

Nagy Janka Teodóra*

Folyamatosság és megszakítottság a magyar szociális közigazgatás-történetben

Csizmadia Andor és a produktív szociálpolitika öröksége

*Kajtár István jogtörténész professzor,
Csizmadia Andor tanítványa emlékére*

1. Bevezetés

A tanulmány Csizmadia Andor jogtörténeti és közigazgatási pályáján keresztül a folyamatosság és a megszakítottság kontextusait vizsgálja a 20. századi magyar szociális közigazgatás-történetben. Csizmadia pályakezdő éveinek közigazgatási gyakorlata, szociálpolitikai nézeteinek kiformalódása a két világháború között a produktív szociálpolitika időszakához kapcsolta. A második világháborút követően részt vett a szocialista állam szociálpolitikájának és közigazgatásának kialakításában, az 1980-as években pedig kísérletet tett egy új szociálpolitikai koncepció megfogalmazására. A szociális közigazgatás-történet szempontjából életművének jelentősége elsősorban a produktív szociálpolitikai örökség mintázatainak értelmezésében és továbbadásában határozható meg.¹

2. Pályakép

Csizmadia Andor (Győr, 1910. szept. 4.–Budapest, 1985. jún. 12.) a családi hagyományokat követte, amikor a bencés gimnázium befejezése után jogi tanulmányokat folytatott Budapesten, majd Szegeden. Már a diploma megszerzését megelőzően a győri polgármesteri hivatal napidíjas tisztje (1929–1933), díjnoka (1933–1936), III. osztályú aljegyzője és anyakönyvvezető-helyettese volt (1936–1940). A közigazgatásban töltött tizenöt esztendő során a kulturális mellett döntően a szociális igazgatás területén kapott feladatokat, amelyek közül a szociális igazgatás szempontjából kolozsvári évei (1940–1944) voltak számára a meghatározóak. A kolozsvári polgármesteri hivatal I. osztályú aljegyzője (1940–1944), tb. tanácsnoka, a népjóléti ügyosztály vezetője (1941. máj.–1944. aug.), két

hónapig Nagybánya polgármestere (1944. szept.–okt.), a nyilasuralom idején családjával Péren élt. A második világháború után újjászervezte Győr-Révfa közigazgatását (1945), majd a Népgondozó Hivatal jogi osztályvezetője (1945), szeptembertől a Népjóléti Minisztérium szociális főfelügyelője, a szociális ügyosztály vezetője volt (1945–1946).

A gyakorlati igazgatási tevékenység mellett a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem magántanára (1944, 1948–49), az Egri Jogakadémián a magyar alkotmányjog ny. r. tanára (1946–1949), az általa megszervezett Szociográfiai Intézet igazgatója (1947–1949), a BME magyar közjog mb. előadó tanára (1948–1949) volt. Az ELTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszékének főiskolai tanára (1949–1951), egyetemi docense (1951–1958), a Pécsi Tudományegyetem, illetve a Janus Pannonius Tudományegyetem (JPTE) ÁJTK Jogtörténeti Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense lett (1958–1959), tanszékvezető egyetemi tanára (1959. szept. 12.–1980. jún. 30.) és a kar dékánja (1964–1968). Az Állami Egyháziügyi Hivatal jogi tanácsadójaként dolgozott (1956–1980). Az MTA Jogtörténeti Munkaközösségének elnöki feladatait is ellátta (1968–1980).²

3. A produktív szociálpolitika vonzásában (1940–1946)

A magyar szociálpolitikában a 19. század utolsó harmadától Európa más országaihoz hasonlóan az állami szerepvállalás elsősorban a jogi szabályozásban, az állam külső szerepvállalásában jelent meg.³ Az első világháborút követő évtizedek összetett gazdasági és társadalmi konfliktusai azonban szükségessé tettek egy erőteljesebb és közvetlenebb, az egyén és a család védelméről való állami gondoskodást, az állami kötelezettségvállalások kiszélesítését.⁴ Az 1929–1933-as gazdasági világválság és következményeinek kezelése globálisan új szemléletet és szociálpolitikai gyakorlatot kívánt, amely tovább erősítette és újragondolta az állami szerepvállalás szükségességét és mértékét. Az 1940-es évektől általánosan elfogadottá vált a jóléti állam fogalma (*welfare state*, *Wohlfahrtsstaat*, *Sozialstaat*) az állampolgárok számára bizonyos alapellátások biztosítására kötelezettséget vállaló államok esetében. Az ennek alapját jelentő, az egyes országok gazdasági, társadalmi és politikai helyzetéhez igazodó szociálpolitikai gyakorlat azonban már a két világháború közötti évtizedekben kialakult.⁵ Magyarországon az 1920-as évektől beszélhetünk a modern jóléti állam biszarcki minta alapján kiépített, „formatív periódusáról”,⁶ amelynek meghatározó szakaszát jelentették a produktív szociálpolitika a második világháború végéig tartó évei.⁷

A magyar jóléti állam két világháború közötti időszaka a különböző eszmetörténeti és politikai filozófiai hagyományokból építkező konzervatív/korporatív típushoz tartozott, amelyben az 1930-as évek második felére általánosan elfogadottá vált az állam gazdasági beavatkozása, az aktív népesedés- és családpolitika, a társadalom-

* Nagy Janka Teodóra PhD, habil. tanszékvezető egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem, Kultúra- és Társadalomtudományi Intézet, Szociális Tanulmányok Tanszék, ORCID: 0000-0002-0413-9603

biztosítás fejlesztése és a szociálpolitika erkölcsi, nevelő funkciójának hangsúlyozása. Az 1930-as évek végére az európai gazdasági fellendülés, a korábbi reformkísérletek, a külföldi minták, a háborúra készülődés megteremtette egy teljesebb, a kötelező társadalombiztosítással és a produktív szociálpolitikával fémjelezhető jóléti modell kialakításának esélyeit. A produktív szociálpolitika alapját a Prohászka Ottokár, Giesswein Sándor és Kovrig Béla képviselte keresztény-nemzeti eszme jelentette: az új „közjóléti” szolgáltatásainak célja „erkölcsileg és fizikailag ép, hasznos munkát végző (‘produktív’) egyének” formálása és társadalmi integrációja volt. Gyakorlati megvalósításának kezdete az Imrédy-kormány (1938–1939) időszakához köthető új, aktuális társadalmpolitikai célokhoz igazítása (pl. új nemzetstratégia, a biztosítás kiterjesztése, univerzalizásra való törekvés, új források bevonása, közegészségügy és szociálpolitika közvetlen összekapcsolása) és az intézményesülő produktív szociálpolitika megalapozása pedig a Teleki-kormányhoz (1939–1941).

Csizmadia Andort pályakezdése a produktív szociálpolitikához kapcsolta. A közigazgatásban töltött tizenöt esztendő során a kulturális mellett döntően a szociális igazgatás területén kapott feladatokat. Pályája egésze szempontjából meghatározóak voltak a Kolozsvárott töltött évek (1940–1944). A kolozsvári polgármesteri hivatal I. osztályú aljegyzője (1940–1944), tb. tanácsnoka, a népjóléti ügyosztály vezetője (1941. máj.–1944. aug.) volt. Itt szerzett tapasztalatait 1945-től a Népgondozó Hivatal jogi osztályvezetőjeként, az év szeptemberétől a népjóléti és munkaügyi minisztérium szociális főfelügyelőjeként, egy év múlva pedig már a szociális osztály vezetőjeként hasznosította. Az 1940–1944 közötti éveket nemcsak a fiatal jogtörténész, de a gyakorló szociálpolitikus egyik legtermékenyebb időszakának is tekinthetjük. A produktív szociálpolitika napi formálása, gyakorlati alkalmazása mellett ekkor kristályosodik ki Csizmadia számára az a határterület, amely mentén folytatott kutatásainak eredményeit a több mint három évtizeddel később, 1977-ben megjelentetett *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon* című munkájában foglalta össze.

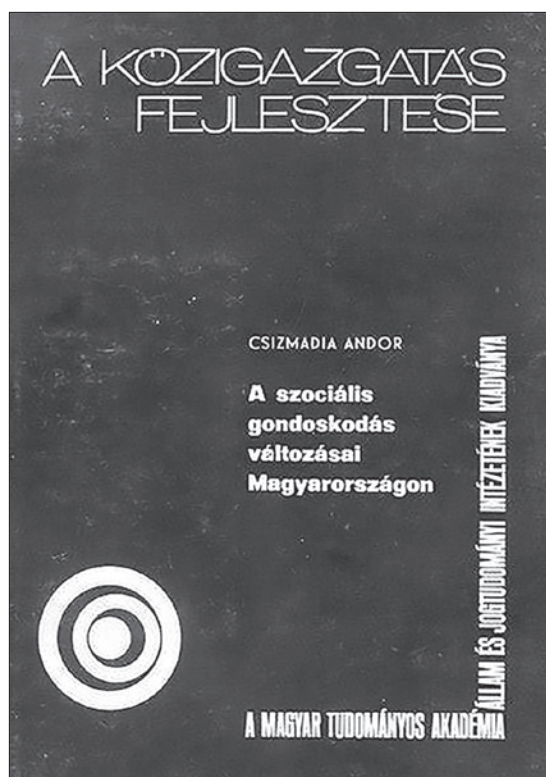
Ekkor születtek a szociálpolitika-történet jeles fejezetének tekinthető részpublikációi és összegző munkái a fertálymesterek és a tizedesek gazdasági és szociális szerepének vizsgálatáról Győrött, Kolozsvárott, majd a Dunántúlon és végül a magyar városok tekintetében.⁸ Csizmadia ebben az időszakban akár a napi szociálpoliti-

kához kapcsolódó kérdésről írt (pl. a munkaközvetítői tevékenységről folytatva polémiát), akár jogtörténeti témát választott (pl. a reformkori Kolozsvár szociálpolitikájának ismertetését, vagy az 1817. évi inségakció felidézését), mindig a jelen problémáira kereste a választ.⁹ Az 1942-ben, a Magyar Városok Országos Szövetsége által a városi közigazgatás egyszerűsítése tárgyában kiírt országos pályázatra benyújtott pályamunkáját értékelve a bírálóbizottság elnöke, Magyary Zoltán külön is kiemelte a saját látásmódjával rokonnak érzett, a szakigazgatás – így a szociális igazgatás – területén „a közönség érdekében” kiinduló szemléletét, és láthatóan komoly tapasztalatáról árulkodó részletes, átfogó racionalizálási javaslatát.¹⁰

4. A szocialista szociálpolitika formálója

A szociálpolitika-történeti szakirodalomban a második világháborút követő időszak tekintetében különböző álláspontok fogalmazódnak meg. A kontinuitást hangsúlyozók azzal érvelnek, hogy a magyar jóléti állam két alappillére, a kötelező társadalombiztosítás és a produktív szociálpolitika alapjaiban a második világháború idején és az azt követő években sem változott.¹¹ A diszkontinuitás mellett érvelők az 1950-es években bekövetkezett politikai, gazdasági változásokra hivatkoznak: az intézményrendszer és az ellátások radikális átalakítására.¹² Arra, hogy a folyamatosság és diszkontinuitás összetett folyamata, amely a második világháborút követő időszakban jellemezte a szociálpolitikát, az 1950-es évekre lezárult, megszakadt. A jól kiépített szociális szakigazgatási szervezet még képes volt megoldani a hatáskörébe tartozó ügyeket (a szegényügyet, a menekültügyet, a hadifogságból, a deportálásból hazatérőkről való gondoskodást, a lakásügyet, a társadalombiztosítást, a gyermekvédelmet, az egészségügyet),¹³ de a társadalombiztosítás irányításának a népjóléti minisztériumhoz rendelésével,

majd annak az 1950. évi 36. sz. törvényerejű rendelettel történő megszüntetését követően az Országos Szociálpolitikai Tanács, a Szakszervezetek Társadalombiztosítási Központja és a szociálpolitika helyi szerveinek kiépítésével elkezdődött a szociális közigazgatás központosítása és teljes átalakítása (ideértve a karitatív szervezetek és a segélyezés felszámolását). Az 1945–1950 között bekövetkezett alapvető gazdasági és társadalmi változások pedig már önmagukban is megkérdőjelezték a produktív



Csizmadia Andor 1977-ben megjelent, *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon* című könyvének borítója.

szociálpolitika folytatásának lehetőségét egy teljesen új alapokon szerveződő, szovjet típusú, kizárólagos állami gondoskodást deklaráló rendszerben.¹⁴

Úgy tűnt, 1946 után Csizmadia Andor is végleg hátat fordít a szociális igazgatásnak, a szociálpolitikának, és a felsőoktatás keretei között folytatja tovább elsősorban alkotmányjogi témákat oktató, kutató jogtörténeti tevékenységét. Azonban még ezekben az években is megfigyelhető volt egy folyamatosság pályáján: az egri jogakadémia magyar alkotmányjogi tanszékének vezetőjeként továbbra is tanított az egri közigazgatási tanfolyamon. Megszervezte az egri Szociográfiai Intézetet, ahol munkatársaival elsősorban a palócok jogszokásait kutatta.¹⁵ Amikor pedig 1949-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkotmányjogi Tanszékére került, Beér Jánossal nemcsak alkotmányjogi tankönyvet írt és bekapcsolódott a haladó országgyűlési hagyományok közös kutatásába, feldolgozásába, hanem számos közigazgatási jogi speciális kollégiumot hirdetett, közigazgatás-történeti tanulmányai születtek. Kandidátusi disszertációját is e témakörben védte meg 1956-ban.¹⁶ Pécsre történő kinevezését követően pedig 1959-ben már ott találjuk Beér János, Kovács István és Szamel Lajos mellett az egészségügyi minisztérium szociálpolitikai elvi bizottsága számára munkaanyagot készítő bizottság tagjai között.¹⁷

Az országgyűlés szociálpolitikai állandó bizottsága 1957-ben a szociális igazgatás szervezeti rendszerének racionalizálását tűzte célul. Előtte azonban megbízta az egészségügyi minisztérium szociálpolitikai főosztályát, hogy szervezzen munkaközösséget „a szocialista szociálpolitika elvi kérdéseinek megvitatására és kidolgozására”, amelyben Csizmadia Andort – mint a szociális közigazgatás terén köztudottan gyakorlati és kutatási tapasztalattal rendelkező szakembert – kérték fel a szociális gondoskodás fogalmi problémájának feltárására, tisztázására.¹⁸

Csizmadia már korábbi munkáiban is használta a *szociális gondoskodás* fogalmát, de az említett elvi kérdéseket tárgyaló anyagban – ahogyan későbbi publikációiban is – tudatosan megkülönböztette az általánosan használt, de pontosan nem definiált *szociális gondozástól*, és következetesen ragaszkodott ahhoz, hogy pontosan meghatározza tartalmát, elkülönítse más terminológiáktól. Csizmadia a produktív szociálpolitika definíciós előzményeit is figyelembe véve *szociális gondoskodáson* azt a szociálpolitika elveit, feladatait konkrétan megvalósító tevékenységet érti (pl. táppénzfolyósítás, segélyezés, otthonok üzemeltetése), amelyet az állam speciális szervezetei révén a társadalmi szervekkel szorosan együttműködve képes megvalósítani.¹⁹ A szociális gondoskodás két jól elkülönülő formájaként határozta meg a *szociális igazgatás* és a *szociális gondozás* fogalmát, amikor azt hangsúlyozta, hogy az igazgatás hatósági tevékenység, a szociális gondozás pedig segítő tevékenység. Eltérő köz- és magánjogi tartalmakat, jogdogmatikai sajátosságait elemezve felhívta a figyelmet arra, hogy nyilvánvaló eltéréseik ellenére a gyakorlatban szorosan összetartoznak.²⁰

Csizmadia a *szociális gondoskodás* esetében is elkülönítette és definiálta annak szűkebb és tágabb fogalmát. A szociális gondoskodás tágabb körébe meglátása sze-

rint a társadalombiztosítás szolgáltatásai is beletartoznak, szűkebb fogalma alatt „az anya- és csecsemővédelmet, a gyermek- és ifjúságvédelmet, a csökkent munkaképességek, a nyugdíjasok (aggok) gondozását, a hadigondozottak, a különböző elemi csapások folytán bajba jutottak ellátását és a különleges szociális feladatok megoldását” értette.²¹ A minisztériumi vitaanyagban Csizmadia még hangsúlyosabban azt az elvet képviselte, hogy a szociális gondoskodás esetében igen fontos az igazgatási, a hatósági tevékenység. A szociális igazgatást ugyan nem lehet az állam valamelyik szakigazgatási ágának tevékenységi körére leszűkíteni, de az egészségtelen széttagoltságot az elvi kérdések sürgős tisztázását követően a további fejlesztés irányának pontos kijelölése mellett azt meg kell szüntetni.²² A jegyzetben a kérdést már nem részletezte, az Állam és Igazgatás folyóiratban megjelent tanulmányban pedig már inkább a társadalmiasítás lehetőségeit vizsgálta.²³

Az MSZMP VII. kongresszusa 1959 decemberében határozatot hozott az életszínvonal emeléséről, az idős, a munkaképtelen dolgozókról és a gyermekekről való gondoskodásról. A határozat végrehajtása során felmerülő kérdések kapcsán mind többen keresték meg Csizmadia Andort szakmai feladatokkal, a hatvanas évek közepére pedig a legmagasabb párt- és állami, kormányzati körökben is a szociálpolitikai kérdések elismert szakértőjeként tartották számon. Bár voltak, akik még 1963-ban is vitatták Csizmadia, a produktív szociálpolitika kiváló művelője Esztergár Lajos értelmezésével több ponton rokonítható szociális gondoskodás definícióját,²⁴ rendszeres résztvevője volt az egészségügyi minisztériumban szervezett konzultációknak. A *Népegészségügy* folyóiratban 1960-ban megjelent cikke kötelező irodalom volt a minisztérium által szervezett képzéseken (pl. az orvos-továbbképző-konferenciákon). Ugyanezen évben megjelent jegyzete a szociális intézetek vezetőinek tanfolyamán hivatalos tananyag volt, véleményét kérték a szociálpolitikai tervezések, átalakítások során.²⁵ Az MSZMP VIII. kongresszusán, 1962-ben a szocialista állam szociálpolitikai célkitűzéseit megfogalmazó határozat végrehajtására vonatkozó javaslata 1963 februárjában az elvi kérdéseket nemzetközi és alkotmányjogi környezetbe helyezve összegezte ismét.²⁶

5. Szociális közigazgatás-történeti és szociálpolitikai szintézis

Már szoltunk arról a sajátos kettősségről, amely Csizmadia Andor pályáját jellemezte: gyakorlat és tudományos kutatás szinkronitásáról, egyidejű, együttes jelenlétéről. Arról, hogy egy-egy aktuális téma hogyan ösztönzött egy-egy történeti kutatást, illetve hogy egy történeti kérdés miként kereste a választ a jelen problémáira. Tanítványa, Kajtár István az életmű értékelése során úgy fogalmazott, hogy míg Csizmadia tudományos pályáját váltások sorozata jellemezte, kutatóként szinte minden témája folyamatosan végigkísérte: „ökonómikusan fel tudta használni korábbi anyaggyűjtéseit”.²⁷

Különösképpen helytálló ez utóbbi megállapítás *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon* címmel az Országos Távlati Tudományos Kutatási Terv keretein belül a közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata főirányban *A közigazgatás fejlesztése* sorozatban 1977-ben csupán 300 példányban megjelentetett, mindössze két év alatt elkészült összegző munka esetében, amellyel Csizmadia a magyar szociálpolitika-történetnek is meghatározó kutatójává vált.²⁸ Csizmadia Andort az MTA Szociológiai Kutató Intézet bízta meg a szociálpolitikai igazgatás magyarországi kialakulása történetének feltárásával, hogy mint a sorozatszerkesztő, Kulcsár Kálmán fogalmazott, „a problémát történeti–szociológiai szempontból elemző kutatók megfelelő igazgatási-jogi-történeti alpanyaggal rendelkezzenek”.²⁹ A kötet anyaga két részletben készült el: 1974. szeptember 12-én a szerző *A szegényügy igazgatása* fejezetre kapott megbízást. Az első rész 11 ív terjedelmű anyagát 1975. október 15-én adta le.³⁰ A második részre a szerződést 1975. december 11-én írta alá, amelyben az elkészítést 10 ív terjedelemben 1976. november 30-ig vállalta *A szociális igazgatás „produktív” kísérletei* címmel.³¹

E szociálpolitika-történeti szintézis természetesen nem tekinthető előzmények nélkülinek, sokkal inkább Csizmadia szociálisigazgatás-történeti kutatásai, publikációi összegzésének. Lapjain visszaköszönek az 1941–1943 között írt szociális vonatkozású jogtörténeti publikációk (pl. a fertálymesterek, a tizedesek, a szegényügy az erdélyi gubernium alatt, az 1817. évi inségakció). A könyv első vázlatával már 1960-ban találkozunk a szociális intézet-vezetői tanfolyami jegyzet lapjain.³²

Az I., a szegényügy igazgatását tárgyaló részben Csizmadia először a szociális gondoskodás megjelenését vizsgálja a feudális időszakban: elsősorban a városi szegényügyet, a városi ispotály és a szegénygondozás lokálisan szabályozott gyakorlatát. Ezt követően adja közre a felvilágosult abszolutizmus népvédő és szegényügyi igazgatásának magyarországi és erdélyi forrásait. A 18. századi helytartótanácsi rendeletek tanúsága szerint III. Károly a koldus, csavargó és cigánykérdést még a népvédelem részterületének tekintette, Mária Terézia és II. József korában azonban a kérdésben született helytartótanácsi rendeletek már szinte kizárólag rendészeti ügyként kezelték azt. Csizmadia e munkája a kutatás számára új, kevésbé ismert területet fedez fel, s rendkívül értékes forrásközléssel egészíti ki a szegényügyi igazgatás korrajzát.³³

A szociális gondoskodás történetének a feudális kor végére, döntően a 19. század első felére vonatkozó erdélyi és magyarországi kutatási eredményei vagy egy kérdés-kör tematikus áttekintését adják (pl. a reformkori szegényügyét) vagy egy intézménytípushoz (dolgozó házak), eseményhez (az erdélyi inségakció) vagy egy levéltári forrástípushoz kapcsolódnak (pl. szegényügy az erdélyi országyűlés és gubernium előtt). A kronologikus rendben egymást követő tanulmányok negyedik része a dualizmus időszakának a szociális gondoskodás szempontjából meghatározó törvényeit, illetve ezek végrehajtását, a szociális adminisztrációt, valamint a segélyezés és biztosítás kapcsolatát vizsgálja. Az I. rész történeti visszatekintése a

Magyar Tanácsköztársaság és az első világháborút követő évtizedek szociális gondoskodáshoz köthető rendelkezéseinek és gazdag forrásanyagának áttekintésével folytatódik („egri norma,” „magyar norma,” szociálpolitikai kísérletek a háborúba lépés idején, inségakció, magyar normás szegénygondozás a második világháborúban). Ezt a részt a főváros a korszak egyik legfejlettebb szegényügyi igazgatásának eredményeit bemutató fejezete zárja.

Csizmadia az I. részben közölt szociális közigazgatás-történeti tanulmányai önállóan is kiváló jog- és igazgatástörténeti publikációk – több forrás, adat visszaköszön később közigazgatás-történeti monográfiájában is.³⁴ Az összegzett szociális közigazgatás-történeti fejezetek azonban a könyvben egy olyan folyamat részeként jelennek meg, amely az állami szociálpolitika változásainak egyes stációit kívánta ismertetni. Bemutatni azt az utat, amelynek során egy kifejezetten konzervatív, paternalista, hagyományosan szegénypolitikában gondolkodó szociálpolitika eljut a szociális kérdések intézményes, sőt, közfeladatként intézményesült formáinak elfogadásához”. Csizmadia ezt olyan tárgyyszerűen teszi – imponáló biztonsággal mozogva térben és időben, s mégis jól érzékeltetve a változásokat –, hogy csak a második részben a produktív szociálpolitika rendkívül részletes és forrásgazdag, alapos, értő elemzését követően válik nyilvánvalóvá a szegényügyi igazgatásról szóló kutatások „forrásorinelt” tematikája.

A könyv II. része különösen fontos volt a produktív szociálpolitikán nevelődött közigazgatás-történész Csizmadia Andor számára. A szociális igazgatás „produktív” kísérletei cím alatt a produktív szociálpolitika hangsúlyozottan történeti és kompromisszumos, de közel 40 év hallgatás után a szocialista szociálpolitika időszakában mégis csak első strukturált és alapos eszme- és közigazgatás-történetét adja. *Az új szociálpolitika meghirdetése*, az Inségnyhítés felszámolása útján és *A szociális továbbképző tanfolyam és az új szociálpolitika* című fejezetek eszmetörténeti (pl. a „szociális állam” jelszava, új közjóléti irányzat, „szociális állam”) és eseménytörténeti (pl. *A Heves-megyei kísérlet, közjóléti munkaprogram, inségakciók, pécsi kísérlet, Baranya-megyei kísérlet, Szatmár-megyei kísérlet*) és társadalmi kitekintést adnak (pl. egyházak szerepe, alapítványok a társadalmi gondozásban, Gyermekvédő Liga, Magyar Vöröskereszt, Országos Szociálpolitikai Intézet, a társadalom a „produktív” szociális munkában). Különösen fontosak a jogalkotási, illetve igazgatási, eljárási kérdésekkel (pl. „produktív” szociálpolitika és igazgatás törvénybeiktatása), illetve a professzióhoz kapcsolódó szervezet- és képzésfejlesztéssel összefüggő részek a társadalom a „produktív” szociális munkájában (pl. közjóléti előadók, közjóléti alapok, szociális tanácsadók, szociális tanfolyam). Végül Csizmadia – élve a témában hosszú idő óta először publikálás lehetőségével – a produktív szociálpolitika utóéletét is beemeli a történeti visszatekintés utolsó az összegzés előtti utolsó fejezetbe (*A produktív kísérlet alakulása a második világháború további során*).

A tanulmánykötet lektora, Szentpéteri István a téma vonatkozóan feldolgozott joganyag széles körét emeli ki,³⁵

a szociálpolitikus Öry Csaba pedig azt, hogy Csizmadia e tanulmánykötetétől eltekintve a magyar szociálpolitika története lényegében a legutóbbi időkhöz „fehér folt” maradt a történettudományban. „A szociális gondoskodás változásai Magyarországon az első olyan szociálpolitika történeti munka, [...] amelyben a múlt kötelező elítélése az ismertetett tények, elgondolások, intézmények mögé szorult, amelyben egy-egy szociálpolitikai kísérletről, elgondolásról elismerő minősítéseket is olvashatunk.”³⁶ Csizmadia szociálisközigazgatás-történeti, szociálpolitikai monográfiája megkerülhetetlenné vált mind a szociális közigazgatás, mind a szociálpolitika-történet számára.

6. Kontinuitás és diszkontinuitás: egy új szociális igazgatási modell előestéjén

A szocialista állam időszakában a szociálpolitikai feladatok a központi igazgatási szervek közül 1957–1981 között a Munkaügyi Minisztériumhoz tartoztak. Annak megszüntetését követően szinte minden minisztérium és főhatóság kapott szociális igazgatási feladat- és hatáskört. A már az 1950-es években is kárhozott felparcellázottságot évtizedek múltán sem sikerült megszüntetni. Mindez azt eredményezte, hogy egyrészt nem volt igazi gazdája a területnek, másrészt viszont az erős széttagoltság mellett a szociális igazgatás az egyes minisztériumok esetében a szakfeladatok mögött háttérbe szorult.³⁷ A fordulópontot az jelentette, amikor 1988-ban a Szociális és Egészségügyi Minisztérium megalakulásával ismét megteremtődött az ágazattá szerveződés és az egységes irányítás alapvető feltétele.

A nyolcvanas évektől a szociális területen is érezhető változásokra reagálva született Csizmadia Andor utolsó, 1983-ban megjelent szociálpolitikai tárgyú tanulmánya.³⁸ Bár a szerző a lábjegyzetben a történeti elemzés közzétételét is igéri, erre 1985-ben bekövetkezett halála miatt már nem kerülhetett sor. Az említett cikkben Csizmadia Andor a társadalmi folyamatok tükrében aktualizálni kívánta a hatvanas évek elején éppen általa felvázolt szociális igazgatási modellt. Természetesen továbbra is elsősorban a fogalmi kérdések tisztázása érdekelte, és továbbra is ragaszkodott a szociális gondoskodás kifejezés következetes használatához. Szembetűnő, hogy a szociálpolitika – és a mind hangsúlyosabbá váló szociális munka – esetében viszont az új helyzethez igazította a meghatározást, amennyiben állami szociálpolitikán *a szociális munkát meghatározó elvek és normatív szabályok összességét* értette. A korábban leírtakhoz képest új szempontként jelent meg írásában a szociálpolitika és a szociális gondoskodás funkcionális oldalról történő elkülönítése, amennyiben a

szociálpolitika feladatának a tervezést és a szabályozást, a szociális gondoskodásának pedig a végrehajtást tekintette. Olvasatában a szociálpolitika szervezetrendszer a nyolcvanas évek elején a tervezést, a szabályozást és a szociális gondoskodást, azaz a végrehajtást jelentette.³⁹

A fogalommeghatározást követően Csizmadia a szoros értelemben vett szociálpolitika átfogó koncepcióját és az azt megvalósító önálló szervezetet hiányolta. Kialakításuk érdekében – az 1959-es elképzeléshez visszanyúlva – egy egységes, hatékony szociálpolitika megvalósítását sürgette (a széttagoltság, a szétaprózódás felszámolásával), amelynek kiindulópontja a család. A szociális igazgatás megszervezésében az 1953-ban létrehozott Országos Szociálpolitikai Központot tartotta mintának, s ismételten hangsúlyozta egy szakmailag jól felkészült központi irányító-igazgatási szervezet és a képzés fontosságát.⁴⁰ E cikk erőssége szerzőjének problémaérzékenysége volt. Egy új szociálpolitika és szociális közigazgatás formálódásának előestéjén a kontinuitást hangsúlyozva a produktív szociálpolitika szellemi örökségére, a korszak szociális közigazgatásának eredményeire hívta fel a figyelmet. A magyar szociálpolitika- és szociálisközigazgatás-történetben már eredményeket felmutató intézményeket, társadalmi szervezeteket említett az eredményes megújulás lehetőségeiként – azonban a gazdasági, társadalmi változásokat tükröző folyamatok már láthatóan új irányokat határoztak meg.

7. Összegzés

A jogtörténész Csizmadia Andor kivételes egyénisége volt a magyar szociális közigazgatásnak és a hazai szociálpolitikának, akinek kiemelkedő szerepe volt a történelmi diszkontinuitás időszakában is a folyamatosság fenntartásában.⁴¹ Személyisége, munkássága korszakokat ívelt át és kötött össze. Szociális igazgatási gyakorlatot a szociálpolitikai nézetei kialakulása szempontjából is meghatározó „produktív szociálpolitika” időszakában szerzett. A második világháborút követően szerepe meghatározóvá vált a szocialista állam szociálpolitikájának kialakításában is. Csizmadia Andor a magyar szociális közigazgatás- és szociálpolitika-történet mindmáig alapmunkájának tekinthető monográfiájában több évtizedes hallgatást megtörve a „produktív szociálpolitika” igazgatástörténetének részletes és elemző bemutatásával elsőként hívta fel a figyelmet a jóléti állam polgári modelljének értékeire. Az 1980-as években, a rendszerváltás előestéjén pedig a kontinuitás értékeit hangsúlyozva egy formálódó új szociálpolitika és szociális közigazgatás számára közvetítette a „produktív szociálpolitika” az újjáalakuló jogterület jogalkotásában és jogalkotásában hasznosítható örökségét.

NAGY, JANKA TEODÓRA

Kontinuität und Diskontinuität in der Geschichte der ungarischen Sozialverwaltung. Das Erbe von Andor Csizmadia und die produktive Sozialpolitik
(Zusammenfassung)

Dieser Beitrag untersucht die Zusammenhänge von Kontinuität und Diskontinuität in der ungarischen Sozialverwaltungsgeschichte des 20. Jahrhunderts anhand des juristischen und administrativen Werdegangs von Andor Csizmadia. Csizmadias Verwaltungspraxis während seiner frühen Jahre und die Herausbildung seiner sozialpolitischen Ansichten in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen verbanden ihn mit der „produktiven Sozialpolitik“ (oder, anders ausgedrückt, mit der Bewegung der

„produktiven Sozialpolitik“). Nach dem Zweiten Weltkrieg war er an der Entwicklung der Sozialpolitik und der Verwaltung des sozialistischen Staates beteiligt und versuchte in den frühen 1980er Jahren, ein neues Konzept der Sozialpolitik zu formulieren. Aus der Sicht der Geschichte der Sozialverwaltung lässt sich die Bedeutung von Csizmadias Lebenswerk vor allem über die Interpretation und Weitergabe seines Vermächtnisses der „produktiven Sozialpolitik“ definieren.

NAGY, JANKA TEODÓRA

Continuity and Discontinuity in the History of Hungarian Social Administration. The Legacy of Csizmadia Andor and Productive Social Policy
(Abstract)

The study examines the contexts of continuity and discontinuity in the history of 20th century Hungarian social administration through the legal historian and administrative career of Andor Csizmadia. Csizmadia's practice during his early career in the administration and his views regarding social policy taking shape between the two World Wars had linked him to “productive social policy” (or alternatively to the “productive” movement

of social policy). After the Second World War, he participated in developing the social policy and administration of the socialist state, and in the early 1980s, he attempted to create a new concept of social policy. From the perspective of the history of social administration, the significance of Csizmadia's oeuvre can be defined as interpreting and cultivating the legacy of “productive social policy”.

Jegyzetek

¹ Csizmadia Andor szociálpolitikus, szociális közigazgatási munkásságával több tanulmányban foglalkoztam. Vö. NAGY Janka Teodóra: Csizmadia Andor, a szociálpolitikus. In BÉLI Gábor – KAJTÁR István – SZEKERES Róbert (szerk.): *Jogtörténeti tanulmányok 8*. Pécs, 2005. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 355–371. p.; NAGY Janka Teodóra: A produktív szociálpolitikától egy új koncepció megfogalmazásáig: adalékok Csizmadia Andor szociálpolitikus portréjához. In AUBERT Antal – BÉRES István – KURUCZ Rózsa – NAGY Janka Teodóra (szerk.): *Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Főiskolai Kar Tudományos Közlemények XI–XII*. Szekszárd, 2010. Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Főiskolai Kar, 239–251. p.; NAGY Janka Teodóra: Csizmadia Andor, the social politician. In NAGY Janka Teodóra – RAFFAY Zoltán – BÉRES István – KURUCZ Rózsa – JÁSZ Krisztina (szerk.): *Acta Szekszardiensium. Universitas Quinqueecclesiensis, Facultas de Illyés Gyula Nominata. XIII*. Szekszárd, 2011. Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Kar, 229–239. p.; NAGY Janka Teodóra: A szociális közigazgatás komplex értelmezése a két világháború között. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018. 1. klsz. 160–183. p.

² A Csizmadia Andor életrajzával, munkásságával foglalkozó szakirodalmat részletesen tárgyalja NAGY 2005. A Csizmadia-biográfia gazdag irodalmából néhány: ADÁM Antal: Csizmadia Andor 70 éves. In ADÁM Antal – BENEDEK Ferenc – SZITA János (szerk.): *Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Jogtörténeti tanulmányok*. Pécs, 1980. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 17–27. p.; KAJTÁR István: Csizmadia Andor tudományos mun-

kássága. In ADÁM Antal – BENEDEK Ferenc – SZITA János (szerk.): *Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Jogtörténeti tanulmányok*. Pécs, 1980. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 423–432. p.; KAJTÁR István: Csizmadia Andor (1910–1985). *Jogtörténeti Szemle*, 1987, 104–106. p.; KAJTÁR István: Csizmadia Andor (1910–1985). In HAMZA Gábor (szerk.): *Magyar jogtudósok II*. Budapest, 2001. Professzorok Háza, 179–188. p.

³ A témával részletesen foglalkozik HOMICSKÓ Árpád Olivér: A magyar társadalombiztosítás szabályozásának alakulása 1950-ig. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica. Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, 2004. 1–15. sz. 283–320. p.; EGRESI Katalin: *Szociálpolitika Magyarországon. Nézetek, programok és törvények (1919–1939)*. Budapest, 2008. Napvilág Kiadó; GYÁNI Gábor – KÖVÉR György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Budapest, 2006. Osiris; GYÁNI Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. Budapest, 1994. Akadémiai Kiadó; PÁLOS Károly: *Szegénység, szegénygondozás*. Szombathely, 1934. Marineum; GAÁL Ibolya: *A szegényügy- és felnőttvédelmi politika története Szabolcs-Szatmár megyében (1867–1989) I–II*. Nyíregyháza, 1997. A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Levéltára.

⁴ CORA Zoltán: Kovrig Béla és a produktív szociálpolitika Magyarországon. In *Így kutattunk mi! Tanulmánykötet III. A Nemzeti Kiválóság Országos Program ösztöndíjasainak tanulmányaiból*. Budapest, 2014. Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, 57–66. p.; HOFFMAN István: Szociális igazgatás. In LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Köz-*

- igazgatási jog III. Budapest, 2013. CompLex, 230–231. p.; FAZEKAS Mariann (szerk.): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, 2011. Osiris, 218–220. p.; TOMKA Béla: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században.* Budapest, 2008. Corvina; STIPTA István: Az Egri Normától az állami szociálpolitika felé. A jogi szabályozás szerepe a Horthy-korszak szegénygondozásában. In BÓDINÉ BELIZNAI Kinga – GOSZTONYI Gergely (szerk.): *Jogtörténeti Párerga III. Ünnepi tanulmányok Mezey Barna 70. születésnapja tiszteletére.* Budapest, 2023. ORAC Kiadó Kft., 349–362. p.
- ⁵ TOMKA Béla: *Európa társadalomtörténete a 20. században.* Budapest, 2009. Osiris, 135. p.; RITTER, Gerhard: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich.* München, 1991. Oldenbourg Verlag. DOI: <https://doi.org/10.1515/9783486825589>; TÁLOS, Emmerich: Sozialstaat – Sozialpolitik. In DIENDORFER, Gertraud (Red.): *Sozialpolitik im internationalen Vergleich.* Innsbruck, 1998. Studienverlag, 5. p.
- ⁶ CORA Zoltán 2014. 61. p.; KOVRIG Béla: Szociálpolitika és szociális reform. *Katolikus Szemle*, 1934. 1. sz. 22. p.
- ⁷ Erről részletesen: NAGY 2018.; CORA Zoltán: *A szociálpolitika válszútjai Magyarországon: a mintakövetés lehetőségei és kényszerei (1938–1950). Doktori értekezés.* Szeged, 2011. Szegedi Tudományegyetem.
- ⁸ CSIZMADIA Andor: Szociális városok – szociális vármegye. *Erdélyi Tudósító*, 1941. 2. sz. 173–174. p.; CSIZMADIA Andor: A kolozsvári tizedesek. *Nép- és családvédelem*, 1942. 8. sz. 298–306. p.; CSIZMADIA Andor: *A tizedesek a régi Kolozsváron.* Kolozsvár, 1942. Kolozsvár Város, 27. p.; CSIZMADIA Andor: Fertálmesterek és tizedesek a magyar városok gazdasági és szociális életében. *Szociális Szemle*, 1942. 77–81. p.; CSIZMADIA Andor: Tizedesek és fertálmesterek szerepe a dunántúli városokban. *Dunántúli Szemle*, 1942. 1. sz. 4–22. p.
- ⁹ CSIZMADIA Andor: A munkaközvetítő reformja előtt. *Közigazgatástudomány*, 1941. 10. sz. 365–373. p.; CSIZMADIA Andor: *A szegényügy az erdélyi gubernium irányítása alatt.* Budapest, 1942. Szent Erzsébet Nyomda; CSIZMADIA Andor: Az 1817. évi inségakció. *Kolozsvári Szemle*, 1943. 38–44. p.; CSIZMADIA Andor: *Szociálpolitika a reformkori Kolozsváron.* Kolozsvár, 1943. Erdélyi Múzeumegyesület, 41. p.
- ¹⁰ ÁDÁM 1980. 18–19. p.
- ¹¹ CORA 2011. 364. p.
- ¹² NAGY Janka Teodóra: *Szociális jog. Általános rész.* Budapest, 2004. Wesley János Lelkészépző Főiskola.
- ¹³ Vö. Az ideiglenes nemzeti kormány 1945. évi 90. M. E. számú rendelete a népjóléti minisztérium szervezetével kapcsolatos kérdésekről.
- ¹⁴ NAGY 2004.; CORA Zoltán: Fejezetek a szociálpolitika történetéből. Szeged, 2018. SZTE BTK, 7–8. p.
- ¹⁵ VERES Gábor: Népi jogszokások kutatása Heves megyében. *Agria*, 1997. 487–511. p.; NAGY Janka Teodóra: *A magyar népi jogélet kutatás (1939–1948) története és forrásai.* Szekszárd, 2018. Pécsi Tudományegyetem Kultúratudományi, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar, 72–74. p.
- ¹⁶ CSIZMADIA Andor: *A nemzeti bizottságok állami tevékenysége (1944–1949).* Budapest, 1968. Közgazdasági és Jogi Kiadó; ÁDÁM 1980. 20. p.
- ¹⁷ Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Levéltár. Dr. *Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)*. 382.
- ¹⁸ Az egészségügyi minisztérium szociálpolitikai főosztályán 1959. szeptember 26-án megvitatott elvi kérdések felhasználásával készült tanulmányt Beér János szerkesztésében maga a minisztérium is meg kívánta jelentetni. A szociális intézetek vezetői tanfolyama számára kiadott jegyzet önálló fejezeteként 1960-ban, négy évvel később pedig az Állam és Igazgatás folyóiratban szintén publikálásra került. Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Levéltár. Dr. *Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)*. 382, 362/II., CSIZMADIA Andor: A szocialista állam szociális gondoskodást megvalósító tevékenységének elvi kérdései. *Népegészségügy*, 1960a. 7. sz. 181–187. p.; CSIZMADIA Andor: A szociális gondoskodás egyes elvi kérdései. *Állam és Igazgatás*, 1964. 2. sz. 114–129. p.
- ¹⁹ CSIZMADIA a szociális jog fogalmának egy megközelítését is adja, amikor a szocialista államban a szociális gondoskodásra vonatkozó jogszabályok összességéről szól. CSIZMADIA 1964. 118. p.
- ²⁰ Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Levéltár. Dr. *Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)*. 382. 11, 23–24. Az Állam és Igazgatásban publikált cikkben az erre vonatkozó részek kimaradtak, az utolsó fejezet helyett pedig az állami és társadalmi tevékenység összehangolása, a társadalmisítás kibontakoztatása a szociális munka terén kerül előtérbe.
- ²¹ CSIZMADIA 1964. 121. p.
- ²² Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Levéltár. Dr. *Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)*. 382.
- ²³ CSIZMADIA Andor: *Az általános szociálpolitikai tevékenység (szociális gondoskodás) története és elvi kérdései I.* Budapest, 1960b. Orvostovábbképző Intézet.; CSIZMADIA 1964. 127–128. p.
- ²⁴ Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Levéltár. Dr. *Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)*. 353.
- ²⁵ CSIZMADIA 1960a, 1960b. 1963-ban benyújtott javaslata például egy minisztériumközi hatáskörrel felállítandó koordinatív szociálpolitikai tanácsra vonatkozik. Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Levéltár. Dr. *Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)*. 353.
- ²⁶ Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Levéltár. Dr. *Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)*. 353.
- ²⁷ KAJTÁR 2001. 179–180. p.
- ²⁸ CSIZMADIA Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon.* Budapest, 1977. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.
- ²⁹ Uo. 1. p.
- ³⁰ Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Levéltár. Dr. *Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)*. 194.
- ³¹ Uo. 190.
- ³² CSIZMADIA 1960a, 1964.
- ³³ *Regulatio mendicorum et vagorum – A koldusok és kóborlók megrendszabályozása (A Helytartótanács 1775. október 12-én kiadott 4698. sz. rendelete).* Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltára, Helytartótanácsi Levéltár, Magyar Királyi Helytartótanács, Acta mendicantium et vagorum (C 26). Idealia Nr. 2. Magyar nyelven, dr. Simon Sándor fordításában közli CSIZMADIA 1977. 25–30. p.
- ³⁴ CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Budapest, 1976. Akadémiai Kiadó.
- ³⁵ Pécsi Tudományegyetem Egyetemi Levéltár. Dr. *Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)*. 190. Szentpéteri István lektori véleménye 1.
- ³⁶ ÓRY Csaba: *A szociálpolitika története.* h. n., é. n. k. n., 2. p.
- ³⁷ NAGY 2004. 43–44. p.
- ³⁸ CSIZMADIA Andor: A szociálpolitika szervezetrendszer. *Szociálpolitikai Értesítő*, 1983. 2. sz. 55–64. p.
- ³⁹ CSIZMADIA 1983. 56. p.
- ⁴⁰ Uo. 62. p. Csizmadia úgy vélte, gondoskodni kell a szociális munkában részt vevők képzéséről is, és arra emlékeztetett, hogy az 1933–1934-es tanévben Pécsen a jogi karon szociális tanfolyam indult, 1940-ben pedig ugyanitt felmerült egy önálló szociálpolitikai kar létesítésének gondolata is.
- ⁴¹ KAJTÁR 2001. 183. p.

