

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus LXXIX.

ÜNNEPI KÖTET

DR. CZÚCZ OTTÓ
EGYETEMI TANÁR

70. SZÜLETÉSNAPJÁRA

SZEGED
2016

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, JÓZSEF HAJDÚ,
MÁRIA HOMOKI-NAGY, ÉVA JAKAB, KRISZTINA KARSAI, FERENC NAGY,
PÉTER PACZOLAY, IMRE SZABÓ

Redigit

MÁRIA HOMOKI-NAGY

Nota

Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkesztőbizottság

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, HAJDÚ JÓZSEF,
HOMOKI-NAGY MÁRIA, JAKAB ÉVA, KARSAI KRISZTINA, NAGY FERENC,
PACZOLAY PÉTER, SZABÓ IMRE

Főszerkesztő

HOMOKI-NAGY MÁRIA

Szerkesztő

HAJDÚ JÓZSEF

Műszaki szerkesztő

MARVANEK JUDIT

Felelős kiadó: HAJDÚ JÓZSEF dékán

Kiadványunk rövidítése

Acta Jur. et Pol. Szeged

ISBN 978-963-306-479-5

ISSN 0324-6523 Acta Univ.

STIPTA ISTVÁN*

Adalék a Horthy-korszak szociális igazgatásának történetéhez: az Egri Norma.

A két világháború közötti közigazgatás egyik elhanyagolt területe a szociális ágazat volt. Annak ellenére, hogy az 1930-as évek elejétől a kormányprogramok középpontjában a szociális kérdés megoldására irányuló törekvés állt, az állam központi végrehajtó szervezetének célszerű átalakítására nem került sor. Éppen a gazdasági válság időszakában szűnt meg a népjóléti és munkaügyi minisztérium, így 1932-től a szociálpolitika és a közegészségügy – belügyminisztériumi felügyelet mellett – az önkormányzati igazgatás tárgyává, egyben nyomasztó alapfeladatává vált. A tömeges munkanélküliség korábban ismeretlen intenzitású kihívást jelentett; ennek állami kezelésére nem álltak rendelkezésre megfelelő közpolitikai intézmények, hiányoztak az átfogó szociálpolitikai elképzelések és nem kínáltak megoldást követhető hazai tapasztalatok sem.¹

A magyar közigazgatásban korábban sem nem különültek el az állami szociálpolitika, a szociális gondozás és a szegényügy feladatai, és nem jöttek létre e feladatokra szakosított központi, területi és helyi állami szervek. Az 1871. évi XVIII. tc. a községek köteletségévé tette a szegényügyről való gondoskodást, igaz, csak abban az esetben ha a „jótékony intézetek segélye és egyesek könyöradománya a községek szegényeinek ellátására elegendő nem volna.” Ezt a felfogást rögzítette hosszú időre a második községi törvény (az 1886. évi XXII. tc.) is. Ez a lokalizáló szemlélet és vagylagos szabályozás jelentősen hozzájárult a nincstelenek számának szaporodásához, ahogyan egy korabeli szociológiai szakíró megállapította, „ez termelte ki valójában a koldusokat.”² A helyi hatóságoknak az volt az érdekük, hogy minél kevesebb szegényt kelljen eltartaniuk, és minél több esetben utalják a kérelmet az egyesületi vagy egyéni jótékonyk körébe. Ezen kívül a segélyezésnek nem volt országosan egységes normája, hiszen a település csak „a helyi viszonyokhoz képest” tartozott gondoskodni saját szegényeiről. Ez a rugalmasság lényegében szabad belátást engedett a hatósági ellátás-segélyezés terén, és a gyakorlatban inkább a minimumra törekvést, mint a szükségesség érvényesítését ered-

* egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem.

¹ CZÚCZ OTTÓ: *Szociális Jog I.* Unió Kiadó, Budapest, 2003. 74–75. pp.; CSIZMADIA ANDOR: *A magyar köz-igazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig.* Akadémia Kiadó, Budapest, 1976. 495–500. pp.; CSIZMADIA ANDOR: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon.* MTA Állam- és Jogtudományi Intézete, Budapest, 1977. 78–83. pp.; HOMICSKÓ ÁRPÁD: *A magyar társadalombiztosítás szabályozásának alakulása 1950-ig.* *Acta Jur. et Pol.* Tomus IV. Fasc. 9. Szeged, 2004. 307. p.

² PÁLÓS KÁROLY: *A tízéves Egri Norma.* *Magyar Kultúra.* 25. évf. Budapest, 1938. 69. p.

ményezte. Növelte a zavart, hogy a községi törvény nem tett különbséget a munkaképes és munkaképtelen szegények között. A kihágási büntetőtörvény 1880-tól büntette a koldulást; tehát már akkor megjelent hazai jogunkban az adománygyűjtési tilalom, amikor még nyoma sem volt a rendszeres szegénygondozásnak.

Ilyen körülmények között, a gazdasági válság nyomasztó súlya alatt alakult ki Egerben egy sajátos helyi gondoskodási rendszer, amely a hatóságok, a társadalom és a felekezetek összefogására épült, egyben az állami, a társadalmi és az önkormányzati igazgatás szociális célú kooperációjának előzmény nélküli kísérlete volt. A tanulmány arra keres választ, hogy a szociális gondoskodás új modellje hogyan illeszkedett a korabeli szociális igazgatási rendszerbe és jelentett-e érdemi változást az igazgatás társadalmisítás terén.

I. Az Egri Norma létrejötte, fogadtatása

Páter *Oslay Oswald*, a ferences rendiek tartományi generálisa 1927 elején javasolta *Szmcsecsányi Lajos* egri érseknek, hogy az egyház korábbi karitatív tevékenységét radikálisan át kellene alakítani. Az érsek 1927. augusztus 19-én jóváhagyta az elképzelést. *Oslay* páter templomi beszédsorozatai lelkes helyi támogatókat nyertek meg az ügynek, mert sokan belátták a koldulás káros következményeit, a szemérmes szegények szomorú sorsát, egyáltalán a kisváros szociális állapotának tarthatatlanságát.

Az új gondozási rendszer önkormányzati támogatást is kapott. 1927. december 5-én *Trák Géza* egri polgármester elnöklete alatt megalakul az első Szegénygondozó Bizottság és 1928. január 2-án a városban megindult az érdemi munka. A római Szentszék 1930. február 27-én hagyta jóvá az akcióban kulcsszerepet vállaló Szent Ferenc-rendi Szegénygondozó Nővérek Társulatának (sorores pauperibus succurrentes) megalapítását.³

Az egri norma állandó, otthoni karitatív szegénygondozás volt. A norma kifejezés arra utalt, hogy a rászorultak helyi ellátása során meghatározták a megélhetéshez szükséges élelem mennyiségét, és számszerűsítették a juttatható egyéb elemi szükségleteket (fűtés, ruha) is. Az egriek karitatív mozgalma hatósági, társadalmi és vallási összefogásból származó helyszíni tevékenység volt, „amellyel végleges testi, lelki gondozást, továbbá betegségekben ápolást, utolsó óráikban felekezet szerinti vigaszt, tisztességes végtiszteletet s a temetőben sírjaik virágos őrizetét nyerték a helybeli inségesek és szegények.”⁴

A rendszer hamarosan élénk visszhangot váltott ki. Támogatói kiemelték, hogy a rendészet és büntetőjog csődöt mondott a kolduskérdés megoldása terén, amelynek kísérletére az egri modell alkalmasabbnak tűnik. Előnyként említették az ellátás szervezettségét, a szükségletekhez igazított gondoskodási módszert. Támogató érvként szolgált a megoldás csekély költségigénye, és az a körülmény, hogy a modell működtetéséhez önkormányzati források helyett főleg társadalmi erőforrásokat használtak fel. Hosszabb távú előnyt jelentett az a körülmény, hogy a helyi koldulás felszámolásában érin-

³ HIRSCHLER REZSŐ: *A kommunális szociálpolitika*. Városi Szemle. 33. évf. 1947. 514. p.; Eger 90 éves főpásztora. Pesti Hírlap, 1941. (63. évf.) 1941-04-27. 95. sz. 285. p.; Szmcsecsányi Lajos egri érsek nyolcvan éves. Budapesti Hírlap, 1931 (51. évf.) 1931-04-26. 94. sz. 5. p.

⁴ NYISZTOR ZOLTÁN: *A szegénygondozás*. (Oslay: Szegénygondozás. Budapest, 1931. c. könyvéről). Magyar Kultúra. 18. évf. Budapest, 1931. 364–366. pp.; PÁLOS 1938, 71. p.; Az Egri Norma lényegi elemei. Oslay Oswald. [újraserk.: SZABÓ TAMÁS és SZABÓNÉ ESZÉKI ANITA]. Ferences Szegénygondozó Nővérek. Esztergom, 2010. 28 p.

tett gazdaságok, vállalkozások a korábbinál aktívabban vettek részt az adakozásban. A személyre szóló, saját otthonban történő gondoskodás kímélte az emberi méltóságot, nem kényszerítette a rászorultakat nyilvános adománykérésre, hatóságok előtti megjelenésre. Hangsúlyos érv volt az Egri Norma mellett, hogy lehetővé tette az átmenetileg megszorult szemérmes szegények támogatását is.⁵

Az új gondozási rendszer megjelenésekor voltak óvatosságra intő, és a modellt támadó állásfoglalások is. Már az első időszakban elhangzott az a felvetés, hogy a szegények ellátása és gondozása állami feladat, ennek igazgatása és a pénzügyi alapok megteremtése nem hárítható az önkormányzatokra és a társadalmi szervezetekre. Felvetődött az az aggály is, hogy a rendszert a havi önkéntes adományok éltetik, és ezek várható csökkenése veszélyezteti a folyamatos tevékenységet. A rendszer bírálói arra is utaltak, hogy bár az Egri Norma alapelve az egyéni koldussegélyezés helyett a közösségi segélyezés és igazságos elosztás, mégis sokan vannak olyan adományozók, akik az egyéni támogatáshoz ragaszkodnak.⁶ Az önkéntes befizetők egy része a rászorultak megsegítésének módszerében sem fogadott el korlátokat. Felmerült az az ellenérv is, hogy a rendszert és a helyi közigazgatás nem mindenhol rendelkezik olyan apparátussal, amellyel a segélyezést folyamatosan biztosítani, annak szabályait ellenőrizni tudná. A rendszert támadók az is hangoztatták, hogy ez a szegényellátási rendszer a kis, vagy közepes nagyságrendű településekre alkalmazható, a nagyobb városokba, főleg a legnagyobb szociális feszültséggel terhes fővárosba nem vezethető be.⁷

II. Az egri szegénygondozás szervezete

Az egri normás szegénygondozás helyben meghatározott szervezeti rendben működött. A rendszernek három intézményesített bázisa volt, amelyek jellegükben is tükrözték a kezdeményezés hármasságát. A gondoskodás folyamatosságát a Szegénygondozó Hivatal, a tevékenységet önkormányzati szempontból irányító Szegényügyi Bizottság és a tényleges (érdemi) munkát végző Szegénygondozói Nővérek Társulata biztosította. Ez utóbbi szervezethez a feladatot vállaló további önkéntesek csatlakoztak.

A városi szegénygondozó hivatal közigazgatási szerv volt, amely a helyi gondozás adminisztratív teendőit látta el. Itt vezették az állandó gondozottak, a nyilvántartásba vett városi szegények személyi és környezeti adatait tartalmazó törzskönyvet. A segélyre vagy gondozásra szorulóknak személyesen vagy írásban jelentkezhetek a hivatalban.

⁵ URBÁN GUSZTÁV: *Az Egri Norma védelmében*. Különlenyomat az Erdélyi Tudósító 1942. októberi számából. Szent Bonaventura könyvnyomda. Kolozsvár, 1942. 7–8. pp.; A csodatevő egri normáról, amelyet már Európa több egyetemén tanítanak. *Budapesti Hírlap*, 1935 (55. évf.) 1935-03-06. 54. sz. 9. p.; SZOKOLAY OTTÓ: *A közigazgatás feladata a családvédelem terén*. Budapest, 1937. 3. p.

⁶ KOSINSKY IMRE: *Az Egri Norma bevezetése nyomán felmerült kritikai állásfoglalások a közönség és a szakértők részéről*. Magyar közigazgatás. 55. évf. 21. sz. (1937.) 1–3. pp.

⁷ URBÁN 1942, 9–10. pp.; KOVRIG BÉLA (egyetemi magántanár, az OTI igazgatója): *Vissza a rögöz*. Budapesti Hírlap, 1934 (54. évf.) 1934-12-25. 291. sz. 34. p.; *Éhezőknek ételt adni...* Budapesti Hírlap, 1937 (57. évf.) 1937-01-19. 14. sz. 1. p.; DOBY JÓZSEF: *Intézményesen megoldható a szegénygondozás problémája*. *Városi Szemle*, 28. évf. 1942. I. 279. p. Az „egri norma” kisdéd gyermekjáték, amely Budapest arányaihoz mérten szóba sem kerülhet. *Népszava*, 1931. (59. évf.) 1931-04-02. 75. sz. 2. p.

Környezettanulmány és állandó ellenőrzés nélkül senki sem részesülhetett nagyobb segélyben vagy állandó szegénygondozásban.⁸

A szegényügyi hivatalt a hatóság, a városi közösség és a vallásfelekezetek képviselőiből álló városi szegényügyi bizottság felügyelte. A testület legfontosabb hatásköre az általános irányítás, az elvi kérdések megvitatása, és az azokban való állásfoglalás kialakítása volt. A segélyezés konkrét kérdéseiben a szegényügyi bizottság tagjaiból alakult, sűrűbben ülésező segélyezési albizottság döntött.⁹

A harmadik közreműködő testület a Szegénygondozó Nővérek Társulata volt. A közösség a Szentszék által tudomásul vett, az egri érsek főpásztori joghatósága alatt álló, ferences rendi egyházi szerzetesi alakulat volt.¹⁰ Ők végezték a külső és a belső gondozást egyaránt. A külső gondozás alapvetően a hatósági kapcsolattartást jelentette, és magában foglalta a jelentkezett szegények felkeresését, a környezettanulmány elkészítését, a szemérmes szegények felderítését, a segélyek szétosztását és a nyilvántartásba vett rászorultak testi-lelki gondozását. A belső gondozás a szeretetházi munkát jelentette. Ezeket a tevékenységeket önkéntesek is segítették. A szociális és karitatív érzésű helyi aktivistahölgyek egyik legfontosabb feladata (a 24 kijelölt utcai kataszterben) minden hónap első hetében az önkéntesen felajánlott családi adományok összegyűjtése volt. Ezeket az adományokat a hivatalosan is gondozásba vett városi szegények között osztották ki.¹¹

III. Az Egri Norma országossá válása

Petró Kálmán párton kívüli országgyűlési képviselő, Eger város jogtanácsosa 1932. május 23-én a képviselőház költségvetési vitájában példaként ajánlotta az egri gondozási modellt. Ennek radikálisan új alap gondolatát abban látta, hogy a rászorulókat nem szegényházakban, hanem saját környezetükben segítik. Előnyként említette, hogy a rendszer lényegében ingyenes, amellyel koncentrálni lehet az adományokat, és a valóban rászorulókat lehet támogatni. Tudatta, hogy rövid idő alatt hét város (Baja, Esztergom, Gyöngyös, Hatvan, Kecskemét, Sátoraljaújhely és Szolnok) követte az egri példát.¹² A következő évben Újpest polgármestere is hivatalos hirdetményben közölte a lakossággal, hogy a város területén május elsejétől tilos a koldulás. Ígérte, hogy az aggokat és a munkaképteleneket az egri norma szerint látják el. Veszprém városában is az egri norma érvényesült, a híradás

⁸ NYISZTOR 1931, 364–366. pp.; CSIZMADIA 1977, 92–93. pp.

⁹ HIRSCHLER 1947, 514. p.

¹⁰ *Szegénygondozás az egri norma*. Különlenyomat Csepely György és Oslay Oswald cikkeiből. Budapest, 1931. 32 p.; SZECSKÓ KÁROLY: *A Magyar Levéltárosok Egyesülete Borsod-Heves-Nógrád területi szekciójának ülése Egerben*, 1990. október 4. Levéltári Szemle, 41. évf. (1991) 2. sz. 109. p.

¹¹ ANTALL JÓZSEF: *Az „Egri Norma” („Magyar Norma”) nevű szegénygondozás ismertetése*. Budapest, 1938. 559. p.; CSIZMADIA 1976. 496–497. pp.

¹² *Képviselőházi Napló*, 1931. VIII. köt. 1932. május 23. 181–182. p.; Egy város, ahol nincs koldus. A ferencesek karitatív munkája Kecskeméten. Budapesti Hírlap, 1929 (49. évf.) 1929-12-14. 285. sz. 9. p.; SZATHMÁRY KÁLMÁN: *A kecskeméti szegénygondozás: az „Egri Magyar Norma” kifejlődése és eredményei Kecskeméten (1929-1935)*. [Kecskeméti Ny.]. Kecskemét, 1935. 156 p.

szerint itt sem kellett (és lehetett) koldulni, mert minden szegényről gondoskodnak és – a Szent Vincze Egyesület jóvoltából – még a rászoruló betegek sem maradtak magukra.¹³

A hivatalos közlemények szerint a keresetképtelen szegények ellátása egyre több településen a hatósági, felekezeti és társadalmi együttműködésre épülő egri minta alapján történt. Csatlakozott Salgótarján, Mohács, Veszprém és Vác városa, sőt egyre több nagyközségben vállalták az öntevékenységre épülő helyi támogatási rendszert.¹⁴

Az egri ellátási forma hazai recepcióját jól példázza Pécs városának döntése. Itt 1928-ban még karitatív alapokon kísérelték meg a nyomor enyhítését. A következő évben viszont összeírárták a munkanélkülieket, és 1930-ban megtiltották a városon belüli, engedély nélküli kéregetést. Ezzel egy időben szervezett módon gyűjtötték a gazdagabbak adományait, a koldus-váltás céljára szolgáló felajánlásokat. Egy év múlva megfogalmazódott az az elv, hogy Pécs városában csak munka ellenében lehet segítyt adni. Kivételt csupán a munkaképtelen betegek, az elaggottak és az elhagyott gyermekek képezhettek. A koldulási engedély kiadásának szigorú feltétele is valamilyen közhasznú tevékenység igazolása volt. A rászoruló iskolai ebédjét és ruhasegélyét a szülők városi munkavégzéssel térítették meg. A szükségmunkákon résztvevő, családfenntartó apa betegsége esetén sem kapott segítyt, helyette felesége vagy felnőtt gyermeke dolgozhatott. A „csak munka ellenében segítyt” elve meghatározta, egyben el is térítette az egri úttól Pécs város szociálpolitikájának korabeli gyakorlatát. Ez a rendszer nagyobb városi aktivitást igényelt, hiszen gondoskodni kellett munkaalkalmakról és a helyi adminisztrációról. Munkát kellett adni a 18.000 rászoruló lakosnak, és gondoskodni kellett arról, hogy ez a tevékenység gazdaságos legyen, ne jelentsen jelentős többlet-kiadást a városnak.¹⁵

Petró Kálmán 1936. május 27-i képviselőházi beszédében ismét a szegényügy rendezésével foglalkozott. *Kozma Miklós* belügyminiszter jelenlétében ezúttal is az Egri Normát állította követendő példaként. Álláspontja szerint Egerben elsőnek igyekeztek társadalmi úton megoldani a szegény- és kolduskérdést, amely „teljes mértékben sikerült”. A városban – egyesek elzárkózásának ellenére – most már havonként 3400-3600 pengőt gyűjtenek össze a szegények részére. A gondozási rendszer változatlanul népszerű, már huszonnégy város követte az egri példát.¹⁶

A belügyminiszter röviddel ezelőtt jelentette ki, hogy mindent elkövet a koldulás és a szegényügy országos rendezése érdekében, és ebben a tevékenységében számít az egyházi és társadalmi közreműködőkre is. A közsegélyre szorulókat két csoportba kívánta osztani. Az első körbe a keresetképtelenek tartoznak, akiknek eltartásáról a társadalomnak minden körülmények között gondoskodnia kell. Róluk, a közsegélyre szorulókról statisztikai összeállítást készített, és megélhetésüket az egri norma mintájára igyekszik biztosítani. A szervezett támogatásra szorulókat második csoportjába sorolta a munkanélkülieket. Közülük szigorúan ki kell válogatni azokat a munkakerülőket, akik nem is akarnak dolgozni. Akik viszont munkát keresnek, azokon az állam ínségmunkával segít. Az ínségmunka bére nem

¹³ Budapesti Hírlap, 1933 (53. évf.) 1933-04-19. 87. sz. 8. p.; Budapesti Hírlap, 1934 (54. évf.) 1934-12-04. 273. sz. 8. p. Vö: Az „Egri Norma” szerinti kispesti szegénygondozás ismertetése. [Don Bosco Ny.]. Rákospalota, 1939. 7. p.

¹⁴ A minisztériumok működése 3. M. kir. belügyminisztérium. Statisztikai Évkönyv. Budapest, 1935. 26. p.; EGERSZEGI SÁNDOR: Adatok a váci szegénygondozás történetéhez: az Egri Norma Vácott, 1931-1948. Vác, 2003. 78 p.

¹⁵ (H. F.): ESZTERGÁR LAJOS: *Gyakorlati szociálpolitika*. (Könyvismertetés). Közgazdasági Szemle 1934. 85. p.

¹⁶ PETRÓ KÁLMÁN: *Az Egri Norma 1927-1932*. Eger, 1932. 82 p.; Pesti Napló, 1936. (87. évf.) 1936-05-27. 121. sz. 3. p.

érheti el a rendes munkabéreket, mert ezzel az állam elviselhetetlen versenyt támasztana a magángazdaságnak. A szabályozásnál figyelemmel kell lenni a helyi viszonyokra és indokolt esetben az ínségmunkák bérét természetben kell kiadni. A szegényügy állami felelőse szigorú vizsgálat alá kívánta vonni a hatóságok részéről kiadott koldulási engedélyeket és kilátásba helyezte az engedély nélküli koldulás megtiltását.¹⁷

A belügyminiszter ebben a szellemben alkotta meg a koldulásról és a szegényügy kezeléséről szóló 1936. évi rendeletét.¹⁸ Ebben az egri normát a nagyobb községek számára ajánlotta, a városokban kötelezővé tette. A rendelet szerint a községély nélkül megélni nem tudó, munkaképtelen szegényekről az a község vagy város köteles gondoskodni, amelynek területén az érintettek a segélyezés „szükségességének beálltakor” tartózkodtak. A települések kötelesek a munkaképes munkanélküli rászorulókat regisztrálni és őket az ínségenyhítő tevékenység keretében megfelelő munkához juttatni. A rendelet – a fentiek szerint – kötelezte vagy feljogosította az önkormányzatokat a magyar norma („az úgynevezett egri norma”) bevezetésére. Ez a modell ebben az értelmezésben abból állt, hogy egy település a társadalom áldozatkészségének igénybevételével, de a községelyre szoruló helyszíni ellenőrzésével oldja meg a helybeli szegények segélyezését. Az ellátás az egyéni körülményekhez és szükségletekhez szabott pénzbeli vagy terménybeli (norma-szerű) támogatás formájában történik. A belügyminiszter a hatóság és társadalom együttműködését állandó bizottságok létesítésével kívánta biztosítani; e testületekben a hatósági szervek mellett a vallásfelekezetek, a jótékony célú egyesületek és intézmények képviselői is helyet kaptak.¹⁹

Az önkormányzatnak a közellátásban részesítendő munkaképtelen szegényekről és munkaképes ínségesekről elkülönített nyilvántartást kellett vezetnie, a munkaképtelen szegények támogatására szolgáló adományok terhére semmiféle kezelési vagy egyéb költséget nem lehetett felszámolni. A rendelet szabályozta a munkaképtelen szegények és a munkanélküli ínségesek támogatásának módját is. Ezt elsősorban az önkormányzati közigazgatási testületek köteleességévé tette. Ha azonban a községek a szegény ellátáshoz szükséges költségeket költségvetésükben biztosítani nem tudták, erre a célra „a magyar norma bevezetése által” a társadalom áldozatkészségét is igénybe vehették.²⁰

A helyi társadalom részéről befolyó adományokat hiánytalanul a munkaképtelen szegények támogatására kellett fordítani. A rendelet szerint a munkaképes ínségeseket csak munka ellenében lehetett hatósági támogatásban részesíteni. A rendelet kimondta, hogy a hatóságok évente többször is kötelesek a lakosság figyelmét felhívni arra, hogy a könyöradomány-gyűjtőket (koldusokat) következetesen utasítsák el, „mert a szegényellátásnak a magyar norma szerint megszervezendő módja csak akkor lehet eredményes, ha a társadalom a munkaképtelen szegények támogatására szánt adományait közvetlen adakozás helyett

¹⁷ *Köztelek* 1936. 33–34. sz. 1937-04-26. 350. p.

¹⁸ A m. kir. belügyminiszternek 172.000/1936. B.M. számú rendelete. A könyöradománygyűjtésnek (koldulásnak), továbbá a munkaképtelen szegények és munkanélküli ínségesek támogatásának szabályozása. Magyarországi Rendeletek Tára. Budapest, 1936. 760–764. pp.

¹⁹ SCHULER DEZSŐ: *Hatósági és társadalmi embervédelem Budapesten*. 2. köt. (Budapesti Statisztikai Közlemények 90/1, 1937) VI. rész. Általános embervédelem 377-378. p.; *Fővárosi Közlöny*, 1936 (47. évf.) 1936-09-25. 50. sz. 1510. p.

²⁰ Statisztikai Évkönyv. 1936. A) A minisztériumok működése 3. M. kir. belügyminisztérium Budapest, 1936. 24. p.

ezentúl a hatóságok által szervezett bizottságoknak juttatja.”²¹ Változatlanul fennmaradt azonban a kormányzó feleségének évenkénti ínségnyhító akciója és a rendelet nem korlátozta a templomokban szokásos gyűjtéseket, valamint az egyes vallásfelekezetek jótékonyági gyűjtéseit. Ezeken kívül azonban minden más adománygyűjtés (koldulás) tilos volt.

IV. Az egri norma értékelése

A szociális területen érvényesülő hármass tevékenységhez (szociálpolitika, szociális gondoskodás és szegényügy) indokoltan kapcsolódott a Horthy-korszakban is a közületi keretben szervezett társadalmi jótékonyosság. Ennek jellemző példája az Egri Norma volt, amelynek lényege, hogy a közület a társadalom – szegények segítésére szánt – adományait egységes kezeléssel begyűjti, és oda juttatja, ahol arra valóban szükség van, illetve úgy juttatja oda, hogy az a legmegfelelőbbben teljesíthesse rendeltetését. *Hirschler Dezső* utalt rá, hogy ezt a megoldást helytelenül hívják „Egri”, illetve „Magyar” normának, hiszen számos államban már régebben is alkalmazták. Így Braunschweigben a városi hatóság már 1742-ben felszólította a város lakosságát, hogy adományait ne a koldusoknak adják, hanem a város pénztárába fizessék be, hogy az összegyűlt összegből csak a valóban rászorultakat támogathassák.²²

Az Egri Norma Magyarországon nem vált általánossá. Budapesten ezt a tevékenységet a Vöröskeresztes és a Szociális missziós nővérek, a vidéki városok jelentős részében a hagyományos karitatív gyakorlat szerint, elsősorban a Szent Ferenc-rendnek külön erre a célra kiképzett nővérei, szerzetesnői, és más vallásfelekezetek diakonisszái végezték.

A rendszer hatósági részről történő ellenőrzése, irányítása, eredményeinek nyilván tartása nem bizonyult megfelelőnek. Ahol alkalmazták, markánsan eltért egymástól a modell érdemi működtetésére fordított önkormányzati hozzájárulás összege is. 1939-ben a törvényhatósági városaink közül egyedül Győr város áldozott erre a célra 82.000 pengőt, a megyei városok közül csupán nyolcnál volt ilyen természetű előirányzat; legmagasabb Pestszentlőrincen (16.000 pengő) és legalacsonyabb Vácott (3000 pengő).²³

Nem igazolódott az a feltevés sem, hogy az új gondozási rendszer költségkímélő, az adminisztratív kiadásoktól mentes lesz. Az 1939-es adatokat vizsgálva a költségvetés szociális kiadásai az alábbi képet mutatják. Az összes (törvényhatósági és megyei) város nyílt szegénygondozásra 1939-ben előirányzott 5.511.282 pengő szükségletéből 1.322.441 pengő, vagyis az összes ilyen irányú előirányzat 24%-a esett készpénzsegélyre, 2.685.449 pengő, vagyis 48.73%-a a természetbeni segélyre és 1.095.440 pengő, vagyis 19.88%-a szegénygyógyyszerre. A fennmaradó összegből 269.330 pengő (4.88%), a nyílt szegény-gondozással kapcsolatos adminisztrációs költséget, 138.622 pengő (2.51

²¹ Magyar norma. *Köztelek*. 1936. 59-60. sz. 1936-07-26. 584. p.

²² HIRSCHLER 1947. 514–515. pp. Vö: HÁMORI PÉTER: *Az Egri (Magyar) Norma. Kísérlet a magyar szegény- (koldus-) ügy rendezésére*. In: *Fuga temporum*. Emlékkönyv Eperjessy Géza 70. születésnapjára. Szerk.: Závodszy Géza. Budapest, 1997. 257–286. pp.

²³ INÁNTSY-PAP ELEMÉR: *A magyar városok szociálpolitikai tevékenysége III. A városok szociális feladatai az 1939. évi költségvetés tükrében*. Budapesti Statisztikai Közlemények 93. évf. 3. sz. 1940. 31. p.

%) pedig az egeri normával kapcsolatos közigazgatási kiadásokat finanszíroztak. Budapest nem költött az Egeri Normára.²⁴

A szegénygondozás Egerben kialakult formája a kommunális szociálpolitika előzmény nélküli hazai kísérlete volt. A jó szándékú 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.²⁵

ISTVÁN STIPTA

BEITRAG ZUR GESCHICHTE DER SOZIALEN VERWALTUNG VON DEM HORTHY-ZEITALTER: „DIE NORM VON EGER”

(Zusammenfassung)

Der Aufsatz analysiert das 1928 geschaffte besondere ungarische soziale Modell. Er zeigt die wirtschaftlich-sozialen Verhältnisse, die die Errichtung des Modells erzwangen, und die beziehenden sozialen Rechtsnormen. Die Studie stellt die Wirkung des Modells in Ungarn vor und bestrebt sich die Gründe seines Mißerfolgs zu erweisen. Der Beitrag prüft die damalige Lage der sozialen Verwaltung, und die Veränderungen, die von der „Norm von Eger” auf diesem Bereich verursacht wurden.

Die Herausforderungen der Wirtschaftskrise erreichten die ungarische soziale Verwaltung unbereit. Die Arbeitslosigkeit erhöhte sich, die innerhalb der Gesellschaft existierenden sozialen Konflikte wurden extrem. In diesem Zustand wurde versucht, in Eger, einer ungarischen Kleinstadt, ein auf die gesellschaftliche Kooperation stützendes lokales soziales System auszubauen. Der Versuch konnte langfristig nicht gelingen, weil die lokale Tätigkeit keine Staatshilfe erhielt.

²⁴ INÁNTSY-PAP 1940. 24. p.; PRÁMER JÓZSEF: *A közigazgatási bíróság és a hatásköri bíróság gyakorlata az 1940. évben*. Városi Szemle 28. évf. (1942.) I. 372. p.

²⁵ ÖRY CSABA: *Szegényügy, szociálpolitika, szociális biztonság*. Info-Társadalomtudomány 11. évf. (1989) 22. p.; BARTAL ANNA MÁRIA: *Kié volt a szegény? Gondolatok a két háború közötti magyar szociálpolitikáról az Egeri és a Magyar Norma kapcsán*. Valóság 12. évf. (1996) 24–36. pp.