

Nagy Janka Teodóra

## A SZOCIÁLIS KÖZIGAZGATÁS KOMPLEX ÉRTELMEZÉSE A KÉT VILÁGHÁBORÚ KÖZÖTT

**The complex interpretation of social administration between the two world wars**

**Prof. Dr. habil. Nagy Janka Teodóra** tanszékvezető egyetemi tanár, témavezető, Pécsi Tudományegyetem KPVK Szociális Tanulmányok Tanszék, [janka@kpvk.pte.hu](mailto:janka@kpvk.pte.hu)

*A tanulmány a magyar szociális közigazgatás fogalmának értelmezési dimenzióját meghatározó három szakember, Magyary Zoltán, Esztergár Lajos és Csizmadia Andor munkásságának kapcsolódó és egymást erősítő elemeit vizsgálja a két világháború közötti időszakban.*

*A modern magyar közigazgatás kialakulásában meghatározó szerepet vállaló Magyary Zoltán előadásaiban és tanulmányaiban már az 1930-as években körülhatárolta, később újrafogalmazta, árnyalta és gazdagította a szociális közigazgatás fogalmát. Elemzéseit, diszciplináris alapozását, definíciós törekvéseit a társadalomtudományok szélesebb területét átfogó komplex szemlélet jellemezte, amely a szociális közigazgatás mindennapi tapasztalatainak hasznosítása során számos ponton érintkezett Esztergár Lajos gyakorlati szociálpolitikai tevékenységével.*

*Miközben a tanulmány a közigazgatás-történeti kutatások gazdagításának szándékával rendkívül komplex megközelítéseknek csupán néhány sarokpontját emeli ki, rámutat ezek köz- és szakpolitikai kapcsolódására Csizmadia Andor szociális közigazgatástörténeti kutatásainak eredményeihez.*

*Csizmadia szociálpolitikus életműve szempontjából a tanulmány arra is keresi a választ, hogy a produktív szociálpolitika szociális közigazgatás fogalma jelenthet-e korszakokat összekötő alternatívát a komplexitásból adódó értelmezési lehetőségek kontinuitásának vizsgálatához.*

*The study explores the interrelated and mutually enhancing elements of the activities of three professionals determining the interpretative dimension of the concept of Hungarian social administration between the two world wars: Zoltán Magyary, Lajos Esztergár and Andor Csizmadia.*

*Adopting a dominant role in the evolution of modern public administration in Hungary, Zoltán Magyary outlined, then later on redetermined, refined and enriched the concept of social administration through his presentations and studies already in the 1930s. His analyses, disciplinary foundations and attempts at definition were characterised by a complex approach to*

*a broader scale of social sciences, interlinked with the activities of Lajos Esztergár in practical social policy in various aspects while drawing from the everyday experiences of social administration.*

*While, intending to enrich administrative historical research, the paper emphasizes only some of the corner points of his extremely complex approaches it highlights their public and specific policy connection with the results of Andor Csizmadia's research in social administrative history.*

*In terms of Csizmadia's lifework in the field of social policy the study also seeks the answer whether the social administration concept of productive social policy could mean an alternative connecting the ages in order to examine the continuity of possible interpretations resulting from this complexity.*

Budapest, 1930. szeptember – Magyary Zoltán egyetemi tanár Bethlen István miniszterelnök elé terjeszti a magyar közigazgatás racionalizálására vonatkozó, széles körű nemzetközi tapasztalataira alapozott javaslatát. Péccsett ugyanebben az esztendőben nevezik ki a városi törvényhatóság jogügyi és népjóléti tanácsnokává az erdélyi származású fiatal jogászt, Esztergár Lajost. Győrben Csizmadia Andor joghallgató arra az elhatározásra jut, hogy közszolgálatot vállal a szociális igazgatás területén. Tíz év múlva mindhárman fontos szerepet játszanak a magyar produktív szociálpolitikában, a hazai szociális igazgatás dogmatikai és gyakorlati megalapozásában.

Tanulmányunkban e három, a magyar szociális közigazgatás fogalmának értelmezési dimenzióját meghatározó szakember munkásságának kapcsolódó elemeit vizsgáljuk. Magyary Zoltánét,<sup>1</sup> aki az 1930-as években előadásaiban és tanulmányaiban körülhatárolta, később újrafogalmazta, árnyalta és gazdagította a szociális közigazgatás fogalmát. Elemzéseit, diszciplináris alapozását, definíciós törekvéseit az a társadalomtudományok szélesebb területét átfogó komplex szemlélet jellemezte, amely a szociális közigazgatás mindennapi

<sup>1</sup> *Magyary Zoltán* (Tata, 1888. 06. 10. – Héreg, 1945. 03. 24.) katonacsaládból származott, a budapesti piarista gimnáziumban érettségizett, a Pázmány Péter Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Karán szerzett államtudományi oklevelet (1910), majd jogtudományi doktorátust (1912). Közigazgatási jogásként a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban dolgozott (1910–1930), 1925-től a tudománypolitikai ügyosztály vezetőjeként. Két évvel később munkaköre kiegészült a felsőoktatás irányításával és a húszas évek végére a Klebelsberg Kuno vezette (1922–1931) minisztérium a modern magyar tudománypolitikát meghatározó személyiségévé vált. A Budapesti Tudományegyetem meghívott oktatója (1918–1919), 1930-tól a Közjogi és Közigazgatásjogi Tanszék vezető egyetemi tanár, az 1937/1938. tanévben dékán. Közigazgatási kormánybiztos (1931/1932), a közigazgatás jogi, szervezési és társadalmi aspektusainak együttes vizsgálatát célként megfogalmazó Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapító igazgatója (1931), aki tanszékével 1938-tól részt vett a Teleki Pál vallás- és közoktatásügyi miniszter által létesített Tájé- és Népkutató Központ munkájában. „Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentőségét pedig elsősorban az adja, hogy az 1850 óta kettős pályán futó közigazgatás-tudományt: a közigazgatási jogtudományt és a közigazgatási politikát az egyetemi oktatásban addig nem képviselt közigazgatástannal, továbbá a tudományos alátámasztott racionalizálási kutatási eredményekkel egyetlen szintézisbe, a magyar közigazgatás-tudományba ötvözte.” MÁTHÉ Gábor: Magyary Zoltán tudománytörténeti jelentősége, *Polgári Szemle*, 2013/3–6.

Magyary Zoltán életrajzához és munkásságának értékeléséhez: LŐRINCZ Lajos: Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In: Szerk. GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia: *Allamszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*, Complex, Budapest, 2010, 39–45.; MÁTHÉ Gábor: Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1931–1945. In: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, Gondolat, Budapest, 2011, 46–55.; Szerk. CSUTH Sándor – GÁSPÁR Mátyás: *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából*, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988, 455.; MAGYARY Zoltán: „A tudományos versenyben megállás nincs.” *Válogatott tanulmányok*, (szerk. MEZEY Barna), Gondolat, Budapest, 2011; KOI Gyula: Magyary Zoltán életműve – A Magyary kritikai kiadás metodológiai háttere, *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2015/2, 123–139.

tapasztalatainak hasznosítása során számos ponton érintkezett Esztergár Lajos<sup>2</sup> gyakorlati szociálpolitikai tevékenységével. Miközben a tanulmány a közigazgatás-történeti kutatások gazdagításának szándékával e komplex megközelítések néhány sarokpontját emeli ki, felhívja a figyelmet kapcsolódásukra Csizmadia Andor<sup>3</sup> szociális közigazgatás-történeti kutatási eredményeihez, valamint a produktív szociálpolitika szociális közigazgatás fogalma esetében a komplexitásból adódó értelmezési lehetőségek kontinuitásának vizsgálatára egy korszakokat összekötő szociálpolitikusi életmű szempontjából.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> *Esztergár Lajos* (Abrudfalva, 1894. 05. 28. – Budaörs, 1978. 09. 09.) Tízgyermekes iparoscsaládban született, gimnáziumi tanulmányait Gyulafehérváron végezte, Márton Áron osztály- és padtársaként. Jogi tanulmányait a kolozsvári egyetemen kezdte, majd néhány év katonaszolgálat után 1919-ben Debrecenben a Tisza István Egyetem Jog- és Államtudományi Karán fejezte be. Jogász pályája ügyvédjelöltként erdélyi szülőfalujában indult, de 1919 szeptemberében már Budapesten az Erdélyi Menekülteket Segítő Hivatalban vállalt munkát, majd az újonnan szervezett Magyar Királyi Államrendőrség kötelékében Dunaföldváron volt rendőrségi segédfogalmazó, 1922-től Pécssett rendőrségi fogalmazó. Ügyvédi-bírói vizsgáját követően (1924) 1929-től a városi törvényhatóság jogügyi és népjóléti tanácsnoka, 1936-tól alpolgármester, 1940–1945 között Pécs polgármestere, a nyilas hatalomátvétel időszakában internáltak. A pécsi egyetem jogi karán a közigazgatási jog ny. r. tanára 1945–1949 között. Az 1956-os forradalmi eseményekben történt szerepvállalása miatt elhagyni kényszerült a várost. Életről, szociálpolitikusi, szociális közigazgatási tevékenységéről, polgármesteri éveiről: VARGHA Dezső: Esztergár Lajos életútja, *Pécsi Szemle*, 2002/4, 64–70.; ROZS András: Esztergár Lajos politikai-közületi szerepe a '40-es években és '56-ban, *Pécsi Szemle*, 2002/4, 83–92.; CSIZMADIA Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1977; Szerk. CSIZMADIA Andor: *Fejezetek a Pécsi Egyetem történetéből*, Pécs, 1980; MOLNÁR Margit: Esztergár Lajos szociálpolitikája főbb műveinek tükrében, *Pécsi Szemle*, 2002/4, 71–82.

<sup>3</sup> *Csizmadia Andor* (Győr, 1910. 09. 04. – Budapest, 1985. 06. 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 hivatalapidíjas tisztje (1929–1933), díjnoka (1933–1936), III. osztályú aljegyzője és anyakönyvvezető-helyettese (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 nyilas uralom idején családjával Péren élt. A második világháború után újjászervezte Győr-Révfülu közigazgatását (1945), majd a Népjóléti Minisztérium szociális főfelügyelője (1945), a szociális ügyosztály vezetője (1945–1946). A gyakorlati igazgatási tevékenység mellett a József Nádor Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem magántanára (1944, 1948–49), az Egri Jogakadémia magyar alkotmányjog ny. r. tanára (1946–1949), az általa megszervezett Szociográfiai Intézet igazgatója (1947–1949), a BME magyar közjog mb. előadó tanára (1948–1949). Az ELTE ÁJTK Alkotmányjogi Tanszékének főisk. tanára (1949–1951), egy. docense (1951–1958). A Pécsi Tudományegyetem, illetve a Janus Pannonius Tudományegyetem (JPTE) ÁJTK Jogtörténeti Tanszékének tanszékvezető egyetemi docense (1958–1959), tanszékvezető egyetemi tanára (1959–1980), dékán (1964–1968), az Állami Egyházügyi Hivatal jogi tanácsadója (1956–1980), az MTA Jogtörténeti Munkaközösségének elnöke (1968–1980). Csizmadia Andor életrajzával, munkásságával foglalkozó szakirodalom részletesen: NAGY Janka Teodóra: *Csizmadia Andor, a szociálpolitikus*. In: Szerk. BÉLI Gábor – KAJTÁR István – SEKERES Róbert: *Jogtörténeti tanulmányok VIII.*, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2005, 355–371.

<sup>4</sup> NAGY Janka Teodóra: A produktív szociálpolitikától egy új koncepció megfogalmazásáig: adalékok Csizmadia Andor szociálpolitikusi portréjához. In: Szerk. AUBERT Antal – BÉRES István – KURUCZ Rózsa – NAGY Janka Teodóra: *Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Főiskolai Kar Tudományos Közlemények XI–XII.*, PTE Illyés Gyula Főiskolai Kar, Szekszárd, 2010, 239–251.

## 1. A SZOCIÁLIS KÖZIGAZGATÁS KOMPLEX ÉRTELMEZÉSÉNEK SZOCIÁLPOLITIKAI ALAPJA: A PRODUKTÍV SZOCIÁLPOLITIKA

A szociális közigazgatás fogalma elválaszthatatlan az államilag szervezett szociálpolitikától,<sup>5</sup> amelynek előfeltételei a polgári és ipari forradalmak nyomán bekövetkező gazdasági és társadalmi változások, azaz a 19–20. századi modernizáció során teremtődtek meg. Abban a folyamatban, amely a prekapitalista társadalmakban a család és a területi, vallási, szakmai közösségek tradicionális gondoskodási hálózatát (például faluközösség, egyházi felekezet, cég) felszámolta, majd az alapvetően megváltozott gazdasági és társadalmi igényekhez igazítva kísérelte meg újraszervezni azt, fontos mérföldkő az állami szerepvállalás megjelenése mind a társadalombiztosítás (munkásvédelem), mind a szegénypolitika területén. Ez az európai országokhoz hasonlóan a 19. század utolsó harmadától a magyar szociálpolitikában is elsősorban a jogi szabályozásban, az állam külső szerepvállalói minőségében jelent meg.<sup>6</sup> Az első világháborút és a békekötést követő évtizedek összetett gazdasági és társadalmi konfliktusai azonban szükségessé tettek egy erőteljesebb, közvetlenebb, az egyén és a család védelméről való állami gondoskodást, az állami kötelezettségvállalások kiszélesítését (például új gondozási formák megjelenése, a gondoskodásba bevontak körének bővülése).<sup>7</sup>

Az 1929/1933-as gazdasági világválság következményeinek kezelése globálisan új szemléletet és szociálpolitikai gyakorlatot kívánt, amely tovább erősítette és újragondolta az állami szerepvállalás szükségességét és mértékét. Igaz, hogy csak az 1940-es évektől – és döntően a 20. század második felére vonatkoztatva – vált általánosan elfogadottá a jóléti állam fogalma (*welfare state*, *Wohlfahrtsstaat*, *Sozialstaat*) az állampolgárai számára bizonyos alapellátások biztosítására kötelezettséget vállaló államok esetében,

<sup>5</sup> HOFFMAN István: Szociális igazgatás. In: Szerk. LAPSÁNSZKY András: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*, Complex, Budapest, 2013, 225–275.; FAZEKAS Marianna: A szociális igazgatás. In: Szerk. FAZEKAS Marianna: *Közigazgatási jog. Különös rész*, Osiris, Budapest, 2011, 218–248.; LEHOCZKYNÉ Kollonay Csilla: *Szociális jog*, Elektronikus jegyzet az ELTE ÁJK hallgatói számára, Budapest, 2012; KÓBOR Gyula: Szociális igazgatás. In: Szerk. BENCsik András: *Közigazgatási jog. Különös rész I.*, PTE Dialóg Campus, Pécs, 2014, 125–145.

<sup>6</sup> A témával részletesen foglalkozik: FERGE Zsuzsa: *Társadalompolitikai tanulmányok*, Gondolat, Budapest, 1980; KRÉMER Balázs: *Bevezetés a szociálpolitikába*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2009; EGRESSI Katalin: *Szociálpolitika Magyarországon, Nézetek, programok és törvények (1919–1939)*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2008; GYÁNI Gábor – KÖVÉR György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, Osiris, Budapest, 2006; GYÁNI Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*, Akadémiai, Budapest, 1994; PÁLOS Károly: *Szegénység, szegénygondozás*, Marineum, Szombathely, 1934; GAÁL Ibolya: *A szegényügy- és felntövédelmi politika története Szabolcs-Szatmár megyében (1867–1989) I–II.*, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Levéltárának Kiadványai III. Tanulmányok 5., Nyíregyháza, 1997.

<sup>7</sup> CORA Zoltán: Kovrig Béla és a produktív szociálpolitika Magyarországon. In: *Igy kutattunk mi! Tanulmánykötet III. A Nemzeti Kiválóság Országos Program ösztöndíjasainak tanulmányaiból [The Way We Did Our Research: Selected Studies by the Fellows of 3 the National Excellence Program, vol. 3.]*, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Budapest, 2014, 57–66.; HOFFMAN István: Szociális igazgatás. In: Szerk. LAPSÁNSZKY András: *Közigazgatási jog III.*, CompLex, Budapest, 2013, 230–231.; FAZEKAS: *i. m.*, 218–220.; TOMKA Béla: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, Corvina, Budapest, 2008.

de az alapját jelentő szociálpolitikai gyakorlat az egyes országok gazdasági, társadalmi és politikai helyzetéhez igazodóan már a két világháború közötti évtizedekben kialakult.<sup>8</sup> Magyarországon az 1920-as évektől beszélhetünk a modern jóléti állam bismarcki minta alapján kiépített, „formatív periódusáról”,<sup>9</sup> amelynek tanulmányunk szempontjából is meghatározó szakaszát a produktív szociálpolitika második világháború végéig tartó évei (1938–1945) jelentik.<sup>10</sup> Az 1945–1950 között bekövetkezett radikális gazdasági és társadalmi változások már önmagukban is megkérdőjelezték a folytatás lehetőségét, az ötvenes évektől pedig egy teljesen új alapokon szerveződő, szovjet típusú állami gondoskodási rendszer vált kizárólagossá.<sup>11</sup>

A jóléti állam kiépülése, ahogyan ezt a nemzetközi példák is mutatják, eltérő eszmeáramlatokon alapulhatott. A magyar jóléti állam két világháború közötti időszaka a különböző eszmetörténeti és politikai filozófiai hagyományokból építkező konzervatív/korporatív típushoz tartozott,<sup>12</sup> amelyben az 1930-as évek második felére általánosan elfogadottá vált az állam gazdasági beavatkozása, az aktív népesedés- és családpolitika, a társadalombiztosítás fejlesztése és a szociálpolitika erkölcsi, nevelő funkciójának hangsúlyozása. Az 1930-as évek végére, az 1940-es évek elejére az európai gazdasági fellendülés, a korábbi reformkísérletek, a külföldi minták, a háborúra készülődés megteremtette egy teljesebb, a kötelező társadalombiztosítással és a produktív szociálpolitikával fémjelmezhető jóléti modell kialakításának esélyeit.

A produktív szociálpolitika alapját a Prohászka Ottokár, Giesswein Sándor és Kovrig Béla által képviselt, keresztény-nemzeti eszme jelentette, új „közjóléti” szolgáltatásainak célja „erkölcsileg és fizikailag ép, hasznos munkát végző (»produktív«) egyének” formálása és társadalmi integrációja volt,<sup>13</sup> amelyet az 1930-as évek végén az Imrédy-kormány „revolúciós” koncepciójától eltérően a Teleki-kormány úgynevezett „evolúciós” szociálpolitikai modellként az új, aktuális társadalmpolitikai célokhoz igazított (például új nemzetstratégia, a biztosítás kiterjesztése, univerzalizásra való törekvés, új források bevonása,

<sup>8</sup> A modern jóléti állam fogalmának értelmezése rendkívül változatos. Szűkebb értelemben alapvetően a társadalombiztosítási szolgáltatásokat értik alatta, szélesebben pedig az állampolgárok meghatározott szintű jólétét biztosító teljes szociálpolitikai tevékenységet, amelybe a pénzügyi szolgáltatások mellett a szociális és a természetbeni szolgáltatások is beletartoznak. TOMKA Béla: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, Osiris, Budapest, 2009, 135.; RITTER, Gerhard: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, Oldenbourg Verlag, München, 1991.

<sup>9</sup> CORA: Kovrig Béla..., 61.; KOVRIG Béla: Szociálpolitika és szociális reform, *Katolikus Szemle*, 1934/1, 22.

<sup>10</sup> CORA Zoltán: *A szociálpolitika választásai Magyarországon: a mintakövetés lehetőségei és kényszerei (1938–1950)*, doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 2011.

<sup>11</sup> CORA: A szociálpolitika... 24.; Árnalva a képet tanulmányunkban Csizmadia Andor szociálpolitikai tevékenysége kapcsán arra kívánjuk felhívni a figyelmet, hogy kimutatható bizonyos folytonosság a háború előtt kidolgozott reformkoncepciók, gyakorlati szociálpolitikai megoldások és a szocializmus időszaka, illetve az 1989-es rendszerváltást megelőző évek szociálpolitikai elképzelései esetében.

<sup>12</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

<sup>13</sup> KOVRIG Béla: *A magyar szociálpolitika igaza a liberális és szocialista eszmerendszerek küzdelmében*, Munkaügyi Szemle Kiadványa, Budapest, 1932.

közegészségügy és szociálpolitika közvetlen összekapcsolása) és az intézményesülő produktív szociálpolitika alapjává tett.<sup>14</sup>

## 2. A SZOCIÁLIS KÖZIGAZGATÁS ÉRTELMEZÉSI TARTOMÁNYAI

### 2.1. Közigazgatási közelítés (Magyary Zoltán)

A pécsi színhelyű IV. Közigazgatási Továbbképző Tanfolyam (1939. március 1–31.) *A mai magyar szociálpolitika* címmel megjelent több mint ezer oldalas kiadványa tükrözi azt a kiemelt társadalom- és szakpolitikai figyelmet, amely a produktív szociálpolitika és a szociális közigazgatás kérdéskörét övezte.<sup>15</sup> A tanulmánykötet előszava Teleki Pál miniszterelnök megnyitó beszéde, amelyben a szociális közigazgatás, a közjólét, azaz az emberek érdekében végzett közszolgálat fontosságára, a közigazgatási tisztviselők felelősségére hívja fel a figyelmet.<sup>16</sup>

Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter programadó előadása az új kormánypolitikához igazodó irányváltást jelez: a produktív szociálpolitikának a korábbiaknál alaposabban megtervezett, következetesebb, a magyar jogszokásokhoz jobban igazodó szellemiségét hangsúlyozza.<sup>17</sup> Előadásából természetesen nem hiányozhattak az aktuális szociálpolitika hívszavai: a gazdasági és társadalmi krízisek „evolúciós”, azaz a békés fejlődés útján történő megoldása, a fokozott mértékű állami szerepvállalás szükségességének hangsúlyozása, a népvédelem kiszélesítése, a társadalom mint organikus szervezet képe, de figyelemreméltó, hogy kirajzolódik benne a szociális közigazgatás fogalmának a folyamatos szakmai párbeszéd során kialakított komplex értelmezése.<sup>18</sup>

Keresztes-Fischer négy szempontból közelíti a szociális közigazgatás komplex fogalmához:

a) *A szociálpolitika oldaláról* (a közigazgatás egészét átható szociális szellemiséget hangsúlyozza „az egyének egymás közötti viszonyának vagy az egyének és a közösség közötti viszonynak” a rendezése során).<sup>19</sup>

<sup>14</sup> A két világháború közötti időszak társadalom- és szociálpolitikáját részletesen elemzi: CORA: *A szociálpolitika...*

<sup>15</sup> A tanfolyamon elhangzott 83 – a szociális igazgatás szinte minden ágát lefedő – előadást minisztériumi tisztségviselők (18 fő), törvényhatóságoktól és megyei városokból (79 fő), valamint egyéb országos szervezettől (3 fő) érkezők hallgatták. – Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939.

<sup>16</sup> TELEKI Pál: Előszó. In: Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939, 1–4.

<sup>17</sup> KERESZTES-FISCHER Ferenc: Szociális szempontok és feladatok az általános igazgatásban. In: Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939, 5–10.

<sup>18</sup> Az egyes közelítési pontok láthatóan közősek az Esztergár Lajos által részletezettekkel. ESZTERGÁR Lajos: A szociális közigazgatás. In: Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939, 134–173.

<sup>19</sup> KERESZTES-FISCHER: *i. m.*, 6.

- b) *A szociális jog oldaláról* (a szabályozás egyre szélesedő tárgya alapján a szociális közigazgatás mint igazgatási szakág önállóságát hangsúlyozza, „amelynek tartalmát jelentik mindazok a jogi rendelkezések, amelyek kizárólag vagy túlnyomórészen szociálpolitikai célok tartós megvalósítását szolgálják”).<sup>20</sup>
- c) *A szervezet oldaláról* (szociális közigazgatási szerveken azokat a szakigazgatási szerveket: „pl. társadalombiztosítási szerveket”, továbbá az általános közigazgatási szerveket: „a szociális állam keretében a szociális önkormányzatokat” érti, amelyek a szociális jog által meghatározott ügyekben célszerűség szerint eljárni hatáskörrel rendelkeznek).<sup>21</sup>
- d) *A tisztviselők oldaláról* (a szociális közigazgatási szakemberek, a szociális közigazgatási tisztikar szerepét kiemelve külön is hangsúlyozva, hogy ahhoz, hogy a közigazgatás egészét átható szociális szellemiség megvalósulhasson, nélkülözhetetlenek az olyan közigazgatási szakemberek, akiket a szakismeret, intézkedni tudás, akarás, emberszeret és jómodor mellett a „szociális kötelességérzet és felelősségtudat jellemez [...] mert a köztisztviselők munkáján dől el végeredményben minden szociális elgondolás sikere vagy sikertelensége”).<sup>22</sup>

*A közigazgatási politika szociális vonásai* témacsoport előadóinak egyike Magyary Zoltán volt, aki a közigazgatás és szociális közigazgatás értelmezési tartományait meghatározó kapcsolatrendszer, valamint a modernizációhoz és a produktív szociálpolitikához való viszonyulási pontokat vizsgálta.<sup>23</sup> A közigazgatás modernizálásának és racionalizálásának témájával Magyary már hosszabb ideje foglalkozott. Első, a magyar közigazgatás modernizációjára vonatkozó javaslatát még 1930 szeptemberében terjesztette Bethlen István miniszterelnök elé.<sup>24</sup> A racionalizálás elméletének nemzetközi áttekintését, majd a racionalizálásnak a gazdaságban és az állami szférában való alkalmazásáról készített nemzetközi körképet követően a magyar közigazgatás-történet fejlődésrajzát adta, végül megfogalmazta a modern magyar közigazgatás racionalizálásának programját – egyrészt általánosságban, másrészt lebontva az egyes szakigazgatási ágakra, illetve országos hatáskörű szervekre. Előterjesztésében a közigazgatási eljárás külön fejezetben jelent meg, ahogyan a racionalizálás módszereinek és várható eredményeinek ismertetése is.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> Kiegészülve a vármegyékben 1938 nyarától kinevezett vármegyei közjóléti előadókkal, a főispán mellett működő szociális tanácsadókkal és a községi és körjegyzők mellé beosztott községi kiegészítő alkalmazottakkal. 195.000/1938. BM. sz. rendelet

<sup>22</sup> KERESZTES-FISCHER: *i. m.*, 8.

<sup>23</sup> MAGYARY Zoltán: Közigazgatás-szociális közigazgatás. In: Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939, 103–110. Újra közlése: MAGYARY Zoltán: Közigazgatás – szociális közigazgatás, *Szociálpolitikai értesítő*, 1990/1, 250–259.

<sup>24</sup> MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*, Budapest, 1930; MÁTHÉ: *Magyary...*; LŐRINCZ: *i. m.*; KOI: *i. m.*, 129.

<sup>25</sup> MAGYARY: *A magyar...*



Magyarynak már e korai munkájában tetten érhető az organikus szemlélet és a közjó szolgálatára való törekvés például a racionalizálás szükségességének bizonyítása során. „A racionalizálás takarekosság, a racionalizálás egyszerűsítés, a racionalizálás modernizálás, a racionalizálás tökéletesítés, de a magyar közigazgatás racionalizálása a magyar állami szerkezet jóságának és korszerű színvonalának bírálata, egységes szempontok szerinti továbbfejlesztése úgy, hogy az az állam polgárainak szabadságát és jólétét és a nemzet erejének és értékeinek kifejtését az optimum minél nagyobb megközelítésével biztosítsa, egyúttal pedig saját szervezetében alkossa meg annak garanciáit, hogy működésének és erő kifejtéseinek ez a koncentrációja többé megbomlani nem fog.”<sup>26</sup>

Ez a megközelítés köszön vissza a közigazgatási továbbképzésen tartott előadásban is a 19. századi állam és közigazgatás válságtüneteinek, a modernizáció és racionalizálás szükségességének elemzése során. Magyary egyszerre adott rövid és szakszerű helyzetelemzést és fogalmazott meg célt, programot a változtatáshoz akár a hivatásos közszolgálat elterjedéséről (és ezzel összefüggésben jogszerűség és szakszerűség dilemmájáról), a végrehajtó hatalom dominanciájáról, a dolgozó tömegnek az állami életbe való cselekvő bekapcsolásáról és ezáltal a hivatásrendek révén az osztályharc kiküszöböléséről írt, akár a közigazgatási vezérkar felállításának szükségességéről. Az egyes kérdések kifejtése különböző mélységben történt: a közigazgatási vezérkarra vonatkozó részleteket már az előadást megelőzően külön tanulmányban publikálta,<sup>27</sup> a hivatásos közszolgálat elterjedésével és a végrehajtó hatalom dominanciájával összefüggésben felvetetteket viszont majd csak 1942-ben megjelenő összefoglaló közigazgatástudományi munkájában elemzi részletesebben.<sup>28</sup>

Magyary 1930-ban még nem használta a szociális közigazgatás kifejezést, helyette következetesen a kormányzati szakigazgatási szerv (Népjóléti minisztérium) feladat- és hatásköréhez kapcsolódó népjóléti közigazgatást említett.<sup>29</sup> Az 1939-es előadásban viszont már nemcsak használta, de értelmezte is a szociális közigazgatás fogalmát (az 1942-es

<sup>26</sup> Uo., 92.

<sup>27</sup> MAGYARY: *Közigazgatás...* 103–106.; MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*, Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 1936.

<sup>28</sup> MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest, 1942. Mint Magyary a kötet előszavában utal rá, szintézisének anyaga folyamatosan alakult, formálódott az előadások, tanulmányok tapasztalatainak tükrében. Az 1939-es pécsi előadásban említett témák közül a hivatásos közszolgálat elterjedéséről a szintézisben a közigazgatás történetisége kapcsán ad részletes áttekintést (MAGYARY: *Magyar közigazgatás...*, 69.), a végrehajtó hatalom dominanciájáról a korábbiaknál jóval bővebben ír (MAGYARY: *Magyar közigazgatás...*, 72–75.), a közigazgatási vezérkar felállításának szükségességét az összefoglaló munkában a közigazgatás szervezeti és működési elvei között részletezi (MAGYARY: *Magyar közigazgatás...*, 528–535.), az előadásban említett hivatásrendek viszont már nem kapnak hangsúlyt Magyary szintézisében.

<sup>29</sup> A népjóléti közigazgatás racionalizálására az hívta fel a figyelmet, hogy az 1917-ben létrejött minisztériumban 1929-re már 350 ezer fölé emelkedett az éves aktaforgalom, illetve a megszervezendő új, preventív egészségvédelmi programok is felvetették a sikeres megvalósítás érdekében a racionális tervezés és előkészítés szükségességét. MAGYARY: *A magyar...*, 129–130.

tudományos szintézisben ez már inkább csak sporadikus),<sup>30</sup> amely olvasatában egyet jelentett a közigazgatás egészét átható szociális szellemiséggel (az emberekért munkálkodással). Erre pedig csak a 20. század új típusú, modern, szociális állama nyújthat lehetőséget. Magyary a szociális közigazgatás szereplői változáshoz viszonyulásának lehetőségeit is számba veszi.<sup>31</sup> Magyary Zoltán, aki 1930-ban még a normatív megközelítés szellemében vette sorra az egyes szakigazgatási ágak alapvetően technokrata racionalizálási lehetőségeit, 1939-ben már így fogalmazott: „Nem szociális közigazgatásra van szüksége a régi államnak, hanem az állam megújulására, amelyben más a közigazgatás szerepe és ezért más a közigazgatás és az emberek új viszonya is egymáshoz.”<sup>32</sup> Az 1930-as évek gyakorlati szociálpolitikai tapasztalatai alapján a közigazgatás egészét, szellemiségét meghatározó, legszélesebb szociális közigazgatás definíció mellett tette le a garast úgy összegezve az elmondottakat, hogy a 20. századi új, modern államban „nem szociális közigazgatás lesz, hanem a közigazgatás lesz szociális”.<sup>33</sup>

Vajon mi változott 1930-hoz képest? Mi tette hitelessé a produktív szociálpolitika szellemében a közigazgatás és szociális közigazgatás emberekkel való közvetlen és organikus kapcsolatának megfogalmazását, a jogszerűségeen túl az eredményesség fontosságának hangsúlyozását, a „cselekvő állam” gondolatát 1939-ben?<sup>34</sup> Magyary Zoltán 1931-től a Magyar Közigazgatástudományi Intézet alapító igazgatójaként folytatott kutatásokat, 1938-tól pedig kollégáival, hallgatóival a Teleki Pál vallás- és közoktatásügyi miniszter által komplex kutatási céllal létesített Táj- és Népkutató Központ kutatásainak volt tevékeny résztvevője és irányítója. Nevéhez kötődik a Tatai járás tényfeltáró kutatása (1936–1938), a komáromi közjóléti szövetkezet mint modellkísérlet (1940. április–november), a szociális vármegye kísérleti program, amely egy agrárgazdaságfejlesztési koncepció kidolgozását tűzte célul Komárom-Esztergom vármegyében, továbbá a tatai népőiskola

<sup>30</sup> Ez egyrészt adódik abból, hogy az összefoglaló tudományos munka fókuszában a közigazgatás egésze és nem annak egy részterülete áll, másrészt pedig a szociális igazgatás fogalomhasználata 1942-re a jogi és igazgatási szaknyelvben már természetesnek tekinthető. Ahogyan Magyary is magától értetődően ír szociális közigazgatásról a belügyminiszter alá tartozó intézetek esetében: „A legtöbb intézete a belügyminiszter alá tartozó szociális közigazgatásnak, valamint a vallás- és közoktatásügyi közigazgatásnak van.” MAGYARY: *Magyar közigazgatás...*, 219.

<sup>31</sup> MAGYARY: *Közigazgatás...*, 107–110.

<sup>32</sup> Uo., 109.

<sup>33</sup> Uo., 110.

<sup>34</sup> Uo., 110–111.

megalapítása.<sup>35</sup> A Tatai járásban végzett, a közigazgatás és az emberek kapcsolatát feltáró kutatás terepmunkái és részeredményei, a komáromi modell és a szociális vármegye megvalósítása során szerzett tapasztalatai, továbbá a Teleki vezette Táj- és Népkutató Központ közös célkitűzései együttesen alakították, formálták Magyary közigazgatás- illetve szociálisközigazgatás-értelmezését. Ahogyan részük volt abban is, hogy Magyary 1940-ben elfogadta Teleki Pál – elsősorban a közigazgatás-tudomány nemzetközi hírű szakemberének és a tapasztalt közigazgatási jogásznak szóló – felkérését arra, hogy vállaljon meghatározó szerepet a produktív szociálpolitika országos rendszerének kiépítésében, a szociális közigazgatás szellemiségének megvalósításában.

## 2.2. Szociálpolitikai, szociális közigazgatási közelítés: Esztergár Lajos

A felkérés másik címzettje Esztergár Lajos volt, aki a szatmári közjóléti szövetkezeti modell sikeres lezárását követően felkérést kapott a két világháború közötti produktív szociálpolitika egyik legjelentősebb, legátfogóbb vállalkozása, az Országos Nép- és Családvédelmi Alap (ONCSA 1940–1944) létrehozására, irányítására.<sup>36</sup>

Esztergár nemcsak a produktív szociálpolitika meghatározó gyakorlatformáló, de elméletalakító személyisége is volt. Ezt bizonyítják megjelent publikációi<sup>37</sup> és az a tény, hogy az 1939. márciusi közigazgatási továbbképző tanfolyamon őt kérte fel Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter a *Szociális közigazgatás* címmel tartandó előadásra. Esztergár

<sup>35</sup> Részletesen: GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Az első dokumentált magyar pilotok: A '40-es évek szociális modellkísérletei. Az Esztergár-Magyary modell. In: Szerk: GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az úgynevezett „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei. Tanulmányok 19., Pázmány Press, Budapest, 2013, 137–154. A komáromi normáról/modellkísérletről részletesen: MAGYARY Zoltán: *A szociális vármegye – a Komáromvármegyei Közjóléti és Gazdasági Szövetkezet működése*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1941; CSÖPPÜS István: *A komáromi norma – egy szociálpolitikai kísérlet Magyarországon*, Századok, 1992, 259–284.; MAGYARY Zoltán – KISS István: *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a Tatai járás közigazgatásáról*, Budapest, 1939. Hasonmás kiadásban megjelent 2010-ben a Magyary Zoltán Népfőiskolai Társaság gondozásában, Tatán. Verebélyi Imre előszava: A Tatai járás közigazgatását vizsgáló 1939. évi ténymegállapító tanulmány tanulságai.

<sup>36</sup> GERENCSÉR: *i. m.*, 137–140. Az ONCSA (1940. évi XXIII. tc., végrehajtására 7000/1940. ME. rendelet) emlékezete kevésbé maradt fenn a magyar közigazgatási jogban, Csizmadia Andor is csak 1977-ben ír a produktív szociálpolitikai modellről, a közelmúlt gazdag forrásközléseit legutóbb Cora Zoltán értékelte. CSIZMADIA: *A szociális gondoskodás... 90–97.*; CORA: *A szociálpolitika... 358.*

<sup>37</sup> Esztergár a témához kapcsolódó megjelent munkái: *Gyakorlati szociálpolitika. Pécs sz. kir. város szociálpolitikai beszámolója*, Pécs, 1933; *A szociális képzés kérdése*, Pécs, 1934; *A szociálpolitika tételes jogi alapja*, Pécs, 1936; ESZTERGÁR: *A szociális közigazgatás... 134–173.*; *A szociális munka útján*, Kultúra, Pécs, 1939; A szociális munka vázlata. In: Szerk.: ESZTERGÁR Lajos – SOMOGYI Ferenc: *A magyar szociálpolitika feladatai. A vármegyei szociális tanácsadók és közjóléti előadók pécsi országos szociálpolitikai értekezletén elhangzott előadások I–II. köt.*, Pécs, 1940, 9–24.; *A városok szociálpolitikája*, Városok Lapja, 1942; *Kultúrmunka: a pécsi műveltségterjesztő mozgalom tervezete*, Pécs, 1942; *A hadigondozás feladatai*, Pécs, 1943; *A hadigondozás közigazgatása*, Pécs, 1943; *A háború utáni város*, Pécs, 1944. – és számos további tanulmány, cikk folyóiratokban, helyi és országos napilapokban (például Városok Lapja, Sorsunk, Munkaügyi Szemle, Szociálpolitikai Értesítő, Városi Szemle, Gyermekvédelem).

szociális közigazgatási pályája, a produktív szociálpolitikában játszott szociálpolitikusi szerepe, elméleti munkássága számos tanulmány tárgya,<sup>38</sup> de részleteiben még kutatásra vár. Gazdag munkásságából tanulmányunkban *Szociális közigazgatás* előadásából a szociális közigazgatás fogalmához kapcsolódó értelmezéseit emeljük ki.<sup>39</sup>

Már első pillanatban szembetűnő, hogy Esztergár közelítési pontjai megegyeznek a Keresztes-Fischer Ferenc által felsoroltakkal, de annál sokkal differenciáltabbak, részletezettebbek:

- a) Sajátos paradoxonnak is lehetne tekinteni, hogy a népjóléti igazgatás területét alaposan ismerő jogvédett, komoly szakigazgatási tapasztalattal rendelkező közigazgatási tisztségviselő, aki tanulmányaiban jól láthatóan a konkrét jogi tényeszerűségek megragadására törekszik, a szabályozási terület egészét átható szellemiséget helyez a definiálás fókuszába. Ugyanakkor Esztergár már az első pillanatban leszögezi, hogy *a szociális igazgatás csak a produktív szociálpolitika és a szociális jog konkrét koordinátarendszerében értelmezhető*. Azaz a szociális igazgatás egyszerre meghatározott a szociálpolitika és a szociális jog által. A produktív szociálpolitika jelöli ki a célt (a társadalom javát szolgáló egyéni és a közösségi szellemi, gazdasági és testi jóllétet), amelyet a szociális jog („a folyamatosan változó szabályozás” – E. L.) a szociális közigazgatás, azaz a társadalom közjóléti igazgatása, a társadalmi közjó megvalósítása érdekében végzett végrehajtó-rendelkező tevékenység révén segít elérni. Ahogyan Esztergár fogalmaz: „A szociális közigazgatásnak kell végrehajtani mindazokat a jogszabályokat, amelyeket a nemzeti élet fejlődése, megerősítése, az egyén boldogulása érdekében az államhatalom végrehajtás céljából kiadott. A szociális közigazgatás tehát csak akkor érvényesül, ha a társadalom és a nemzeti élet egész területét áttekinti, és ha a kiadott jogszabályok szelleme hatja át a végrehajtásra hivatottakat.”<sup>40</sup>
- b) E kettős meghatározottság szintje eltérő: egyrészt általános (a produktív szociálpolitika), másrészt különös (a szociális jog). Esztergár az általános társadalom- és szakpolitikai deklarációt követően a szociális jog fogalmi lényegét határolja körül: „Azok az állami intézkedések, amelyek a társadalom nyugodt együttélésének megzavarásából származó hátrányok kiküszöbölését célozzák, továbbá azok

<sup>38</sup> A teljesség igénye nélkül: CSIZMADIA: *A szociális gondoskodás...*; Szerk. CSIZMADIA Andor: *Fejezetek a Pécsi Egyetem...*; BERÉY Katalin: *Az ONCSA munkássága (1940–1944)*, doktori értekezés, Budapest, 1979; FERGE Zsuzsa: *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*, Magvető, Budapest, 1986; MOLNÁR Margit: Esztergár Lajos szociálpolitikája főbb műveinek tükrében, *Pécsi Szemle*, 2002/4, 71–82.; MOLNÁR, Margit: Lajos Esztergár, the lawyer and societal politician, *Humán Innovációs Szemle*, 2011/2, 12–24.; SZABÓ Pál: *Az M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem és irodalmi munkássága*, Pécs, 1940; VARGHA Dezső: Pécs Thj. Város szociálpolitikai tevékenysége (1929–1935). In: Szerk. SZITA László: *Baranyai Helytörténetírás*, Pécs, 1982; VARGHA Dezső: Pécs Thj. Város szociálpolitikai tevékenysége (1936–1944). In: Szerk. SZITA László: *Baranyai Helytörténetírás*, Pécs, 1985; VARGHA Dezső: Pécs Thj. Város szegénységélyezési tevékenysége a Dunántúl c. napilap tükrében. In: Szerk. SZITA László: *Baranyai Helytörténetírás*, Pécs, 1989; VARGHA Dezső: *Pécs Thj. Város szociálpolitikája a világgazdasági válságtól az ONCSA létrehozásáig (1929–1940)*, doktori értekezés, Budapest, 1987.

<sup>39</sup> ESZTERGÁR: *A szociális közigazgatás...*, 134–173.

<sup>40</sup> Uo., 136.

a jogszabályok, amelyek a társadalmi együttélés megzavarását vannak hivatva megelőzni, adják a szociális jog fogalmát.<sup>41</sup> A folyamatosan változó, bővülő, a szociális jog rendszerébe tartozó jogszabályok végrehajtása az önálló szakigazgatási ágként artikulálódó szociális közizgatásra vár.

A szociális közizgatás végrehajtó-rendelkező tevékenységének tartalmát tehát a szociális jog anyagi és eljárási szabályai adják. Az anyagi jog oldaláról megállapítható, hogy „a szociális közizgatás azoknak a jogszabályoknak a végrehajtására van hivatva, amelyek a közösségi élet zavartalanságát szolgálják”.<sup>42</sup> Ez jelenti Esztergár értelmezésében egyrészt a fennálló állapotokhoz igazodó, másrészt az életviszonyokat formáló, alakító keretjogszabályokat, amelyek egy-egy konkrét szociális jogviszonyban kerülnek alkalmazásra – különös és egyedi viszonylatában.<sup>43</sup> A szociális közizgatás tárgykörébe tartozó jogszabályok a közérdekű magatartás érvényesülését szolgálják, ezért elengedhetetlen a rendelkezések áttekinthetősége, az érthető szövegezés, a jogismeret feltételeinek biztosítása.

A szociális jogszabályokat tárgyi hatályuk alapján Esztergár a szociális igazgatás meghatározott területéhez kapcsolta: népesedésvédelem, anya- és csecsemővédelem, kiseddőzés, az iskolás gyermekek védelme, a gyermektartási és -nevelési jog, a törvényes gyermek eltartására vonatkozó jogszabályok, a házasságon kívül született gyermekek tartása, nevelése, gondozása és felügyelete, harmadik személy esetében a gyermek tartásának kötelezettsége, az atyai hatalom, az árvák joga, az elhagyott gyermekek védelme, a gyermekek és fiatalok foglalkoztatásának joga, a munkajog, a tanult munkások joga, a gyári munkások joga, a bányamunkások joga, a kereskedők és magántisztviselők joga, a mezőgazdasági munkások joga, a napszámosok joga, a munkásnők joga, szervezkedési jog, a kisiparosok szociális joga, a gazdák szociális védelme, munkakerülés, csavargás, kéregetés, munkanélküliség, közsegélyezés, koldulás, kórházak, hadigondozás.<sup>44</sup> A felsorolás alapján jól látható, hogy részben szélesebb, részben szűkebb a szociális közizgatás körülhatárolása a Magyary-féle ágazati leírásnál, és megfigyelhető, hogy elsősorban, bár nem következetesen a jogalanyok köre alapján történik a besorolás. Esztergár az egyes területek legfontosabb szociális közizgatási szabályait imponáló lényeglátással röviden át is tekinti és értékeli a tételes jogot a produktív szociálpolitika szempontjából.<sup>45</sup>

Az anyagi jogszabályok ismeretetését követően Esztergár kitér az alaki jogra is. Az eljárási jogi szabályok nála nem választhatóak el azokat alkalmazó közizgatási szervezet és a végrehajtás szakszerűségét meghatározó módszertan (a szociális munka) kérdésétől, ezért ezek részletezésére miként az alkalmazó közizgatás kérdésére itt és most nincs módunk kitérni.<sup>46</sup>

<sup>41</sup> Uo., 135.

<sup>42</sup> Uo., 136.

<sup>43</sup> Uo., 137.

<sup>44</sup> Uo., 139–158.

<sup>45</sup> Uo.

<sup>46</sup> Uo., 158–163., illetve részletesen ESZTERGÁR: *A szociális munka vázlata...*

- c) A szociális közigazgatás fogalmának értelmezési lehetőségeit gazdagítja Esztergár is, amikor szervezeti oldalról közelít, a teljesség igénye felsorolva a szociális közigazgatási feladatkörrel felruházott hatóságokat, intézményeket:<sup>47</sup> „A szociális közigazgatás tehát nem más, mint az államhatalomnak a nemzet erejét fenyegető társadalmi zavarok észlelésére, csökkentésére, megszüntetésére, illetőleg megelőzésére hivatott szerve.”<sup>48</sup> Míg Keresztes-Fischer arra hívta fel a figyelmet, hogy szervezeti oldalról a szociális közigazgatás alapvető dilemmája a hatáskör megosztása az egyes ügypéldákban a szakigazgatási szervek és az általános igazgatás szervei között, addig Esztergár a szociális szakigazgatás egyetlen központi irányító szervezetét, illetve a szociális igazgatás egészére vonatkozóan hatáskörrel rendelkező szervezetet hiányolja és a széttagoltságot, az egymásnak ellentmondó rendelkezésekkel és intézkedésekkel zavart okozó, a szociális igazgatási tevékenységet nehezítő megosztottságot említi.<sup>49</sup> Alapvetően fontosnak tartja a szociális közigazgatás megszervezése során a magyar tradíció, a magyar jogi élet során kifejlődött közigazgatási rendszer kialakítását, ezért is üdvözli örömmel a vármegyei közjóléti előadók, a főispán mellett működő szociális tanácsadók és a községi és körjegyzők mellé beosztott községi kiegészítő alkalmazottak kialakítását.
- d) Esztergár is felhívja a figyelmet arra, hogy a produktív szociálpolitika közjóléti törekvései, a szociális közigazgatás anyagi és alaki jogszabályainak megalkotása, szervezetrendszerének kiépítése önmagában nem hozhat eredményeket a szociális közigazgatás felkészült tisztikara nélkül. Ennek kialakítása és képzése Esztergár szívügye, vállalt célja mindkét pécsi konferenciának 1939-ben.<sup>50</sup> A cél, hogy a szociális közigazgatásban olyan tisztviselők dolgozzanak, akik a közigazgatás kisebb vagy nagyobb területének széles látókörű, felkészült, kezdeményező, önálló szakemberei, akik a jogszabályismeret mellett lelkiismeretesek a végrehajtásban és a szociális közigazgatás szellemiségének, a közösség érdekeinek képviselői.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Uo., 171–173.

<sup>48</sup> Uo., 135.

<sup>49</sup> Uo., 171–173.

<sup>50</sup> „Az akut társadalmi kérdések gyors és jó megoldása tette szükségessé, hogy a vármegyei közigazgatás keretében a szociális ügyeket külön előadói ügkörben egyesítsék. A közigazgatás társadalmi és gazdasági feladatkörének kiszélesítésével a munkából rész jutott azoknak a szakembereknek, akik a szociálpolitika területén maguknak szaktekintélyt és megbecsülést szereztek és kik szociális tanácsadói minőségben kaptak a belügyi kormányzat részéről megbízást arra, hogy a vármegyékben az akut szociális problémák megoldásával kapcsolatos tanulmányozást elvégezzék és a megoldásokra javaslatokat tegyenek. A szociális tanácsadók 1938. október 1-én kezdték meg működésüket és több hónapi gyakorlati tapasztalat után 1939. február 8-tól 23-ig Pécsen országos szociálpolitikai konferenciára ültek össze a vármegyék közjóléti előadóival, hogy a problémákról, azok keletkezéséről, megelőzésükről és megoldásukról tanácskozzanak.” ESZTERGÁR Lajos: Előszó. In: *A magyar szociálpolitika feladatai. A vármegyei szociális tanácsadók és közjóléti előadók pécsi országos szociálpolitikai értekezletén elhangzott előadások I–II. köt.*, Pécs, 1940, I–VI.

<sup>51</sup> ESZTERGÁR: *A szociális közigazgatás...*, 173.

A szociális közigazgatás fejlesztése érdekében Esztergár sűrgetőnek tartja a szociális közigazgatás anyagi jogi szabályainak kodifikálását (a kapcsolódó gazdasági jogi szabályokat is beillesztve a szabályozási rendbe), a szabályozás eredményessége tekintetében pedig kiemeli a keretszabályokat, amelyek végrehajtása „helyhez és viszonyokhoz” igazodhat. Eljárási oldalról legalább ilyen fontosnak tekinti a terület egységes irányítását, a végrehajtás során az egyéni felelősséget és az eredményközpontú működés feltételeinek megteremtését.<sup>52</sup>

### 3. KONTINUITÁS ÉS DISZKONTINUITÁS: SZOCIÁLIS KÖZIGAZGATÁS ÉS SZOCIÁLIS GONDOSKODÁS (CSIZMADIA ANDOR DEFINÍCIÓS KÍSÉRLETEI)

A második világháborút követően még működött a magyar jóléti állam: a kiépített szociális közigazgatási szervezet igyekezett megoldani a hatáskörébe tartozó ügyeket (ideértve a szegényügyet, a menekültügyet, a hadifogságból és deportálásból hazatérőkről való gondoskodást, a lakásügyet, a társadalombiztosítást, a gyermekvédelmet és az egészségügyet), a negyvenes évek második felétől azonban megkezdődött az az 1950-re lezáruló folyamat, amely mindezt felszámolta. A kontinuitás és diszkontinuitás egyszerre érvényesülő és ellentmondásos folyamatának vált szereplőjévé Csizmadia Andor, aki pályakezdőként a szociális közigazgatás területén szerzett gyakorlatot, 1960–1985 között pedig amellest, hogy közigazgatás-történeti, illetve szociális jogi tanulmányok, cikkek elismert szerzője volt, a kormányzati szociálpolitikai fejlesztési elképzelések kidolgozásánál is számítottak szakértelmére.<sup>53</sup>

Csizmadia a két világháború közötti években a szociális közigazgatásban dolgozott: 1941 május és 1944 augusztus között a kolozsvári polgármesteri hivatal népjóléti ügyosztályának megszervezőjeként, vezetőjeként, 1945-től a Népgondozó Hivatal jogi osztályvezetőjeként, az említett év szeptemberétől a népjóléti és munkaügyi minisztérium szociális főfelügyelőjeként, egy év múlva pedig már a szociális osztály vezetőjeként.<sup>54</sup> Ennek az időszaknak Csizmadia egész további munkásságára kiható eseménye volt Magyary Zoltán és munkatársai kutatásainak megismerése. Csizmadia a legnagyobb elismerés hangján szólt a Tatai

<sup>52</sup> Uo., 173.

<sup>53</sup> NAGY Janka Teodóra: Csizmadia Andor, a szociálpolitikus. In: Szerk. BÉLI GÁBOR – KAJTÁR István – SZEKERES Róbert: *Jogtörténeti tanulmányok VIII.*, Pécs, 2005, 355–369.; KAJTÁR István: Csizmadia Andor tudományos munkássága. In: Szerk. ÁDÁM Antal – BENEDEK Ferenc – SZITA János: *Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Jogtörténeti tanulmányok*, Pécs, 1980, 423–432.; KAJTÁR István: Csizmadia Andor (1910–1985), *Jogtörténeti Szemle*, 1987, 104–106.; KAJTÁR István: Csizmadia Andor (1910–1985). In: Szerk. HAMZA Gábor: *Magyar jogtudósok II.*, Magyar Felsőoktatás könyvek. Professzorok Háza, Budapest, 2001, 179–188.

<sup>54</sup> *Életrajzi Lexikon IV. kötet.*, Budapest, 1978–1991, 161.; *Révai új lexikona V. kötet.*, Szekszárd, 1996–2001, 674.; ÁDÁM Antal: Csizmadia Andor 70 éves. In: Szerk. ÁDÁM Antal – BENEDEK Ferenc – SZITA János: *Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Jogtörténeti tanulmányok*, Pécs, 1980, 17–27.; KAJTÁR: *Csizmadia Andor tudományos...*

járásban végzett gazdaságföldrajzi, néprajzi és szociológiai kutatásáról, és a témához kapcsolódva az Erdélyi Tudósítóban sorozatot indított.<sup>55</sup> A Magyary-iskola hatását jelzi, hogy Csizmadia később maga is végzett hasonló szociális közigazgatási komplex áttekintést Veszprém megye községeinek viszonylatában, amelynek eredményeit 1959-ben meg is jelentette.<sup>56</sup> Magyary volt egyébként az elnöke annak a bizottságnak is, amely a Magyar Városok Országos Szövetsége által a városi közigazgatás egyszerűsítése tárgyában 1942-ben kiírt országos pályázatra beérkezett dolgozatokat elbírálta. A Csizmadia által benyújtott pályamunka esetében külön kiemelte a saját látásmódjával oly rokonnak érzett, „a közönség érdekéből” kiinduló szemléletet, a szociális közigazgatás tekintetében megfogalmazott, komoly gyakorlati tapasztalatokról árulkodó, részletes, átfogó racionalizálási javaslatokat.<sup>57</sup>

Csizmadia Andor a pécsi egyetem professzoraként 1959-ben kapcsolódott be az egészségügyi minisztérium szociálpolitikai elvi bizottsága számára anyagot készítő munkájába.<sup>58</sup> Mint a szociális közigazgatás terén köztudottan gyakorlati és kutatási tapasztalattal rendelkező szakembert kérték fel a szociális gondoskodás fogalmi problémájának feltárására, tisztázására.<sup>59</sup> Csizmadia már korábban is többször használta a *szociális gondoskodás* fogalmát, amelyet tudatosan megkülönböztetett az általánosan használt, de pontosan nem definiált *gondozás* fogalmától. *Szociális gondoskodáson azt a szociálpolitika elveit, feladatait konkrétan megvalósító tevékenységet értette* (például táppénzfolyósítás, segélyezés, otthonok üzemeltetése), *amelyet az állam speciális szervezetei révén a társadalmi szervekkel szorosan együttműködve képes megvalósítani.*<sup>60</sup> A szociális gondoskodás két jól elkülönülő formájaként határozza meg a *szociális igazgatást* és a *szociális gondozást*. A szociális igazgatást hatósági, a szociális gondozást pedig segítő tevékenységnek tekinti, amelyek – ahogyan azt már korábban Esztergár Lajos is többször kifejtette – nyilvánvaló eltéréseik ellenére szorosan összetartoznak a gyakorlatban.<sup>61</sup> Csizmadia megkülönböztette a szociális gondoskodás szűkebb és tágabb fogalmát. A szociális gondoskodás tágabb körébe

<sup>55</sup> CSIZMADIA Andor: A munkaközvetítő reformja előtt, *Közigazgatástudomány*, 1941/7, 365–373.

<sup>56</sup> CSIZMADIA Andor: A Veszprém megyei községek szociális, gyermekvédelmi és egészségügyi igazgatása. Veszprém megye községeinek komplex áttekintése. In: *Szervezési és közigazgatási tanulmányok. II. kötet*, Budapest, 1959, 1–28.

<sup>57</sup> ÁDÁM: *i. m.*, 18–19.; Csizmadia Andor 1976-ban az elsők között foglalkozott Magyary Zoltán közigazgatási racionalizálási kormánybiztosi szerepével. CSIZMADIA Andor: Magyary Zoltán szerepe a közigazgatás racionalizálásában. In: CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai, Budapest, 1976, 409–418. Szintén Csizmadia Andor az, aki 1979-ben elsőként tesz közzé Magyary Zoltán-szöveget Magyary halála után: CSIZMADIA Andor: Magyary Zoltán kormánybiztos és a közigazgatás racionalizálása. A magyar közigazgatás racionalizálásának programja (1932). In: CSIZMADIA Andor: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*, Gondolat, Budapest, 1979, 434–451.

<sup>58</sup> PTE Levéltár Dr. Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980), 382.

<sup>59</sup> Uo., 382, 362/II.; CSIZMADIA Andor: A szocialista állam gondoskodást megvalósító tevékenységének elvi kérdései, *Népegészségügy*, 1960/7, 181–187.; CSIZMADIA Andor: A szociális gondoskodás egyes elvi kérdései, *Állam és Igazgatás*, 1964/2, 114–129.

<sup>60</sup> Uo., 118.

<sup>61</sup> PTE Levéltár Dr. Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980), 382., 11., 23–24., ESZTERGÁR: *A szociális munka útján...*; ESZTERGÁR: *A szociális munka vázlata...*



meglátása szerint a társadalombiztosítás szolgáltatásai is beletartoznak, szűkebb fogalma alatt az anya- és csecsemővédelmet, a gyermek- és ifjúságvédelmet, a csökkent munkaképességűek, a nyugdíjasok (aggok) gondozását, a hadigondozottak, a különböző elemi csapások folytán bajba jutottak ellátását és a különleges szociális feladatok megoldását érti.<sup>62</sup> Csizmadia saját tapasztalatai alapján is tudta, milyen komoly gondot jelent az, hogy a szociális igazgatást nem lehet az állam egyetlen szakigazgatási ágához rendelni, ezért a minisztériumi vitaanyagban többször is felhívta a figyelmet arra, hogy a szociális gondoskodás csak akkor lehet eredményes, ha a hozzá kapcsolódó hatósági tevékenység széttagoltságát meg lehet szüntetni.<sup>63</sup>

A hatvanas évek közepére Csizmadia Andort a legmagasabb párt- és állami, kormányzati körökben a szociálpolitikai kérdések elismert szakértőjeként tartották számon, rendszeres résztvevője volt az egészségügyi minisztériumban szervezett konzultációknak, a *Népegészségügy* folyóiratban 1960-ban megjelent cikke kötelező irodalom volt a minisztérium által szervezett képzéseken (így az orvostovábbképző konferenciákon). Jegyzetét a szociális intézetek vezetői tanfolyamán használták, a szociálpolitikai tervezések, átalakítások során véleményét kérték.<sup>64</sup>

*A szociális gondoskodás változásai Magyarországon* címmel *A közigazgatás fejlesztése* sorozatban 1977-ben megjelent szociális igazgatás-történeti, szociális jogi kutatásainak, publikációinak összegzése, amelynek egyik fejezete először foglalkozik a produktív szociálpolitika történetével. A részletes, alapos, értő, elemző tanulmány kiemeli annak a szociálpolitikai kísérletnek az eredményeit, amelynek maga is részese volt.<sup>65</sup>

A nyolcvanas évektől a szociális területen is érezhető változásokra reagálva született Csizmadia Andor utolsó, 1983-ban megjelent szociálpolitikai tárgyú tanulmánya, amelyben a társadalmi változások tükrében aktualizálta a hatvanas évek elején felvázolt szociális igazgatási modellt. Elsősorban a fogalmi kérdések tisztázása érdekelt, és ragaszkodott a *szociális gondoskodás* kifejezés következetes használatához – továbbra is ennek részének tekintve a hatósági tartalmú szociális igazgatást. Csizmadia jól látta, hogy a változások új igényeket fogalmaznak meg, amelyekre véleménye szerint alkalmazhatóak lennének a produktív szociálpolitika elméleti és gyakorlati eredményei (például hatékony,

<sup>62</sup> CSIZMADIA: *A szociális gondoskodás...* 121. A szociális gondoskodás ilyen típusú felosztása a szociális ellátások/ szolgáltatások vonatkozásában majd az 1993. évi III. törvényben is megtalálható.

<sup>63</sup> PTE Levéltár Dr. Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980), 382. Vö.: ESZTERGÁR: *A szociális munka vázlata...*, 173.

<sup>64</sup> CSIZMADIA: *A szocialista állam...*; CSIZMADIA Andor: *Az általános szociálpolitikai tevékenység (szociális gondoskodás) története és elvi kérdései*, Szociális Intézetek vezetőinek tanfolyama, Budapest, 1960. Csizmadia 1963-ban benyújtott javaslata például egy minisztériumközi hatáskörrel felállítandó koordinatív szociálpolitikai tanács felállítására vonatkozik. PTE Levéltár Dr. Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980), 353.

<sup>65</sup> NAGY: *Csizmadia Andor...* A szociális igazgatás 'produktív' kísérletei. PTE Levéltár Dr. Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980), 190.

egységes, a családra alapozó szociálpolitika, szakmailag jól felkészült, központi irányító és szociális igazgatási szervezet, továbbá a képzés fontossága).<sup>66</sup>

Összegezve megfogalmazható, hogy Magyarországon a két világháború közötti időszakban kiépülő konzervatív/korporatív jóléti állam már rendelkezett mindazokkal a sajátosságokkal, amelyek a nemzetközi példák alapján elvárhatóak voltak. Az állami gazdasági beavatkozás, az aktív népesedés- és családpolitika, a társadalombiztosítás fejlesztése és a szociálpolitika erkölcsi, nevelő funkciójának hangsúlyozása mellett az 1930-as évek végére és az 1940-es évek elejére az európai gazdasági fellendülés, a korábbi reformkísérletek, a külföldi minták, a háborúra készülődés esélyt adott egy teljesebb, a kötelező társadalombiztosítással és a produktív szociálpolitikával fémjelezhető jóléti modell kialakítására. Ezt segítette a produktív társadalom- és szociálpolitika, valamint az alaposan megtervezett, bővítésre alkalmas szociálpolitikai projektek sora, továbbá a bővülő társadalombiztosítási és egészségvédelmi rendszer.

A produktív szociálpolitikához, a fokozott állami szerepvállaláshoz kapcsolódóan került előtérbe a közigazgatás racionalizálására és modernizálására vonatkozó törekvésekkel együtt a szociális közigazgatás fogalmának új típusú, komplex értelmezése, amelynek alapja a közigazgatás egészségét meghatározó, a produktív szociálpolitikát jellemző szellemiség általános elfogadása (a szociális állam, a szociális közigazgatás a keresztény-nemzeti eszmei alapon megfogalmazott „közjóléti szolgáltatást”, a közösség javát tekintette elsődleges céljának).

A szociális közigazgatás a szociális jogot, azaz a társadalmi és gazdasági változásokat követő jogi normát is jelentette, a változásokhoz igazodó szabályozást, amely folyamatos alakítására, hatékonyabbá tételére az anyagi és eljárási jogi javaslatok is megfogalmazódtak. A szociális közigazgatás fogalmának két értelmezése fokozatosan egészült ki a mind fontosabbá váló szervezeti, hatásköri értelmezésekkel (például a szociális hatáskörökkel rendelkező általános és speciális közigazgatási szervek tekintetében). Egyre karakterisztikusabbá vált a szociálpolitikai célok elérésében mind nagyobb szerepet vállaló, szakmailag felkészült szociális közigazgatási tisztviselői törzskarnak is a szociális közigazgatás fogalmába értése és a képzés szerepének hangsúlyozása az elérendő cél, egy széles körű szociális munkatapasztalattal és szociális elkötelezettséggel rendelkező tisztviselői és szociális gondozói réteg kialakítása érdekében.

A második világháborút követő változásokat jellemző diszkontinuitások ellenére vannak olyan, a folyamatosságot és folytonosságot erősítő, az egyes korszakokat összekötő szakmai és személyes életpályák, amelyek lehetőséget adnak az érték- és tudásközvetítésre az egyes korszakok között. E folyamatosság fenntartásában kiemelkedő érdemei voltak a jogtörténész Csizmadia Andornak, a magyar szociálpolitika, a szociális jog kivételes egyéniségének.<sup>67</sup> Személyisége, munkássága korszakokat ívelt át és kötött össze.

<sup>66</sup> Csizmadia nagyon fontosnak tartja, hogy gondoskodni kell a szociális munkában részt vevők képzéséről, és arra emlékeztet, hogy az 1933/1934. tanévben Pécsen a jogi karon szociális tanfolyam indult Esztergár Lajos szervezésében, 1940-ben pedig ugyanitt felmerült egy önálló szociálpolitikai kar létesítésének gondolata is.

<sup>67</sup> KAJTÁR: *Csizmadia Andor...* 183.

Indulása, szociálpolitikai nézeteinek kiformalódása a két világháború közötti időszak legimpulzívabb éveiben, a produktív szociálpolitika időszakában történt. A második világháborút követően a szocialista állam szociálpolitikájának alakításában is meghatározó szerepet játszott, és amellet, hogy megírta a magyar szociálpolitika-történet egyik alapmunkáját, amelyben bemutatta a produktív szociálpolitika eredményeit, és felhívta a figyelmet a jóléti állam polgári modelljének értékeire: a rendszerváltás előestéjén egy formálódó új szociálpolitika és szociális közigazgatás számára Magyary Zoltán és Esztergár Lajos a közigazgatás és a szociális közigazgatás fejlesztési folyamatában megfogalmazott üzenetét, a jogalkotásban, a gyakorlatban hasznosítható eredményeiket közvetítette (például a jóléti állam korai időszakának hagyományait, szabályozási és szociális közigazgatási gyakorlatát).

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. ÁDÁM Antal: Csizmadia Andor 70 éves. In: Szerk. ÁDÁM Antal – BENEDEK Ferenc – SZITA János: *Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Jogtörténeti tanulmányok*, Pécs, 1980, 17–27.
2. BEREY Katalin: *Az ONCSA munkássága (1940–1944)*, doktori értekezés, Budapest, 1979.
3. CORA Zoltán: *A szociálpolitika válaszfútjai Magyarországon: a mintakövetés lehetőségei és kényszerei (1938–1950)*, doktori értekezés, Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 2011.
4. CORA Zoltán: Kovrig Béla és a produktív szociálpolitika Magyarországon. In: *Így kutattunk mi! Tanulmánykötet III. A Nemzeti Kiválóság Országos Program ösztöndíjasainak tanulmányaiból [The Way We Did Our Research: Selected Studies by the Fellows of 3 the National Excellence Program, vol. 3.]*, Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, Budapest, 2014, 57–66.
5. CSIZMADIA Andor: A munkaközvetítő reformja előtt, *Közigazgatástudomány*, 1941/7, 365–373.
6. CSIZMADIA Andor: A szociális gondoskodás egyes elvi kérdései, *Állam és Igazgatás*, 1964/2, 114–129.
7. CSIZMADIA Andor: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon*, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, Budapest, 1977.
8. CSIZMADIA Andor: A szocialista állam gondoskodást megvalósító tevékenységének elvi kérdései, *Népegészségügy*, 1960/7, 181–187.
9. CSIZMADIA Andor: *Az általános szociálpolitikai tevékenység (szociális gondoskodás) története és elvi kérdései*, Szociális Intézetek vezetőinek tanfolyama, Budapest, 1960.
10. Szerk. CSIZMADIA Andor: *Fejezetek a Pécsi Egyetem történetéből*, Pécs, 1980.
11. CSIZMADIA Andor: Magyary Zoltán kormánybiztos és a közigazgatás racionalizálása. A magyar közigazgatás racionalizálásának programja (1932). In: CSIZMADIA Andor: *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban*, Gondolat, Budapest, 1979, 434–451.
12. CSIZMADIA Andor: Magyary Zoltán szerepe a közigazgatás racionalizálásában. In: CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*, Akadémiai, Budapest, 1976, 409–418.
13. CSÖPPÜS István: *A komáromi norma – egy szociálpolitikai kísérlet Magyarországon*, Századok, 1992.
14. Szerk. CSUTH Sándor – GÁSPÁR Mátyás: *A közigazgatás fejlesztése és szervezése. Válogatás Magyary Zoltán professzor közigazgatás-tudományi iskolájának szellemi hagyatékából*, Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1988.
15. EGRESI Katalin: *Szociálpolitika Magyarországon, Nézetek, programok és törvények (1919–1939)*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2008.
16. *Életrajzi Lexikon IV. kötet.*, Budapest, 1978–1991.
17. ESPING-ANDERSEN, Gosta: *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton, 1990.

18. ESZTERGÁR Lajos: *A háború utáni város*, Dunántúl Nyomda, Pécs, 1944.
19. ESZTERGÁR Lajos: *A hadigondozás feladatai*, Pécs, 1943.
20. ESZTERGÁR Lajos: *A hadigondozás közigazgatása*, Pécs, 1943.
21. ESZTERGÁR Lajos: *A szociális képzés kérdése*, Pécs, 1934.
22. ESZTERGÁR Lajos: A szociális közigazgatás. In: Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939, 134–173.
23. ESZTERGÁR Lajos: *A szociális munka útján*, Kultúra, Pécs, 1939.
24. ESZTERGÁR Lajos: A szociális munka vázlatja. In: Szerk. ESZTERGÁR Lajos – SOMOGYI Ferenc: *A magyar szociálpolitika feladatai. A vármegyei szociális tanácsadók és közjóléti előadók pécsi országos szociálpolitikai értekezletén elhangzott előadások I–II. köt.*, Pécs, 1940, 9–24.
25. ESZTERGÁR Lajos: *A szociálpolitika tételes jogi alapja*, Pécs, 1936.
26. ESZTERGÁR Lajos: *A városok szociálpolitikája*, Városok Lapja, 1942.
27. ESZTERGÁR Lajos: Előszó. In: *A magyar szociálpolitika feladatai. A vármegyei szociális tanácsadók és közjóléti előadók pécsi országos szociálpolitikai értekezletén elhangzott előadások I–II. köt.*, Pécs, 1940.
28. ESZTERGÁR Lajos: *Gyakorlati szociálpolitika. Pécs sz. kir. város szociálpolitikai beszámolója*, Pécs, 1933.
29. ESZTERGÁR Lajos: *Kultúrmunka: a pécsi műveltségterjesztő mozgalom tervezete*, Pécs, 1942.
30. FAZEKAS Marianna: A szociális igazgatás. In: Szerk. FAZEKAS Marianna: *Közigazgatási jog. Különös rész*, Osiris, Budapest, 2011, 218–248.
31. FERGE Zsuzsa: *Fejezetek a magyar szegénypolitika történetéből*, Magvető, Budapest, 1986.
32. FERGE Zsuzsa: *Társadalompolitikai tanulmányok*, Gondolat, Budapest, 1980.
33. GAÁL Ibolya: *A szegényügy- és felnőttvédelmi politika története Szabolcs-Szatmár megyében (1867–1989) I–II.*, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Önkormányzat Levéltárának Kiadványai III. Tanulmányok 5., Nyíregyháza, 1997.
34. GERENCSÉR Balázs Szabolcs: Az első dokumentált magyar pilotok: A '40-es évek szociális modellkísérletei. Az Esztergár-Magyar modell. In: Szerk. GERENCSÉR Balázs Szabolcs: *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében. Az úgynevezett „pilot projektek” határai elméletben és gyakorlatban*, A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának könyvei. Tanulmányok 19., Pázmány Press, Budapest, 2013, 137–154.
35. GYÁNI Gábor – KOVÉR György: *Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*, Osiris, Budapest, 2006.
36. GYÁNI Gábor: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*, Akadémiai, Budapest, 1994.
37. HOFFMAN István: Szociális igazgatás. In: Szerk. LAPSÁNSZKI András: *Közigazgatási jog III.*, CompLex, Budapest, 2013, 230–231.

38. HOFFMAN István: Szociális igazgatás. In: Szerk. LAPSÁNSZKY András: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása*, Complex, Budapest, 2013. 225–275.
39. KAJTÁR István: Csizmadia Andor (1910–1985), *Jogtörténeti Szemle*, 1987, 104–106.
40. KAJTÁR István: Csizmadia Andor (1910–1985). In: Szerk. HAMZA Gábor: *Magyar jogtudósok II.*, Magyar Felsőoktatás könyvek. Professzorok Háza, Budapest, 2001, 179–188.
41. KAJTÁR István: Csizmadia Andor tudományos munkássága. In: Szerk. ÁDÁM Antal – BENEDEK Ferenc – SZITA János: *Emlékkönyv Csizmadia Andor hetvenedik születésnapjára. Jogtörténeti tanulmányok*, Pécs, 1980, 423–432.
42. KERESZTES-FISCHER Ferenc: Szociális szempontok és feladatok az általános igazgatásban. In: Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939, 5–10.
43. KÓBOR Gyula: Szociális igazgatás. In: Szerk. BENCsik András: *Közigazgatási jog. Különös rész I.*, PTE Dialóg Campus, Pécs, 2014, 125–145.
44. KOI Gyula: Magyary Zoltán életműve – A Magyary kritikai kiadás metodológiai háttere, *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*, 2015/2, 123–139.
45. KOVRIG Béla: Szociálpolitika és szociális reform, *Katolikus Szemle*, 1934/1.
46. KRÉMER Balázs: *Bevezetés a szociálpolitikába*, Napvilág Kiadó, Budapest, 2009.
47. LEHOCZKYNÉ Kollonay Csilla: *Szociális jog*, Elektronikus jegyzet az ELTE ÁJK hallgatói számára, Budapest, 2012.
48. LŐRINCZ Lajos: Magyary Zoltán helye a magyar közigazgatás-tudományban. In: Szerk. GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia: *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*, Complex, Budapest, 2010, 39–45.
49. MAGYARY Zoltán – KISS István: *A közigazgatás és az emberek. Ténymegállapító tanulmány a Tatai járás közigazgatásáról*, Budapest, 1939.
50. MAGYARY Zoltán: „A tudományos versenyben megállás nincs.” *Válogatott tanulmányok*, (szerk: MEZEY Barna), Gondolat, Budapest, 2011.
51. MAGYARY Zoltán: *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*, Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala, Budapest, 1936.
52. MAGYARY Zoltán: *A szociális vármegye – a Komáromvármegyei Közjóléti és Gazdasági Szövetkezet működése*, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, Budapest, 1941.
53. MAGYARY Zoltán: Közigazgatás – szociális közigazgatás, *Szociálpolitikai értesítő*, 1990/1, 250–259.
54. MAGYARY Zoltán: Közigazgatás – szociális közigazgatás. In: Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939, 103–110.
55. MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest, 1942.
56. Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939.

57. MÁTHÉ Gábor: Magyar Zoltán tudománytörténeti jelentősége, *Polgári Szemle*, 2013/3–6.
58. MÁTHÉ Gábor: Magyar Közigazgatástudományi Intézet 1931–1945. In: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma. 80 éve jött létre a budapesti jogi karon a Magyar Közigazgatástudományi Intézet*, Gondolat, Budapest, 2011, 46–55.
59. MOLNÁR Margit: Esztergár Lajos szociálpolitikája főbb műveinek tükrében, *Pécsi Szemle*, 2002/4, 71–82.
60. MOLNÁR Margit: Esztergár Lajos szociálpolitikája főbb műveinek tükrében, *Pécsi Szemle*, 2002/4, 71–82.
61. MOLNÁR, Margit: Lajos Esztergár, the lawyer and societal politician, *Humán Innovációs Szemle*, 2011/2, 12–24.
62. NAGY Janka Teodóra: A produktív szociálpolitikától egy új koncepció megfogalmazásáig: adalékok Csizmadia Andor szociálpolitikus portréjához. In: Szerk. AUBERT Antal – BÉRES István – KURUCZ Rózsa – NAGY Janka Teodóra: *Pécsi Tudományegyetem Illyés Gyula Főiskolai Kar Tudományos Közlemények XI–XII.*, PTE Illyés Gyula Főiskolai Kar, Szekszárd, 2010, 239–251.
63. NAGY Janka Teodóra: Csizmadia Andor, a szociálpolitikus. In: Szerk. BÉLI Gábor – KAJTÁR István – SZEKERES Róbert: *Jogtörténeti tanulmányok VIII.*, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2005, 355–371.
64. NAGY Janka Teodóra: Csizmadia Andor, a szociálpolitikus. In: Szerk. BÉLI GÁBOR – KAJTÁR István – SZEKERES Róbert: *Jogtörténeti tanulmányok VIII.*, Pécs, 2005, 355–369.
65. PÁLOS Károly: *Szegénység, szegénygondozás*, Marineum, Szombathely, 1934.
66. Révai új lexikona V. kötet., Szekszárd, 1996–2001.
67. Révai új lexikona V. kötet., Szekszárd, 1996–2001.
68. RITTER, Gerhard: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, Oldenbourg Verlag, München, 1991.
69. ROZS András: Esztergár Lajos politikai-közéleti szerepe a '40-es években és '56-ban, *Pécsi Szemle*, 2002/4, 83–92.
70. SZABÓ Pál: *Az M. Kir. Erzsébet Tudományegyetem és irodalmi munkássága*, Pécs, 1940.
71. TELEKI Pál: Előszó. In: Szerk. MÁRTONFFY Károly: *A mai magyar szociálpolitika. Az 1939. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai*, Budapest, 1939, 1–4.
72. TOMKA Béla: *A jóléti állam Magyarországon és Európában a 20. században*, Corvina, Budapest, 2008.
73. TOMKA Béla: *Európa társadalomtörténete a 20. században*, Osiris, Budapest, 2009.
74. VARGHA Dezső: Esztergár Lajos életútja, *Pécsi Szemle*, 2002/4, 64–70.
75. VARGHA Dezső: Pécs Thj. Város szegénységélyezési tevékenysége a Dunántúl c. napilap tükrében. In: Szerk. SZITA László: *Baranyai Helytörténetírás*, Pécs, 1989.
76. VARGHA Dezső: Pécs Thj. Város szociálpolitikai tevékenysége (1929–1935). In: Szerk. SZITA László: *Baranyai Helytörténetírás*, Pécs, 1982.

77. VARGHA Dezső: Pécs Thj. Város szociálpolitikai tevékenysége (1936–1944). In: Szerk. SZITA László: *Baranyai Helytörténetírás*, Pécs, 1985.
78. VARGHA Dezső: *Pécs Thj. Város szociálpolitikája a világgazdasági válságtól az ONCSA létrehozásáig (1929–1940)*, doktori disszertáció, Budapest, 1987.

*Levéltári forrás*

1. PTE Levéltár Dr. Csizmadia Andor irathagyatéka (1960–1980)

*Jogforrás*

1. 1940. évi XXIII. törvénycikk, végrehajtására 7000/1940. ME. rendelet