erre a városok úgy reagálnak, hogy csak télen hirdetnek „ínségakciókat”, amikor produktív munkát alig lehet végezni.

A produktív munka ugyanis egyrészt ráfordításokat igényel a várostól (aminek általában nincs meg a fedezete), másrészt „kiszorító” hatással is fenyegeti a munkával rendelkezőket és a helyi vállalkozókat (kisiparosokat), ami viszont a vásárlóerő, az adók és járulékok csökkenését idézné elő, ami tovább csökkentené a városok amúgy sem elégséges mértékű bevételeit. Ezért a városnak újabb megoldást kell kitalálnia, ami nem lehet más, mint hogy az ínségesek munkabére alacsonyabb kell, hogy legyen, mint az átlagos napszámos bér. Ezzel megvalósul az a cél, hogy így valóban csak a legrászorultabbak jelentkezzenek. Igen ám, de az ily módon leszorított ínségmunkabér a helyi vállalkozókat is alacsonyabb bér fizetésére ösztönzi. Mindez végül oda vezet, hogy a „legtöbb város improduktív, haszontalan munkákra kénytelen felhasználni az ínségesek munkaerejét, tessék-lássék munkára, amelynek legtöbbször semmi értelme és értéke nincs, s így sok ellenvetést talál az adózó polgárság körében”.⁴¹

Mindezek alapján Pálos szerint a munkanélküliek ínségmunkával történő támogatása nemcsak hatástalan, de egyes csoportokban kifejezetten káros is, kitermeli a „társadalom parazitáit” a „selejt-embereket”, nem ösztönzi

40 PÁLOS i. m. 69.

41 PÁLOS i. m. 71.

a munkavállalást, éppen ellenkezőleg. Márpedig a munkakerülés bűn, az érdemtelenek nem jogosultak segélyre. Fontos viszont a „szemérmes szegények” azonosítása, felkarolása és bátorítása.

A munkaképes ínséges, aki koldul, végeredményben nem más, mint élelmes munkakerülő. Pálos értékelésben az ínségmunka és mindenfajta rendszertelen jótékonykodás csak átmeneti eszköznek fogadható el a munkanélküliség elleni küzdelemben. Különösen káros mindez az értelmiségi fiatalságra, ahol külön probléma, hogy a nagy többség az amúgy is túlszűfolt közhivatali életpályák felé törekszik az ipari, kereskedelmi, gazdasági pályák helyett. Ezzel kapcsolatban viszont gátló tényező, hogy alacsony a társadalmi presztízsük.

Pálos tehát az átfogó szociálpolitika híve, de ezt csak hosszabb távon és fokozatosan tartja bevezethetőnek. A szegénygondozásra még hosszabb ideig szükség lesz, de a jelenleg működő szociális gondozás rendszere változást igényel, nem hagyható teljes mértékben a helyhatóságokra, az egyházra és a magánjótékonykodásra. Ugyanis a szociálpolitika és a szűkebb értelemben vet szegénygondozás szoros kapcsolatban van egymással. Minél hiányosabb a szociálpolitika (mint prevenció), annál inkább növekszenek a szegénygondozás terhei. Mivel a munkaképesek támogatás helyhatósági feladat – a helyi viszonyokhoz képest – ezért sem a munkaképtelen, sem a munkaképes szegény nem jut elegendő támogatáshoz. Mindez egyenes úton vezet a koldulásig, mert a városok a támogatások redukálásában voltak érdekeltek, azaz a rendszertelenség miatt a szegényügy koldusügy lesz.⁴²

Ezt a vissza-visszatérő problémát minimum-standardok kidolgozásával, személyre szabott eljárások kidolgozásával lehet kezelni úgy, hogy a segélyezésnek együtt kell haladni a gondoskodással. Ezeket a célokat valósítja meg az egrí norma, mint az „adott viszonyok között legtökéletesebb szegény gondozási rendszer”.⁴³ Ennek szellemében külön kell választani a munkaképtelen, állandó ápolásra szoruló szegényeket, őket szegényházi (szeretetházi) gondozásba kell venni. Egészséges és munkaképes szegények azonban zárt intézeti gondozásba nem helyezhetőek el, őket környezetükben meg kell hagyni és vegyes segélyezéssel (természet- és pénzbeli) kell részükre a létminimumot biztosítani. A segélyezés és gondozás egysége és állandósága érdekében a felekezeteiket, a jótékony egyesületeket, valamint az egyéneket meg kell szervezni.

42 PÁLOS Károly: *Szegénység, szegénygondozás*. A szerző kiadása. Szombathely, Martineum Könyvnyomda Rt., 1934, 42.

43 PÁLOS (1934) i. m. 62.

A megoldás a munkaerőpiac átszervezése és közmunkák indítása, továbbá olyan nyugati minták átvétele, mint a szükségmunka és a munkanélküliség esetére járó biztosítás, hatósági segélyezés. Pálos leszögezi: „a külföld államai, a nyugati államok, mérföldes léptekkel előznek meg bennünket ezen a téren, amelyen annyi és olyan sürgős megvalósítandó feladat vár ránk”.⁴⁴ Ehhez véget kell vetni a különféle egyesületek öncélú, rendszertelen jótékonyági versengésének, integrálódniuk kell a szervezett hatósági szociális munkába. A szerző végső következtetése ezután nem is lehet más, mint az, hogy „A rendszertelenség egyenesen bűn a szociális gondolat ellen”.⁴⁵

Következtetések

A szociálpolitika kialakulása a tőkés gazdaság növekedésére és az ahhoz kapcsolódó tömeges – habár kétségtelenül relatív, az egyes társadalmi csoportokat eltérő módon és mértékben érintő – elszegényedésre vezethető vissza, amelynek kezelésére a szegénygondozás öröklött rendszere már nem volt alkalmas. A korszak meghatározó szakpolitikusi és szakírói egybehangzóan állást foglaltak amellet, hogy a szociálpolitika, mint osztálytársadalmi ügy nem kezelhető külön a szegénykérdéstől. Érdemes felidézni Hilscher Dezső gondolatait: „a szegényügy a szociálpolitikával merev ellentétben áll. A szociálpolitika, ha tökéletes berendezkedés, elsorvasztja, elpusztítja, feleslegessé teszi a szegényügyet. A szegényügy terjedelme fordított arányban áll a szociálpolitika tökéletességi fokával. Az a körülmény, hogy a szegényügy van, hogy szegényügyre még szükség van, az emberiség szégyene”.⁴⁶

Ebből következően a szegényügy és a szegénypolitika korántsem a szociális gondoskodás egymást váltó történeti formáiként értelmezhetőek. Az állami szociálpolitika a helyi szegénység mellett, annak korlátait felismerve formálódott, és a folyamat végén a szegényügy integrálódott a szociálpolitika rendszerébe, és annak speciális területként működött tovább. A folyamat tehát történetileg a szegényügytől a szociálpolitika felé halad.

A két világháború közötti hazai szociálpolitika értékelésére nem a megítélő, hanem a megértő szemlélet alkalmas. Ezek szerint egy ország szociálpolitikáját nem modellekbe kell beszorítani, és nem is a sajátosságait kell kiemelni, hanem azt érdemes vizsgálni, hogy egy adott ország, adott körülmények között, a

44 PÁLOS (1937) i. m. 121.

45 PÁLOS (1937) i. m. 136.

46 HILSCHER Rezső: *Bevezetés a szociálpolitikába*. Budapest, MEKDSz Szövetség-Kiadó, 1928, 14-15.

gazdasági-társadalmi integráció milyen kiterjedését volt képes elérni.

Ennek alapján a kor magyarországi szociálpolitikája sem szűkíthető le egy-egy kiemelt területre; sokkal inkább a fragmentált, az egyes társadalmi csoportok problémáit eltérő módon kezelő társadalompolitika érvényesült, amelyben még az egyes pillérek – így különösen a szegénység problémája is – belülről differenciálódtak. Ez a töredezettség a szociális gondoskodással kapcsolatban is megmutatkozott, többek között az egri norma alulról szerveződő, társadalmi alapon működő gondoskodása és az állam jelentős mértékű szerepvállalására épülő „produktív szociálpolitika” koncepciója közötti felfogásokban is. Azt is látnunk kell azonban, hogy a korszak közszolgálati rendszerének kiemelkedő gondolkodói, szakpolitikusai, szakértői pontosan látták a problémák gyökereit, ok-okozati összefüggéseit, amelyek bázisán átfogó koncepciókat és konkrét javaslatokat fogalmaztak meg a fejlett nyugat-európai országok gyakorlatához felzárkózó, a társadalom egészére kiterjedő, komplex szociálpolitika megvalósítása érdekében. Nem rajtuk múlt, hogy elképzeléseiket nem sikerült a gyakorlatba is átültetni.