

## „A forradalomelhárítás pluralista módszere”

A m. kir. Belügyminisztérium és a társadalmi reformok a Horthy-rendszerben

Magyarország két világháború közötti rendszerének megítélése napjainkban, a harmadik évezred második évtizedében is vitatható. Politikailag erősen motivált, különböző előjelű, végletes véleményeket fogalmaznak meg az 1920 márciusában kormányzóvá választott Horthy Miklósról, az általa kinevezett kormányok kül- és belpolitikai tevékenységéről, az egész időszak társadalmi, gazdasági és kulturális „hozadékáról”. A történészek különböző megközelítéssel elemzik, korszakolják az 1920 és 1944 között eltelt közel negyedszázadot, meggyőződésük szerint domborítják ki pozitívumait, illetve negatívumait. Újra és újra nekirugaszkodnak az értékelésnek, keresik az igazságot, amit mindig nehéz, ha ugyan nem lehetetlen megragadni. Ez nem meglepő, ha felidézzük, mit tartott a római mitológia Veritasról, az igazság istennőjéről: Saturnus lánya és az erény anyja egy szent kút mélyén lakik, ettől annyira illékony és megfoghatatlan.

Ha a végkifejlet felől közelítünk a Horthy-rendszerhez, és ennek alapján hozunk ítéletet, az csak elmarasztaló lehet. A második világháború katonai és civil vesztesége Magyarországon (beleszámítva azokat is, akik nem tértek haza a hadifogságból) a holokauszt áldozataival együtt meghaladják az kilencszáz-ezer főt. Ez hihetetlenül nagy szám. 1941 és 1945 között a magyar történelemben példátlan, szinte minden családot érintő kollektív tragédia történt, még akkor is, ha tudjuk, hogy ezt a veszteséget a területileg közel kétszeresére nőtt, újra soknemzetiségű, az 1941-es népszámlálás szerint 14 683 323 fő lakosságú Magyarországra kell érteni.

Ugyanakkor nem fogadható el, hogy kizárólag a „végkifejlet” alapján alkossunk ítéletet egy negyedszázados korszakról, úgy, mint a kommunisták, akik 1945 után a Szovjetunió támogatásával a „Horthy-fasizmus” elleni harc élére álltak. Nekik néhány év leforgása alatt sikerült olyan „népi demokráciának” nevezett, önkényes ideológiai diktatúrát létrehozniuk az „ellenforradalmi rend-

szer" helyén, mely csődbe vitte a gazdaságot, behozhatatlanná tette lemaradásunkat Ausztriától, és amelyből eltűnt a két világháború közötti időszak élet- és vagyonbiztonsága, a vállalkozás, a sajtó és a szervezkedés viszonylagos szabadsága. Sokat elárul, hogy az ötvenes években (az 56-os forradalom előtt és után is), míg az emberek „nagy békének” nevezték a kiegyezéstől az első világháború közötti korszakot, addig a húszas-harmincas éveket „kis békeként” emlegették.

Az 1989-90-es rendszerváltást végrehajtó politikai elit az 1945-48 közötti „koalíciós időszak” közjogi előzményei mellett jelentős mértékben támaszkodott a Horthy-rendszer „européer” vonulatának társadalom- és gazdaságépítési tapasztalataira, értékelte reformtörekvéseit. Ennek jegyében állított szobrot a „harmadik köztársaság” Bethlen Istvánnak, aki egészen 1944. március 19-éig, a német megszállásig meghatározó befolyást gyakorolt a belpolitikára. (Szimbolikus jelentőségű tény, hogy Antall József, az 1945 óta első szabadon választott miniszterelnök édesapja, id. Antall József, a Keresztes-Fischer Ferenc által vezetett Belügyminisztérium osztályvezetője volt.)

A Horthy-rendszert célszerű korszakokra tagolni, megkülönböztetni az 1919 őszétől 1922 nyaráig tartó ellenforradalmi időszakot, elválasztani a tízéves konszolidációtól (1922-1932). Az viszont nem egyértelmű, hogy a következő tizenkét évet, mely magába foglalja az 1939 szeptemberétől 1944. október 15-éig, a Szálasi-féle államcsínyig terjedő időszakot is, érdemes-e felbontani, vagy inkább egységben kell szemlélni. A kormánypárt konzervatív-liberális, jórészt informális politikai csoportjai ekkor már nyíltan szembekerültek a rendszer radikális nacionalista és antiszemita irányzatával, melyet olyan befolyásos szervezetek testesítettek meg, mint a Magyar Országos Véderő Egylet (MOVE), az Ébredő Magyarok Egyesülete vagy a Turul Bajtársi Szövetség, illetve később a Magyar Megújulás Pártja, a Keleti Arcvonal Bajtársi Szövetség. Bethlen Istvánt a zsidó nagytőke és az arisztokrácia és a polgári sajtó, illetve közvélemény is támogatta. A rendszer elitjének racionálisan gondolkodó része tisztában volt a társadalmi feszültségekkel, és a harmincas évek második felétől a robbanás elkerülésére bizonyos mértékben együttműködött olyan mérsékelt baloldali ellenzéki pártokkal is, mint a Független Kisgazdapárt és a Szociáldemokrata Párt. Két miniszterelnököt tekinthetünk a Horthy-rendszer kül- és belpolitikai téren egyaránt ellentétes irányzatát megtestesítő alakjának: az egyik konzervatív-liberális Bethlen István, a másik pedig az öt kis kitérő után követő Gömbös Gyula, akinek radikális reformpolitikáját és populizmusát, a „korszellemnek” megfelelően módosítva, Imrédy Béla vitte tovább.

A Horthy-rendszer elitjén belül állandó harc folyt a nacionalista-antiszemita és a konzervatív-liberális irányzatok képviselői között a dominanciáért. Abban, hogy melyik kerekedik felül, a külpolitikai viszonyok is jelentős szerepet játszottak. Kezdetől fogva érezhető volt, hogy a radikálisoknak nagyobb a befolyásuk a honvédségen, főként a vezérkaron belül. Az első világháború tartalékos tisztjei, „Horthy tizenkét kapitánya” jelentős szerephez jutottak már az

1919 júliusában Szegeden megalakult Nemzeti Hadseregben, és például Gömbös Gyula és belügyminisztere, Kozma Miklós vagy Endre László mindvégig a politika „első vonalában” maradtak. (Bajcsy-Zsilinszky Endre, aki a húszas évek végéig szintén e csoport tagja volt, majd utat keresett az ellenzékhez, rendhagyó pályát futott be.) Ugyanakkor a kormányzó a „szegediek” és a katonák mellett meghallgatta az arisztokrata, illetve polgári politikusok tanácsait is; igaz, 1938-tól kezdve már egyre kevésbé fogadta meg őket.

A két világháború közötti rendszer modernizációs törekvései több területen is megnyilvánultak. A rendelkezésre anyagi források függvényében jelentős erőfeszítéseket tettek a közigazgatás, az oktatási rendszer és az egészségügy modernizálására, majd 1938-tól a hadsereg fejlesztésére, korszerű eszközökkel való felszerelésére is. A gazdaság (az ipar és a mezőgazdaság) fejlesztését alapjában a magántőkére bízta. Jellemző módon az ipari minisztériumot csak Gömbös Gyula miniszterelnöksége alatt hozták létre, gazdasági csúcsminisztérium pedig csak Teleki Pál második kormányában volt Reményi-Schneller Lajos vezetésével, már a hadigazdaságra való átállás jegyében.

A Belügyminisztérium, mely a rendészeti és önkormányzati ügyeken kívül az egészségüggyel és a szociális területtel is foglalkozott, igazi „csúcsminisztérium” volt, nem véletlen, hogy a belügyminiszter a miniszterelnök állandó helyettese volt, a kormányfő távollétében ő vezette le a kabinet üléseit. Ez a tárca volt a magyar belpolitika igazi centruma a két világháború között, innen indultak ki a békés célú modernizációs törekvések, pl. a közigazgatás, illetve az érdekvépviselet reformja vagy a szociális ellátórendszerek fejlesztése. Ugyanakkor a Belügyminisztérium az általa felügyelt önkormányzatokon, illetve a rendőrségen keresztül igyekezett visszaszorítani a szélsőséges politikai erőket, a kommunistákat és a nyilasokat, és próbálta megőrizni a társadalmi egyensúlyt, melyet a sikeres modernizáció előfeltételének tekintett. A Keresztes-Fischer tárcája által elért eredményeket közvetlenül 1945 után, de még utána, évtizedeken át sem értékelték, összemosták a német megszállást követő és a nyilas államszínbe torkolló tragikus időszakot azt megelőző negyedszázaddal. Ez a felfogás tükröződik Bibó István kritikájában is, mely évtizedeken át meghatározta a közfelfogást.

Bibó, mint ismeretes, 1945 márciusában a társadalomtudósként az ekkoriban hozzá hasonlóan gondolkodó Erdei Ferenc felkérésére elvállalta a Belügyminisztérium közigazgatási osztályának vezetését. Részt vett a választójogi törvény (1945. évi VIII. tc.) kidolgozásában és az 1945. november 4-ei választás előkészítésében, és mint a Nemzeti Parasztpárt jogi reformbizottságba delegált tagja, és a megyerendszer reformján dolgozott. (1947 nyarán, már Rajk László minisztersége alatt, Bibót eltávolították a kommunista vezetésű belügyminisztériumból, és az általa kidolgozott demokratikus választási törvényt a szemétkosárba hajították.)

Bibó lesújtó véleménnyel volt a két világháború közötti magyar politikai rendszerről. Véleménye szerint, melyet tanulmányában fejtett ki,<sup>1</sup> a Magyar Királyság addig fennállt intézményeire nem lehet demokráciát építeni. Bírálata minde-

nekelőtt a belügyminisztériumra vonatkozott, mely lebonyolította a formailag törvényes, de ténylegesen számos visszaélést eltűrő országgyűlési választást 1939 pünkösdjén. Mint ismeretes, az első „általános titkos” választás eredménye már a második világháború végén bekövetkező katasztrófát készítette elő, az akkor mandátumot szerzett képviselők egy része Szálasi Ferenc „csonka parlamentjének”, a Törvényhozók Nemzeti Szövetségének is tagja volt. Bibó szerint „A keresztény-nemzeti kurzus 1944–45-ben olyan csattanós összeomlást produkált és olyan katasztrófába torkollott, hogy ezzel teljesen diszkreditálta magát, és ezért egy darabig vissza kellene vonulnia a politikai közéletből, és átengedni a még magát le nem járatott baloldalnak a kezdeményezést”, szögezte le Bibó. Úgy vélte, hogy a keresztény középosztály (melyhez saját személyét is sorolta) háromszor is lehetőséget kapott a történelemtől arra, hogy változtasson a dolgok menetén: 1941 júniusában, 1944. március 19-én és 1944. október 15-e után. Mindháromszor impotensnek bizonyult. Ezek után elvárható tőle, hogy önmérsékletet tanúsít, és teret enged az új politikai irányzatoknak, így a Magyar Kommunista Pártnak, melyet Bibó 1945 őszén még demokratikus, az újjáépítésben meghatározó, dinamikus erőnek tartott. Ugyanakkor mai szemmel nézve alábecsülte az előző rendszer modernizációs tartalékait, amit feltehetően az magyaráz, hogy sokkolta a keresztény középosztály 1944-es tehetetlensége.

Bibó Istvánnal szemben, aki a m. kir. Belügyminisztérium közigazgatási, illetve a két világháború közötti választásokat előkészítő munkáját a „zsákutcás magyar fejlődés” részének tekintette, 1945 után más jellegű értékelés is született a tárca szociálpolitikai tevékenységéről, mely a megvilágítja azt a kérdést, mely napjainkban is aktuális: mekkora volt a Horthy-rendszer „modernizációs potenciálja”? Lett volna-e lehetőség reformokra, vagy valóban nem volt más hátra, mint a „teremtő rombolás”, a forradalom? (Más kérdés, ami nem ide tartozik, hogy a kommunisták által véghezvitt radikális változások és az a mód, ahogy lerombolták az „úri Magyarországot”, mennyiben volt valódi forradalomnak tekinthető.) Az 1954-ben, New York-ban megjelent *Magyar társadalompolitika (1920–1945)* című kötet e tekintetben fontos kordokumentum. Szerzője Kovrig Béla kereszténydemokrata szociálpolitikus, egyetemi tanár, a belügyminisztérium szakértője, akit még Imrédy Béla nevezett ki a Miniszterelnökség V. Társadalompolitikai osztályának élére. Kovrig Teleki Pál miniszterelnöksége alatt a Nemzetpolitikai Szolgálat vezetője lett, szorosan együtt működött Magyar Zoltán egyetemi tanárral, a Magyar Közigazgatási Intézet megalapítójával. Mivel Kovrig életpályája kevésbé ismert, mint Bibóé vagy Magyaryé, röviden érdemes kitérni rá.

Az 1900. április 8-án Budapesten született Kovrig Béla 1923-tól Bethlen István miniszterelnök személyi titkáráként, majd a miniszterelnökség nemzetiségi és kisebbségi osztályán fogalmazóként dolgozott. 1927-től a Népjóléti és Munkaügyi Minisztérium munkatársaként behatóan foglalkozott a szociális biztosítás ügyével. Ezt követően az Országos Társadalombiztosítási Intézet (OTI) egyik aligazgatója lett. Az 1928. évi XL. öregségi és rokkantsági biztosításról szóló

törvény egyik kidolgozójaként az európai szociálpolitikai tendenciákat Magyarország viszonyaira alkalmazta. Szociálpolitikai munkássága keresztény szellemiségű volt, a Karitást vezéreszméjének tekintette. 1948-ban az Egyesült Államokba emigrált a kommunisták elől. Milwaukee-ban, Wisconsin államban telepedett le feleségével, ahol a Marquette Jezsuita Egyetem szociológiaprofesszora volt 1962-ben bekövetkezett haláláig.

Kovrig 1934-ben, már a Gömbös-kormány alatt megjelent, *Fasizmus – hitlel-rizmus. Új államfelfogások – társadalomszemlélet és politika* című füzetében jelezte, hogy a korabeli magyar társadalmat feszítő ellentmondásokat ismerő szociál-politikusként várakozással fordul az „új államépítési modellek” felé. Az előszó-ban leszögezte: „Végre felismertük, hogy világpolitikai tények közül elsősorban Olaszország és a Németbirodalom hatalmi súlya és politikai akarata befolyá-solja a magyar sorsközösség jövőjét.” Két év múlva, a „Magyar Szemle kiskönyv-tára” című sorozatban, publikálta *Szociálpolitika* című könyvét. Ebben a sorozat-ban olyan jeles szerzők jelennek meg, mint Weis István (*A magyar falu*), Kerék Mihály (Földbirtokpolitika), Czettler Jenő (Agrárpolitika), Ihrig Károly (*Szövet-kezetek*) vagy Mihelics Vid (*Keresztényszocializmus*). Ezek a kötetcímek is azt mu-tatják, hogy ekkor már a konzervatív értelmiségi elit is elkerülhetetlennek tar-totta a magyar társadalom elavult szerkezetét átalakító reformokat. Nem volt világos azonban, hogy ezek milyen mélységűek legyenek, milyen társadalmi rétegek érdekeit szolgálják, és végül milyen forrásból, azaz kiknek a kárára hajtás-k végre őket? Ez a dilemma tükröződik a *Szociálpolitika* című kötet eszmefut-tatásaiban is. „Mi az érdeke a társadalomnak, mint létező egyénnek? Minden egésznek érdeke egész mivoltának megóvása, és ha az egésznek szerkezete van, és a szerkezetben összefüggések vannak, ezeknek az összefüggéseknek a fenntartása.” Vagyis a szociálpolitikának a lehető legkevesebb rombolással kell elérni a fejlődést. „A szociálpolitika azon eljárásoknak és törekvéseknek összessége, amelyek lényegükben – bizonyos értékszempontok szerint – közvetlenül a társa-dalom belső egységének tartós megtartására és fejlesztésére irányulnak.”<sup>2</sup>

A nyomort enyhítő szociálpolitika Kovrig szerint hatékony eszköz a „forra-dalmi robbanás” megelőzésére, a fenyegető szélsőséges erők megfékezésére. „Ebben a ’nyomormocsárban’ (Prohászka), a proletár állapotban tenyésznek a társadalom testének miazmái, itt erjednek a szociális bomlási termékek, itt feszülnek a rothasztó, porlasztó erők, ez a társadalmi bomlás televénye. Ha nyílt rónákból, hajdani zsellérfalvak viskóiból kiált a nyomor: a nemzet erőrtartalé-kának pusztulását panaszolja, ha pedig az állami élet központjai körül gyűrű-zik az elesettség, a jogrendet, a jogot szankcionáló közhatalom létét veszélyez-teti. Fegyveres erővel, karhatalommal meg lehet ugyan a nyomor politikai, társadalmi kirobbanását akadályozni, de az erőszak mindig erőszakot szül, az elnyomás a maga kihatásaival mindig újabb, még terhesebb elnyomást tesz szükségessé.” Viszont a jó szociálpolitika megelőzi a forradalmat: „...az egyéni és tömegessé váló elesettség megelőzése folytán kiszáradnak a ’nyomor-mocsa-rak’, és ezzel elvész a társadalmat bomlasztó tényezők televénye. Ez az állam

fölényes hatalmát és ezzel a jogrendet, a nemzeti élet folytonosságát a legcélravezetőbb módon körülbástyázó s egyszersmint a legemberibb eljárás; mindenkor olcsóbb is a társadalmi bomlás folyamatának csupán erőhatalmi megfékezésénél.”<sup>3</sup>

Kovrig Béla kevéssé ismert, angolul 1954-ben, magyarul csak 2011-ben kiadott könyvében arról ír, hogy a Teleki Pál által kezdeményezett közigazgatási reformpolitika hogyan érvényesült a m. kir. Belügyminisztériumban, és a tárca milyen új társadalmi szervezetek létrehozását támogatta. Közéjük tartoztak a társadalmi nevelő népmozgalmak és egyesületek (a Katolikus Legényegyletek Országos Tanácsa, az Egyházközségi Munkásszakosztály, a Soli Deo Gloria, a Fiatal Magyarország és általában a cserkészlet, az arany- és ezüstkalászos gazdafijak) és a Független Kisgazdapárt bázisát alkotó Parasztszövetség. Keresztes-Fischer Ferenc miniszter munkatársai a költségvetésből támogatták népfőiskolák létesítését, a papság szociális művelését, népszerűsítő kiadványok megjelentetését, a kultúra szervezett terjesztését. Minderről 1945 után hosszú ideig szinte egyáltalán nem esett szó. Pedig a közigazgatás megújításának, „humanizálásának”, az érdekkonfliktusok demokratikus jellegű feldolgozásának a húszas évektől kezdve voltak előzményei. Bethlen István miniszterelnökként, majd ellenzékben is arra törekedett, hogy modernizálja a Horthy-rendszert, eltüntesse azt a szakadékot, mely Magyarország és a nyugati demokráciák intézményei és szociális ellátórendszere között fennállt. A m. kir. Belügyminisztériumnak egészen a végzetes 1944-es esztendőig sikerült is kézben tartania az ország vezetését, megelőzni a társadalmi feszültség kirobbanását. Érdemes felidézni, milyen taktikai és stratégiai megfontolások vezették ezekben a nehéz években a Belügyminisztériumot, és személyesen Keresztes-Fischer Ferencet, aki Bethlen bizalmi embereként egészen a német megszállásig a magyar társadalompolitikára meghatározó befolyást gyakorolt.

„Az összeomlásig terjedő trianoni korszak kormányzati társadalompolitikája ama társadalmi stratégiának a – taktikai eljárások sorozata útján elért – megvalósításával ért véget, amelynek vezérlő gondolata a létező társadalmi rendet ostromló társadalmi hatalmak pluralizmusának a fenntartása, erőiknek a megosztása és ezek egymás semlegesítő működésének a konzerválása volt. E társadalmi stratégiának – Teleki halála után kiváltképpen Kállay Miklós miniszterelnöksége idején – következetes kifejtője Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter illúziómentes valóságlátással tudta, hogy a népesség többsége a létező társadalmi rend megszűnését, illetőleg reformját kívánja. Feladatának tekintette, hogy ezt a társadalmi célt az elégedetlenek ne egy vagy két, hanem minél több, egymással versengő tömegmozgalom keretében szolgálják. Mi ezt nevezzük a forradalomelhárítás pluralista módszerének, ami abból áll, hogy tápot adok az őszintén forradalmat akaró tömegmozgalmak elszaporodásának még akkor is, ha ez a forradalmi szellem terjedésével, a forradalomra vágyók számának emelkedésével jár. E forradalmat megelőző társadalmi stratégia elmélete szerint ugyanis – ott, ahol nincs demokrácia – lényegtelen, hogy a népességnek hányad

része elégedetlen, a fontos, hogy az elégedetlenek minél több egymással versengő forradalmi mozgalom között oszoljanak meg. A gyengébb erejű forradalmi mozgalmak szükségképpen együtt kell hogy működjenek a legerősebb mozgalom és világnézet felülkerekedésének megakadályozása végett. Így az államhatalom, a versengő forradalmár szellemű társadalmi súlyelosztásban a mérleg nyelvének szerepét játszhatja.

Ez a társadalmi stratégia sikerrel járt. Eredményéhez kétségkívül hozzájárult a megélhetés színvonalának javulása a legszélesebb néprétegekben, a paraszt-ság és az ipari munkásság esetében az erőltetett háborús termelés és árukivitel következtében, a nemzetiszocializmus tekintélyét aláásó sorozatos háborús fejlemények Sztálingrádtól, 1943 télutójától számítva – az állami társadalompolitika újabb fejleményei, az 1940 óta fejlődő ONCSA-akciók, a mezőgazdasági munkabér-megállapítás reformja, az öregségi és özvegyeségi járadékok kifizetésének megadása 1939–40-ben e reform haszonélvezői, a volt vagy tényleges öreg gazdasági cselédek, munkások és napszámosok és ilyen magyarok özvegyei javára, a gazdasági munkafelügyelet kezdeti megvalósulása 1942–43-ban és az ipari munkafelügyelet és tanoncok szakfelügyeletének közel egyidejű megvalósulása – mind olyan tények, amelyek beszédes bizonyítékai, hogy a magyar állam törődik gazdaságilag gyengébb tagjaival.

E társadalmi 'nagy stratégia' sikere folytán a hatalmának fenntartásáért az egész trianoni korszakon át az összeomlásig szívósan kemény küzdelmet vívó történeti vezető réteg társadalmi és politikai elitként játszott nehéz szerepét megtarthatta. A vezető réteg gentry földbirtokossága, amely a kiegyezés korának arisztokrata elitjétől átvette az ország legfőbb irányítását, a hatalomhoz ragaszkodó eltökéltségével, rugalmasságával, csoportszolidaritásával és hatalom megtartásának és gyakorlásának – apjától eltanult – sokszor kíméletlen technikájával e korszak végéig sikerrel visszaverte az elitváltás minden kísérletét. A hosszú küzdelem azonban mégis 'elitváltással' ért véget. Külföldi hatalom fegyveres ereje verte a magyar történeti elitet széjjel. A társadalmi elitváltozás – az elmaradhatatlan *circulation des elites*, későn ugyan, de megtörtént: az elit helyén ma fenn – a salak.<sup>44</sup>

Kovrig jó viszonyban volt Imrédyvel és Bethlennel is. Utóbbi 1921. évi programadó nemzetgyűlési beszédében már célul tűzte ki a társadalombiztosítás továbbfejlesztését, az egészségügy korszerűsítését, a népbetegségek elleni küzdelmet, továbbá az egyéni lakásépítés hatékony támogatását is, de ennek a programnak a megvalósítása csak a gazdaság szanálásának befejezése után, csak 1927-ben kezdődött el. Az állami költségvetés mindenkori teherbíróképességéhez igazodó szociálpolitikai program véghajtásában a Belügyminisztériumnak 1932-től jelentős szerepe volt. Keresztes-Fischer Ferenc éppen akkor került a tárca élére, amikor a Népjóléti és Munkaügyi Minisztériumot, mely addig az 1927. évi XXI. tc. értelmében felügyeletet gyakorolt a társadalombiztosítás egész rendszere felett, továbbá az egészségügy-minisztériumot, mely a betegbiztosítás „gazdája” volt”, beolvasztották a Belügyminisztériumba. Ezzel a brit kor-

mányzati rendszerből ismert Home Office mintáját követve afféle „csúcsminisztérium” jött létre Magyarországon.

A húszas évek második felében a társadalombiztosítás kiterjesztése terén a kormányzat jelentős eredményeket ért el, erre Horthy Miklós is hivatkozott emlékirataiban. Kétségtelenül pozitív irányú változások indultak el, de mert egyenlőtlenül éreztették hatásukat a társadalomban, sok tekintetben növelték a feszültséget. Bár 1927-ben az ipari, a kereskedelmi és a közlekedési dolgozókon kívül jelentős munkásrétegekre terjesztették ki a kötelező betegségi és baleseti biztosítást, és ezzel a kötelező jelleggel biztosítottak száma elérte az egymilliót, ez felhívta a közvélemény figyelmét azoknak a sorsára, akik továbbra is ellátatlanok maradtak. Igaz, hogy a városi munkásság mintegy 80-90 százaléka már alapvető szociális védelemben részesült, de a mezőgazdasági munkások, illetve a parasztok kívül maradt a rendszeren. A lakosság többségének még mindig fizetnie kellett a gyógykezeléséért, és nem részesült táppénzben. Még mindig ez jutott osztályrészül nemcsak a „hárommillió koldusnak”, de az állandó megélhetési gondokkal küzdő kisbirtokosoknak is. A parasztok kimaradtak az 1928-ban bevezetett kötelező öregségi, rokkantsági, özvegyeségi és árvasági biztosításból is. Pontosabban csak önkéntes alapon lehettek tagjai a rendszernek, aminek révén a férfiak 65., a nők pedig 60. életévük betöltése után nyugdíjra tarthattak igényt. De a nyugdíj, az „ingyenes” gyógykezelés csak a lakosság töredékének kiváltsága maradt, ahogy ezt a népi írók műveikben keserűen és elégedetlenül, többször is megállapították. Más területen is nőtt a távolság a városok és a falvak világa között. Miközben a falusi és városi szegények körében arattak a népbetegségek, így a rettegett TBC, korszerűsödött a közegészségügy. Ezt tükrözte, hogy 1922 és 1932 között a százezer főre jutó kórházi ágyak száma 329-ről 467-re emelkedet, az orvosok száma majdnem megkétszereződött, és a csecsemőhalandóság 19 ezrelékről 16 ezrelékre csökkent. Létrehozták a társadalombiztosítás új irányító szervét, az Országos Társadalombiztosító Intézetet – közkeletű nevén: OTI-t, mely fölött az állami felügyeletet 1932 után a Belügyminisztérium gyakorolta. Másik nagyjelentőségű kezdeményezés volt az Országos Közegészségügyi Intézet felállítása Johan Béla vezetésével, aki 1932-től a Belügyminisztérium egészségügyi osztályának vezetőjeként meghatározó szerepet játszott a magyar közegészségügy kiépítésében

Magyarország 1924 decemberében nyerte el pályázat útján az amerikai Rockefeller Alapítványtól azt a 245 ezer dollárnyi egyszeri segílyt, valamint az ötéves fenntartási támogatást, melynek segítségével 1927. július 1-jén létrejött az országos hatáskörű szerv, az Országos Közegészségügyi Intézet (OKI). A telket, amelyen megépült, a főváros adta, és az állam hozzájárult a fenntartási és üzemeltetési költségekhez is. Az OKI hatásköre az egész országra kiterjedt, kivéve Budapestre, mert a fővárosban az 1893 óta működő Székesfővárosi Közegészségügyi és Bakteriológiai Intézet maradt továbbra is az illetékes e téren. Októbertől elindították a kötelező kétéhetes szociál-higiéniai tisztiorvosi továbbképzést, és 1930-ban elindították az egységes védőnői, ápolónői képzést is a Gyáli



úton. Majd az OKI, mint egészségvédelmi és járványügyi csúcyszerv, a harmincas évek végén további intézeteket nyitott Debrecenben, Szegeden, Kassán és Kolozsváron is. Az OKI, mely országos laboratóriumi hálózatot épített ki, s hozzákezdett a népbetegségnek számító TBC elleni küzdelemhez is, a harmincas évek végére teljesen összefonódott a Belügyminisztériummal mind a vezetők, mind pedig az alkalmazottak szintjén.

1933-ban a Belügyminisztérium megbízta az OKI-t, hogy dolgozzon ki egy egész országra érvényes egészségvédelmi rendszert. Ennek alapján az OKI megkezdte az általános egészségvédelem (a „zöldkeresztes” egészségvédelem) országos kiépítését. A kialakított 215 ún. „egészségvédelmi kör” célja a csecsemővédelem, a tuberkulózis és más fertőző betegségek elleni küzdelem, az ideg- és nemibeteg-gondozás, a higiénikus környezet kialakítása volt, emellett foglalkoztak házassági és foglalkozási tanácsadással is, valamint felvették a küzdelmet az alkoholizmus ellen is. A zöldkeresztes egészségügyi rendszer legfontosabb eleme, mint a szociálpolitika más területein is, a zöldkeresztes védőnő volt.

Az egészségvédelmi körök kezdetben 6-8 ezer fősek voltak, majd később, az egészségügyi személyzet bővülésével és a nagyobb hatékonyság érdekében, létszámuk lecsökkent 4-6 ezer főnyire. A nagyobb településeken ún. egészségházak kialakítását tervezték, amire nem volt elég forrás a költségvetésben. Ezért 1937 telén Imrédy Béla, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az akkori Pénzügyminisztérium vezetője három és fél millió pengős „Falusi Szociális Alapot” hozott létre, melynek elsődleges célja a szegény falvak egészségház-építéseinek anyagi támogatása volt.

A népegészségügy fejlesztésén túl a Belügyminisztérium további szociális reformok végrehajtását is tervbe vette, melyeknek egy része meg is valósult. 1937-ben a törvényhozás eleget tett a városi munkásság régi követelésének: bevezették a napi 8, illetve heti 48 órás munkaidőt. Intézkedtek a fizetett szabadság bevezetéséről is, amelynek időtartama – a munkaviszonytól, a szakmától, a foglalkozási kategóriától függően – 8-18 nap volt. A városi munkásság szociális helyzetén tovább javított 1938-ban az a törvény, amely gyermeknevelési pótlék fizetésére kötelezte a munkaadókat; ez 14 éves korig gyermekenként havi 5 pengőt tett ki. A munkanélküliség elleni biztosítást, továbbá a mezőgazdasági munkások betegségi és baleseti biztosítás kiterjesztése, valamint a munkanélküliség esetén járó kötelező biztosítását még ekkor sem sikerült bevezetni. Pedig erre a Belügyminisztérium szociálpolitikai osztálya, mely olyan szakemberekkel dolgozott együtt, mint Kovrig Béla, többször is javaslatot tett.

„Keresztes-Fischer Ferenc 1938 elején felméri az ország szociális helyzetét: megbízottjaként Esztergár Lajos pécsi polgármester járta végig a vármegyéket. A belügyminiszter utasítására a községi jegyzők mellé szociális titkárokat neveztek ki (létszámuk meghaladta az ezer főt), a törvényhatóságokat pedig kötelezték közjóléti előadói státusok létrehozására. Emellett a belügyminiszter augusztus végén minden törvényhatósághoz személyes megbízottat küldött azzal a feladattal, hogy bizalmas jelentéseik és javaslataik alapján országos öt-

éves szociális munkatervet lehessen készíteni. A szociális titkárok irányítását minden vármegyében külön tanácsadók is segítették. A tanácsadók, akiket Keresztes-Fischer 1938/39 fordulóján személyesen kért fel, politikai szempontból progresszív, szélsőségektől mentes szakemberek voltak, a kor értelmiségi krémjéből kerültek ki: közéjük tartozott Erődi-Harrach Béla, gr. Desseffy Gyula. A népi író Szabó Zoltán, Gogolák Lajos, Mihelics Vid, Kerék Mihály. A szociális ügyekkel foglalkozók között volt Unghváry Sándor, aki az Erdélyi Magyar Köz-művelődési Egyesületben a kolozsvári szociális munka irányítója lett, és előbb a nyilasokkal szimpatizált, majd szembefordul velük, és a később kommunistává és ellenállóvá vált Fehér Lajos, aki az Országos Szociális felügyelőségen dolgozott. A szociális titkárok munkájára igencsak szükség volt, mivel a jegyzői kar az állandó létszámleépítések miatt a korszakban 25-35 százalékkal csökkent, míg a gondjaira bízott lakosság létszáma 8-11 százalékkal nőtt. Ínségjárulék-kiegészítés, valamint a munkanélküliség enyhítése céljára az 1939-es évre a kormányzat a korábbinál jóval nagyobb összeget, 4 millió pengőt szavazott meg.”<sup>5</sup>

A Teleki-kormány törekedett a mezőgazdasági munkanélküliség csökkentésére, a „falusi szegények” foglalkoztatására is. E célból hozta létre a Közjóléti Szövetkezeteket, és támogatta bizonyos intenzív mezőgazdasági kultúrák telepítését és a háziipart is. E szövetkezetek munkáját az 1940-ben létrehozott Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCsA) fogta össze, és a közreműködésükkel szervezett parcellázási és családi ház építési akciókat, melyeknek keretében több ezer sokgyermekes családot jutattak otthonhoz.

A felsorolt, jórészt megkésett szociális és népegészségügyi intézkedések, a közigazgatás korszerűsítése kétségtelenül a rendszer modernizációra való törekvését tükrözték, hozzájárultak ahhoz, hogy a negyvenes évek első felében a szociális feszültségek, ha nem is csökkentek, de legalább nem nőttek Magyarországon. Más kérdés, hogy még ezeknek az óvatos reformoknak, illetve szociálpolitikai intézkedéseknek a végrehajtásához sem állt rendelkezésre elegendő forrás, ezért váratott magára, végig a Horthy-rendszer alatt, a munkanélküli segély bevezetése. A társadalom legszegényebb rétegeinek helyzetén csak a zsidóság vagyoni helyzetének rovására lehetett javítani, ezt a célt szolgálta a második (1939: IV tc.) és különösen a „negyedik” zsidótörvény (1942: XV tc.), mely a zsidók föld- és telekingatlanjaira vonatkozott.

A zsidó kézben levő mezőgazdasági ingatlanok elvétele és szétosztása ingerelte a szegényparasztság indulatait anélkül, hogy érdemben enyhített volna a földinségen, ami minden szociálpolitikai kezdeményezés ellenére a legnagyobb társadalmi feszítő erő volt és maradt. A radikális hangulatot az is fűtötte, hogy a birtokok szétosztásakor a törvény értelmében előnyben részesültek a vitétek, a helyi közigazgatás tisztségviselői és mindazok, akik politikai érdemeket szereztek. A szegényebb rétegek tagjai lázadoztak a szemük láttára zajló igazságtalanság ellen, de a zsidótörvények jogosságát nem vonták kétségbe, erről tanúskodik az a panaszos levél, melyet egy szabadságra hazajött honvéd írt 1943 februárjában az *Új Nemzedék* szerkesztőségének.

„Az elmúlt évben Pakson bizottságok jártak a földek igénylése végett. A zsidó-birtokokra engedtek igényelni. Pakson a zsidóbirtokok – szőlők egy része – bent a községben terülnek el. Az épületek az utcákat képezik és folytatólag a kertek felé, a dombokra nyúlnak a földek, a szőlők. Ezeket az épületeket, szőlőket ígérték az elmúlt években katonaviselt 9-10 gyerekes családoknak, kik maguk meg is munkálják. Rá volnának szorulva nagyon, mert bizony lehet mondani, majdnem tömeglakásokban nevelik a jövő katonáit, egy szobában 9-10 embert. Hazajöttünk. Mit hallunk? Semmit sem kapnak a szegény munkások, mert az első háború vitézei kapják meg azokat, akik már eddig is el lettek látva.”<sup>6</sup>

Vagyis hiába érvényesült a szakszerűség a reformok centrumában, a Belügyminisztériumban, illetve országos szinten, ha helyi szinten a „forradalommegelőző” intézkedések zátonyra futottak, vagy azért, mert csak „nyomorenyhítő intézkedések”, „szociális olajcseppek” voltak, vagy azért, mert az egész szociálpolitikát áthatotta az antiszemitizmus, a korrupció és az „urambátyám” szelleme. Ezzel együtt igaza lehetett Kovrig Bélának is, aki a közigazgatás szellemének reformjáról és arról írt, hogyan érvényesült ez a m. kir. Belügyminisztériumban. „Teleki kormányfeladattá tette a közzolgálat szellemének átalakítását, olyan közzolgálati légkör kialakítását, amilyen nyugaton általában a demokratikus közzolgálat szellemének neveznek. Erre őt nem demokratikus meggyőződése készítette, hanem annak belátása, hogy a közzolgálat szellemi reformja nélkül népességünk nem egységesülhet társadalommá. Minthogy Teleki halála után kormányának az általános közigazgatásért felelős tagja, Keresztes-Fischer Ferenc az ország idegen megszállásáig folytatólagosan belügyminiszter maradt, Telekivel együttesen kialakított szándékuk, a közigazgatás szellemének reformja, egy valóban ‘szociális’ felfogású, viselkedésű közzolgálat kialakítása, 1944-ig állandó kormányzati társadalompolitikai törekvés maradt. A közzolgálatban a szakszerű kiválasztás lehetőségét fokozó állami közigazgatási szakvizsga, országszerte sűrű hivatalvizsgálatok, a tisztviselőknek a ‘kisemberek’ irányában való viselkedésének megfigyelése, a hatalommal való visszaélések rendszeres büntetése, a hivatalfőnököktől megkövetelése, hogy például, figyelmeztetésekkel és személyesen ellenőrizték alárendeltjeik viselkedését, az ország különböző vidékein közigazgatási tanfolyamokon a köztisztviselők felvilágosítása viselkedésük társadalompolitikai jelentőségéről – mind kétségtelenül hozzájárultak az általános közigazgatás szellemének – egyre szélesebb körben érezhető volt – javulásához. Különösen a már szigorú állami közigazgatási szakvizsgát és erre előkészítő tanulmányokat végzett fiatalabb közzolgálati nemzedékben nőtt a valóban ‘szociális’ felfogású köztisztviselők száma. Jellemző, hogy az 1938–44-ben elvadult antiszemitizmus tettekben megnyilatkozása szórványos volt az állami központi általános közigazgatásban, ami részben az ebben az időben ugyanama belügyminiszter és főmunkatársai szellemének és erélyének tulajdonítható, részben annak, hogy mivel 1919 után zsidó vallású családok tagjai közül jóformán senki sem részesült közhivatali kinevezésben, a zsidó vallásúak vagy ilyen szülők leszármazottjai sohasem vettek részt a közzolgálati pályatársak hivatali előnyökért, előléptetésért, kedvezőbb munkakörért,

jutalmakért stb. folyó versenyében. A hitleri birodalomban ismét delelő militarizmus pedig nem talált rokonszenvre polgári általános közigazgatásunk felső és középső rétegében.”<sup>7</sup>

Az 1944. március 19-ei német megszállás, majd pedig az, hogy Magyarország hadszínterré vált – amire előzőleg senki sem számított, annyira elképzelhetetlen volt –, a szó szoros értelmében elsöpörték a Horthy-rendszer reformtörekvéseit, a kidolgozott, sok tekintetben szakszerű programokat és terveket. Elgondolkodtató, hogy Kovrig – aki kétségtelenül jelentős, felkészült szociálpolitikus volt – 1944 elején azt gondolta, hogy a háború után még „a társadalom egészének megőrzése, összefüggéseinek fenntartásával” lehetőség nyílik az elkerülhetetlenül szükséges reformok végrehajtására úgy, ahogy utolsó Magyarországon megjelent könyve előszavában írta.

„A magyar társadalmi átalakulásnak ilyen vezérkari elgondolásait már most kell elkészítenünk, mert a háború befejeztével haladéktalanul, minden késedelem nélkül kell az államnak a szociális átalakítás kezdeményezéseit magához ragadnia. Ha nem teszi, az átalakulás akkor is bekövetkezik, de központi irányítás, tervszerűség, a lehetőségek és az ésszerű megoldások szakszerű mérlegelése nélkül, a felszabaduló tömegindulatok irányában. Ha el akarjuk kerülni a háborút követő erkölcsi, szellemi és társadalmi zavart, készítsük elő az irányított, szociális átalakulást még a háborúban. A nemzetek már a békében előkészítik a fenyegető háború megnyerését. Mi készítsük elő a minden bizonnyal komoly veszélyekkel és nagy nehézségekkel járó béke megnyerését. A magyar társadalom békéjének megnyerését.”<sup>8</sup>

De a szociálpolitikai reformok ideje ekkor már lejárt. 1944. március 19-én a német megszállók első számú célpontja a Belügyminisztérium volt. A Gestapo nyomban letartóztatta Keresztes-Fischer Ferencet és a politikai rendőrség vezetőjét, Sombor-Schweinitzer Józsefet. Ezután a Sztójay-kormány teljesen átszervezte a Belügyminisztériumot, és a háborús viszonyok között megszűnt a reformpolitika, minden törekvés a társadalmi egyensúly fenntartására. A tárca ettől kezdve kizárólag az elnyomó, rendészeti funkciókat gyakorolta.

Sztójay Döme, „a magyar Quisling-kormány” feje Jaross Andort nevezte ki belügyminiszterré, aki államtitkáraival, Endre Lászlóval és Baky Lászlóval együtt meghatározó szerepet játszott a magyar zsidóság deportálásában. Az 1944 októberében, a Szálasi-féle államcsíny után az újjászervezett Belügyminisztérium keretein belül jött létre a Nemzeti Számonkérő Szervezet (NSZSZ). Tagjai csendőrnnyomozók voltak, akik a nyilas uralom alatt sok nyomozásban és gyilkosságban vettek részt. Azok közül, akik nem menekültek nyugatra, jó néhányan a kommunista vezetés alatt álló politikai rendőrség kiképzői lettek, majd miután már nem volt szükség a munkájukra, kivégezték őket. Keresztes-Fischer Ferenc a beosztottjával, Sombor-Schweinitzer József rendőr főfelügyelővel együtt túlélte Mauthausent. (A Belügyminisztérium politikai osztály de facto vezetője irányította 1944. március 19-e előtt a kommunisták és a nyilasok elleni nyomozásokat. 1945 után az OSS amerikai titkosszolgálatnak dolgozott, nagy szerepe volt a nyugatra menekült magyar háborús bűnösök felkutatásában.)

1945 után a kommunisták nyomtalanul felszámolták a két világháború közötti belügyminisztérium „reformpolitikai profilját”. A régi szakemberek egy része csak a tárca által előzőleg irányított közegészségügyi területen maradt meg, mert ők átkerültek az Egészségügyi Minisztérium állományába. Viszont a BM munkatársait a kommunista párt vezetése több egymást követő hullámban „átrostálta”, a megbízható embereket még megbízhatóbb, többnyire képzetlen, ámde elvhű káderekre cserélte. 1948-ra már sem lehetett ismerni a Belügyminisztériumra, mely rettegett intézménnyé vált, és a Rajk-perrel története következő mélypontjához érkezett

#### JEGYZETEK

- 1 Lásd Bibó István: A magyar demokrácia válsága című tanulmányát. Megjelent a *Valóság* című folyóirat 1945. októberi számában.
- 2 Kovrig Béla: *Szociálpolitika*. Budapest, 1936, Magyar Szemle Társaság kiskönyvtára, 7.
- 3 Kovrig Béla: uo. 55–56.
- 4 Kovrig Béla: *Magyar társadalompolitika, 1920–1945*. Budapest, 2011, Gondolat, 255–256.
- 5 Ungváry Krisztián: *A Horthy-rendszer mérlege*. Diszkrimináció, szociálpolitika és antiszemitizmus Magyarországon, 1919–1944. Pécs–Budapest, 2012, Jelenkor–OSZK, 206–207.
- 6 Idézi Saly Dezső: *Szigorúan bizalmas! Fekete könyv: 1939–1944*. Budapest, 1945, Anonymus, 593.
- 7 Kovrig Béla: *Magyar társadalompolitika, 1920–1945*. Budapest, 2011, Gondolat, 237–238.
- 8 *Magyar társadalompolitika*. Szerk. Kovrig Béla. I. köt. Társadalompolitikai feladatok, 1944, Kolozsvár, 10.

