

A nyugdíjbiztosítás története*

A nyugdíjbiztosítás törvényi szintű szabályozása viszonylag későn, a 19. század utolsó harmadában kezdődött el, magának a nyugdíjnak a történeti gyökerei azonban már Mária Terézia és II. József uralkodói rendeleteiben megjelentek. Kozári Monika e fejlődéstörténet bemutatására vállalkozott könyvében: a 18. századi felvilágosult abszolutizmus korától egészen a második világháború végéig kíséri nyomon a magyarországi nyugdíj intézménytörténeti és jogszabályi hátterét.

Vállalkozása több szempontból egyedülálló. Egyfelől téma-választása speciális, hiszen átfogó monográfia ebben a témakörben a mai napig nem született. A történetírásban ugyanis mindeddig a nyugdíjrendszerrel mint a szociálpolitika egyik ágával csupán érintőlegesen foglalkoztak. Maga a szerző a mű elején kijelenti: nem kíván szociálpolitikai könyvet írni, a társadalom szociális problémáival csak annyiban foglalkozik, hogy megvizsgálja a nyugdíjrendszer szempontjából fontos kérdéseket, például az öregedés jelenségét vagy a társadalombiztosítási jogalkotásnak a nyugdíjbiztosításon túli ágazatait. Másfelől a monográfia érdekessége és egyúttal érdeme a szerző által használt források köre. A viszonylag nagy számú jogszabály, azok parlamenti vitája, illetve rendelkezései mellett szívesen tanul-

* KOZÁRI Monika: *A nyugdíjrendszer Magyarországon Mária Teréziától a második világháborúig*. Társadalombiztosítási Könyvtár. Gondolat Kiadó, Budapest, 2012. 362. p.

mányoz emlékiratokat, életrajzokat, illetve szociálpolitikai elméletekkel foglalkozó műveket, többek között a két világháború között tevékenykedő szociálpolitikus és minisztériumi tisztviselő Kovrig Béla nézeteit. Ezekből a személyes feljegyzésekből és elméleti nézőpontokból az olvasó a „száraz” joganyagon túl a társadalmi valóságba is betekintést nyerhet, hiszen megtudja, hogy kik és hogyan részesülhettek a nyugdíjbiztosítás szolgáltatásaiban, s ez hogyan hatott a családok életére (különös tekintettel a család nőtagjainak és a gyermekeknek a sorsára), vagy éppen az egyes társadalmi rétegek életszínvonalára. Sőt, pontosan láthatóvá válik, hogy a vizsgált korszakokban a kortársak miként vélekedtek az öregkorról. Ebben a vonatkozásban Kozári Monika különösen sokat idézi a kérdéskör egyik legelmélyültebb szakértőjének tekinthető Móczár Elemér *Nyugdíjlexikonát*.

A monográfia bőséges levéltári forrásokon és korabeli szakirodalmon alapul, az olvasó számára külön útmutatást adnak a könyvben található összefoglaló táblázatok. Ez utóbbi azért különösen indokolt, mert a szerző által elemezett jogszabályok sokasága első ránézésre kaotikusnak tűnik. Két olyan korszakot tárgyal ugyanis, amikor a társadalmi rétegektől függően más-más nyugdíjalapból és eltérő módon fizették ki a nyugel-látmányt.

Kozári Monika, kronológiai sorrendben haladva, előbb a 18. századi uralkodói rendeleteket tanulmányozza. Elismerően nyilatkozik Mária Terézia korszakáról – tekintettel arra, hogy a korszakban már az is érdemnek számított, ha az uralkodók ennek a kérdéskörnek figyelmet szántak. Az olvasó megismerkedhet a Habsburg Birodalom két markáns uralkodójának rendeleteivel – az 1771. november 30-án kiadott *Pensions normale* cíművel és az 1781. március 26-i uralkodói pátenssel –, amelyeket hosszú szünet után követett az 1866. december 9-i uralkodó rendelet. Mindhárom dokumentum azt bizonyítja, hogy kizárólag uralkodói jogkörbe tartozott annak eldöntése, kik és hány évi állami szolgálat után részesülhetnek valamiféle „öreg-ségi járadékban” – természetesen csakis az állami hivatalokban eltöltött időről lehetett szó.

A történeti előzmények után a monográfia két nagy korszakot, a dualizmust, majd a két világháború közötti időszakot elemzi mélyrehatóan. Mindkettő az újkori szociálpolitikai jogalkotás meghatározó szakaszának tekinthető. Miért? A kiegyezés utáni évtizedek több szempontból lehetnek érdekesek. Az ún. szociális olajcseppek korszakában az állam a gazdasági folyamatokba nem avatkozott be, így a nyugdíj állami szabályozásának igénye különösen érdekes lehetett. Ekkor már nem az uralkodó, hanem a parlament alkotott törvényeket, illetve a kormány minisztertanácsi rendeleteket. Jogforrási szempontból ez mindenképpen mérőföldkönek számított. Ugyanakkor a nyugdíj kérdéskörének jogszabályi rendezése ekkoriban is meglehetősen eklektikus volt. Kozári Monika előbb a társadalmi rétegekre vonatkozó elemzést hajtja végre. Megvizsgálja a neoabszolutizmus éveiben szolgálatot teljesítő állami tisztviselők nyugdíjának rendezésével kapcsolatos képviselőházi vitát, amely nem kis ellenérzést váltott ki a korszak képviselőinek egy részéből (pl. Gubody Sándorból is), majd a katonák helyzetét. Ezt követően megemlíti az 1870-ben felállított Állami Számvevőszéket, amelynek jogszabályi kötelessége volt megvizsgálni az államot terhelő nyugdíjakat, továbbá számon tartani a nyugdíjasok jegyzékét.

A korszakot jellemezte az egyes társadalmi rétegekre érvényes külön szabályozás, pl. a bíráké vagy a tanítóké és a nem állami tanszemélyzeté. Elbíráltak egyedi nyugdíjkérelmeket is. A jogszabálydömpingből kiemelkedik az 1885. évi XI. törvénycikk. Ezt Kozári Monika részletesen elemzi, hiszen itt a jogosultak széles köréről volt szó: állami tisztekről, altisztekről és szolgákról, s ebben fogalmaztak meg olyan alapelveket, mint a 65. életév betöltése, az állandó alkalmaztatás, az özvegyekről és az árvákról való gondoskodás. Az első világháború előtti éveket az 1912. évi jogszabályról, illetve a Magyar Királyi Államvasutak nyugbérpénztárának, Budapest székesfőváros önkormányzati nyugdíjainak, a bányamunkásoknak és a hírlapírók rétegeinek eltérő helyzetéről szóló rész zárja. Ezek a külön tárgyalt kérdések abból a szempontból szolgáltatnak érdekes adalékot, hogy a fentebb említett jogszabályokkal ellentétben a nyugdíjfolyósítás

nem kizárólag állami szerepvállalással történt, hanem az adott szakma saját nyugdíjintézetén, illetve pénztárán keresztül, a MÁV esetében is. Nagyon fontosnak tekinthető, hogy a magyar királyi vasutak nyugdíjintézete az egyik legkorábbi intézet, így mintaként szolgálhatott a többi foglalkozási ág munkavállalói számára. Mivel itt kezdetben fiatal embereket alkalmaztak, akik messze voltak a nyugdíjas évektől, a nyugdíjalap az 1880–1890-es években dinamikusan nőtt, kezdetben 10 millió korona körül mozgott. Ezzel szemben a nyugdíjintézet alapszabályait csak 1906-ban alkották meg. Rendkívül izgalmas kérdés: az állami tisztviselőkkel szemben a MÁV nyugdíjintézetének milyen jogcímen lehetett vagyona? Budapest törvényhatósága 1909-ben alkotott szabályrendelével a székesfőváros törvényhatóságainál dolgozókra vonatkozóan fogadta el a nyugdíjkérdés szabályozását.

A dualizmus kora jogszabályainak ismertetése nyomán az olvasó megtudhatja, hogy az első világháború előtti évtizedekben mely társadalmi rétegek hogyan és honnan részesültek nyugdíjban. A mai kor embere számára ma már kaotikusnak tűnő rendszerben más kategóriába tartoztak az állami és a nem állami alkalmazottak. A nyugdíj alapja tehát az adott foglalkozási ághoz tartozás volt. Az állami biztosításon alapuló nyugdíjakat és más ellátásokat (özvegyi nyugdíj vagy nevelési járulék) azok kaphatták, akik az állam tisztviselői voltak. Igaz, már ebben az időszakban előírta az állam, hogy az egyes foglalkozási ágakban (pl. nem állami tanítók) is kell állami nyugdíjalapot képezni, ez azonban korántsem vált általánossá, arról nem is beszélve, hogy a bányászok, a munkások és a magántisztviselők széles rétegei csakis önszegélyezésen alapuló nyugellátásban részesültek.

A monográfia külön érdeme, hogy az egyes jogszabályok és az eltérő társadalmi rétegekre vonatkozó nyugdíjkérdés tárgyalása után betekintést nyújt a külföldi államok jogszabályaiba, így a magyar jogalkotás eredményeit objektívabbá és ezáltal összehasonlíthatóvá teszi. Megállapítható, hogy a magyar jogszabályok szervesen illeszkedtek a nyugat-európai mintához. A mű kronológiai vonalvezetését megszakítja az öregedés társa-

dalmi problémájának és a társadalombiztosítás elméletének a bemutatása. Az előbbi érthető, hiszen az átlagéletkor a 19. század második felében a javuló közegészségügyi viszonyok következtében Európa-szerte megnőtt, így a szociálpolitikusok joggal gondolhattak arra, hogy a nyugdíjasok köre az elkövetkezendő évtizedekben egyre nagyobb lesz, a demográfiai változások pedig kihatnak a nyugdíjkérdésre. Ezt akkoriban kezdték a társadalombiztosítás részeként kezelni. A szerző a szociálpolitikában jártas szakemberek közül a széles európai horizontú Kovrig Béla elméleti munkásságra támaszkodik. Valójában azonban nem csupán az európai minta vagy az öregedés sürgette a társadalombiztosítás kialakítását és általánossá tételét, hanem a dualizmus szerteágazó, egységes szabályozási koncepciót nélkülöző jogszabályainak a tarthatatlansága is.

Így az első világháború előtti és utáni korszak között éles törést figyelhetünk meg. A két korszak határozott elkülönítésének alapja a megváltozott szemlélet, amelynek átültetése a politikai rendszer minőségétől függött. A világháborút lezáró békeszerződések „Munka” fejezete az ún. második generációs jogokat vetítették előre, akkor még a munkavállaló személyéhez kötöttek. Ráadásul a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal felállításával az európai kormányok a szociális kérdés nemzetközi felvállalása mellett álltak ki, amelynek szerves részét képezte a nyugellátás törvényi szintű szabályozása. A „szociális olajcseppek” politikáját kezdte felváltani az egyre szélesebb rétegekre kiterjedő társadalombiztosítás gondolata, amit a Hivatal nemzetközi szociálpolitikai egyezményekkel próbált minden államban előmozdítani. Természetesen a siker azon múlt, hogy a választójog kiszélesítésével sikerül-e azokat a rétegeket bejuttatni a törvényhozásba, amelyek a szociális feszültségeknek leginkább kitett osztályok helyzetét akarták javítani. Ez Magyarországon nem valósult meg. Igaz (mint ezt a könyv szerzője maga is részletesen elemzi), hogy Magyarországon az 1927–1928-as társadalombiztosítási törvények jelentős szociálpolitikai vívmánynak tekinthetők, a teljes körű társadalombiztosítás azonban mind személyi, mind tárgyi vonatkozásban csorbát szenvedett. A munkaadók érdekképviseleti szervezetei,

köztük a GYOSZ, számos alkalommal gátolták meg az állami szociálpolitika teljes körű kiépítését. A korszak igen nagy hiányossága, hogy az európai mintával szemben a munkanélküliség esetére szóló biztosítást nem vezették be, továbbá a monográfiában külön tárgyalt mezőgazdasági munkásság széles rétegére sem terjesztették ki.

Érdemes külön hangsúlyozni, hogy Kovrig Béla mellett a Magyarországi Szociáldemokrata Pártnak is voltak olyan neves és felkészült szociálpolitikusai, mint Peyer Károly vagy Propper Sándor, a női- és gyermekkérdésben Kéthly Anna, a magántisztviselők védelme érdekében pedig Faragó László vagy Kertész Miklós. Ők és még többen is, komoly szakszervezeti múltjuk folytán, sokat tehettek volna a társadalombiztosítás mind teljesebb körű kiépítésért. A választójog korlátozottsága és a politikai szabadságjogok érvényesülésének rendeleti akadályozása miatt jóval szűkebb közegben mondhatták el álláspontjukat, az országos pártgyűléseken és a szakszervezeti munkában azonban minden alkalommal szót emeltek a szociálpolitikai reformok megvalósításáért. Így, véleményem szerint, Kovrig nézeteit szembe kellett volna állítani a politikai pártok, mindenekelőtt az ellenzék markáns álláspontjaival, amely jól kiütközött az 1927-es és 1928-as törvények minisztériumi előkészítő munkáiban vagy a képviselőházi tárgyalás során.

Kozári Monika könyve a Bethlen-kormány szociálpolitikai jogalkotásának eredményei után tárgyalja az 1928-ban megrendezett társadalmi ankét különböző álláspontjait. Az olvasó szempontjából különösen érdekes, hogy két „vaskos” jogszabály elfogadása után a szakma és a politika egyes szereplői milyen véleményt alkottak ezekben a kérdésekben. Annak ellenére, hogy mindenki egyetértett a törvények megalkotásával, az ellenzék részéről Peyer Károly rangsorolta a hiányosságokat. A szociáldemokrata politikus hiányolta a mezőgazdasági munkásság kimaradását a biztosítottak köréből, amit egyébként mások, mint pl. Dr. Proszvimmer Béla, a Magyar Leszámítoló és Pénzváltóbank jogtanácsosa is fontosnak tartottak megemlíteni. Rendkívül érdekes a korszak két női politikusának, Kéthly Annának és Schlachta Margitnak a véleménye. Egyetértve a

szerzővel, ebben az időszakban még igen ritka jelenségnek számított, ha egy nő megnyilatkozott egy „súlyos” politikai kérdésben, holott a társadalombiztosítás minden egyes ágának a nők éppen úgy részesei voltak, mint a férfiak. Kéthly – logikusan – az árva- és özvegyellátás perspektívájából indult ki. Helyesen mutatott rá arra, hogy az általános demográfiai tendenciák mellett az életkor nem nő egyformán minden társadalmi rétegben, hanem igenis függ az életszínvontól; vagyis a munkások körében az átlagéletkor messze alacsonyabb volt, mint a többi társadalmi rétegben. Felemelte szavát a mezőgazdasági és a háztartási munkásnők igen szegény csoportjainak az érdekében, akik nem hogy a társadalombiztosítás nyújtotta előnyöket nem élvezték, hanem alacsony munkabérékért, a munkaadónak egyoldalúan kiszolgáltatva tengették minden napjaikat. Schlachta Margit a Magyar Katolikus Nőegyesületek Országos Szövetségének szociálpolitikai osztálya nevében szólalt fel. Beszéde jóval rövidebb volt, mint Kéthly Annáé, hiszen elsősorban a szerzetesrendekhez tartozó nők szociális helyzete felől közelítette meg a kérdést.

A könyv utolsó fejezetei három, egymástól látszólag különböző, de a szerző által elemezett tematikába jól illeszkedő speciális problémát tárgyalnak. Az egyik a magyarországi munkások rokkant-és nyugdíjgyesülete, amely önkéntes társuláson alapult. Ennek kapcsán az olvasó az egyesület 1892. évi megalapításától és alapszabályától egészen a második világháború előestéjéig követheti a szervezett munkásság küzdelmét szociális érdekeinek érvényesítéséért. Nagyon érdekes és egyúttal elgondolkodtató, hogy a munkások kezdeti bizalmatlansága és a munkaadók közönyössége mellett indult szervezet hogyan nőtte ki magát, és győzte le a kezdeti ellenállást. Ezzel párhuzamosan Kozári Monika áttekinti a tisztviselők és az állami alkalmazottak nyugdíjának problémáját az 1912. évi tisztviselői nyugdíjtörvényt követően. Ezen réteg egyik legnagyobb gondja a Horthy-korszakban abban foglalható össze, hogy nem keletkezett új szabályozás, a nyugdíjkorhatárt nem emelték fel, és a nyugdíjakat nem alakították át biztosítási rendszerűvé, ami szintén jelzi a két világháború közötti évtizedek hiányosságait.

A nyugdíjkérdés legfájóbb pontja a mezőgazdasági munkás-ság helyzetéből következett. A szerző ebben a fejezetben Bikkál Dénes 1944-ben megjelent *A mezőgazdasági munkavállalók betegségi biztosításának problémája* című brosúrája gondolatmentét követve tekinti át az ipari munkásságtól teljesen elkülönült és sokkal hátrányosabb helyzetben lévő társadalmi réteg szociális helyzetét. Ebben nem kis szerepet játszott az, hogy a korszak gondolkodói, illetve politikusai teljesen eltérően látták a két munkásréteg élethelyzetét; ez Európa-szerte bevett gyakorlat volt. Az 1900-ban felállított Országos Gazdasági Munkás- és Cselédsegély Pénztár biztosította ugyan a kötelező balesetbiztosítást, és, bár nehézkesen, a rokkantság esetére szóló biztosítást is, de az ipari munkások betegségbiztosítását már nem. A két világháború között az uradalmakat kötelezték arra, hogy az alkalmazottak számára a béreket és a nyugdíjakat szabályzatokban állapítsák meg, ám ez csupán az uradalmi alkalmazottakra vonatkozott. Sajnos az 1930-as években az e kérdésről rendezett ankétokon inkább a negatívumok hangzottak el, a politikusok és az agrárkörök döntő többsége úgy vélte, hogy a betegségbiztosítás szociális költségeit a magyar mezőgazdaság nem bírja el, így a napszámosok, a zsellérek és a cselédek mind a dualizmus éveiben, mind a két világháború közötti évtizedekben jogilag rendezetlen helyzetben éltek.

Kozári Monikának a nyugdíjrendszerről írott összefoglaló monográfiája egy ezidáig feldolgozatlan kérdést elemzett politikatörténeti és jogi szempontból egyaránt. Műve méltán tarthat igényt akár a társadalombiztosítási képzések hallgatói és oktatói, akár a hazai szociálpolitika-történet iránt érdeklődő olvasók figyelmére. Segít megérteni a nyugdíjintézetek működésén túl a korszak mentalitását és az abban bekövetkező változásokat is, ez pedig hasznos lehet a napjainkban zajló szociális problémák helyes kezelésében.