Koncz Ibolya Katalin

Providentia et Innovatio: A magyar nyugdíjrendszer bevezetése mint társadalmi és gazdasági fordulópont

Abstract: Providentia et Innovatio: A magyar nyugdíjrendszer bevezetése mint társadalmi és gazdasági fordulópont. The present study examines the emergence and institutionalisation of the Hungarian pension system, with particular attention to the significance of Act XL of 1928 as a social and economic turning point. It shows that, before the introduction of modern pension insurance, provision for workers in old age and in cases of disability existed largely outside institutional frameworks, taking mostly incidental and low-level forms and resulting in considerable existential insecurity.

The study offers a detailed analysis of the development of miners' pension insurance as an early sectoral model of insurance, highlighting its organisational and financial characteristics, as well as the process of centralisation in the 1920s. Through this example, the limitations of fragmented, occupation-based forms of insurance become clear, as does the need for uniform state regulation.

In an international comparison, the study points to the decisive role of the Bismarckian model and to the broader developmental trajectories of European and overseas social security systems. At the same time, the delayed introduction of Hungarian regulation created an opportunity to adapt foreign experiences. The study emphasises that the creation of pension insurance was closely connected to the formation of industrial society, the transformation of family structures, and the growing role of the state.

Act XL of 1928 ultimately provided an institutional framework for old-age, disability, and survivors' benefits, while, as the result of compromise, it introduced only moderate levels of provision and limited coverage. Overall, the study interprets the emergence of the Hungarian pension system as a key step in the development of modern state social policy, one that shaped the long-term trajectory of social insurance in Hungary.

Keywords: legal history of pension insurance; social policy in Hungary; sectoral social insurance schemes; systemic social policy; historical development of pension insurance; state involvement in social welfare

https://doi.org/10.17048/EKKETDIKonf.24.2.2026.171

A modern nyugdíjbiztosítás kialakulása a szociálpolitika és a gazdasági-társadalmi fejlődés közös területeként értelmezhető jelenség, amely szorosan kapcsolatban áll az ipari társadalom létrejöttével és az állam szerepének átalakulásával.[1] A nyugdíjrendszer intézményesülése egyrészt jogalkotási aktusok sorozataként értelmezhető, másrészt olyan komplex folyamatként, amelyben társadalmi igények, gazdasági kényszerek és politikai kompromisszumok egyaránt meghatározó szerepet játszottak.

„A magyar nyugdíjbiztosítás rámája az öregségi és rokkantsági biztosítás az a társadalombiztosítási intézmény, amely megvédi az egyént az örökös félelemtől, hogy mi teszi lehetővé létének fenntartását, ha az öregkor, a megrokkanás elveszi munkaerejét, mert feladata éppen a szabályos életfolyamatok által kiváltott életkockázatok kedvezőtlen anyagi következményeinek megosztása a biztosításban érdekelt népesség tagjai között. Célja tehát a társadalomellenes erők melegágyának, a nyomornak és a szenvedésnek megelőzése".[2]

A magyar nyugdíjbiztosítás fejlődése egyedi pályát írt le: miközben a társadalombiztosítás egyes ágai viszonylag korán megjelentek, az öregségi és rokkantsági biztosítás egységes, kötelező rendszere csak viszonylag későn, az 1928. évi XL. törvénycikk[3] révén valósult meg. E törvény jelentősége abban állt, hogy megszüntette a munkavállalóknak a jövőtől való rettegését, biztosítva, hogy munkaképtelenségük esetére nem a nyomor lesz az osztályrészük, hanem tisztességes mértékű járadék biztosítja megélhetésüket.[4] A késleltetett fejlődés lehetőséget biztosított a nemzetközi tapasztalatok adaptálására, többek között a bismarcki modell elemeinek átvételére.

A tanulmány a magyar nyugdíjbiztosítás kialakulását és intézményesülését hat, egymástól jól elhatárolható történeti korszak mentén vizsgálja. Az elemzés a preindusztriális önsegélyező formáktól indulva az ágazati biztosítási rendszerek kialakulásán keresztül jut el az egységes állami nyugdíjbiztosítás megteremtéséig, majd röviden kitér annak későbbi átalakulására is. E periodizáció lehetővé teszi, hogy a jogtörténeti fejlődést ne pusztán leíró módon, hanem strukturális összefüggéseiben értelmezzük.

[1] Petrasovszky 2019: 34–48.

[2] Kovrig 1929: 9.

[3] 1928. évi XL. törvénycikk az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosításról.

[4] Országos Társadalombiztosító Intézet 1929: 28. A magyar társadalombiztosítás tíz éve 1919–29. Budapest, 1929. 28.

Előzmények és preindusztriális formák (16. század vége – 19. század közepe)

A modern értelemben vett nyugdíjbiztosítás kialakulását megelőző időszakban az időskori és munkaképtelenség esetére szóló ellátás alapvetően nem intézményesült formában valósult meg. A társadalmi gondoskodás elsődleges keretét a család, illetve a helyi közösségek jelentették, amelyek informális módon biztosították a rászorulók ellátását. Magyarországon e korai formák között kiemelkedő jelentőséggel bírtak a bányatársládák, amelyek már a 16. század végétől működtek. Ezek az önsegélyező szervezetek a munkavállalói szolidaritás intézményesült formáiként értelmezhetők, és a társadalombiztosítás előzményeinek tekinthetők.[5]

A bányatársládák működése ugyanakkor szűk körre korlátozódott, és nem jelentett általános, minden munkavállalóra kiterjedő megoldást. Az ellátások mértéke, feltételei és finanszírozása eseti jellegű volt, így ezek az intézmények nem voltak alkalmasak arra, hogy a modern ipari társadalmak tömeges kockázatait kezeljék.

A preindusztriális korszakban az állam szerepe e területen minimális maradt.[6] A szociális kockázatok kezelése nem tartozott a központi hatalom feladatkörébe, így az egyén megélhetése döntően saját munkaképességétől és közvetlen társadalmi kapcsolataitól függött. Ebből következően az öregkor és a megrokkanás egzisztenciális bizonytalanságot jelentett, amelynek intézményes kezelése csak a későbbi gazdasági-társadalmi átalakulások nyomán vált szükségessé.

Korai ipari korszak és ágazati biztosítások (19. század közepe – 1918)

A 19. század közepétől kibontakozó iparosodás alapvetően átalakította a társadalmi viszonyokat. A mezőgazdasági jellegű gazdaságból az ipari termelés irányába történő elmozdulás következtében egyre szélesebb társadalmi rétegek váltak bérmunkássá, akik megélhetésüket kizárólag munkaerejük értékesítésével biztosították.

E folyamat következményeként a szociális kockázatok – különösen a munkaképtelenség és az öregkor – tömeges jelenséggé váltak, amelyre a hagyományos közösségi megoldások már nem tudtak adekvát választ adni. Ennek hatására jelentek meg az első, jogszabályi keretek között működő biztosítási formák.

[5] Barta 2011: 7.

[6] Petrasovszky 2017: 117–147.

A korszak egyik meghatározó jogforrása az 1854-es osztrák bányatörvény volt, amely a bányamunkások biztosítását egységes elvek mentén szabályozta.[7] Ez a modell ugyanakkor továbbra is ágazati jellegű maradt, és nem lépett túl a foglalkozási alapú biztosítás keretein.

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 mérföldkőnek számított. Ugyanakkor a nyugdíj kérdéskörének jogszabályi rendezése ekkoriban is meglehetősen eklektikus volt. 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 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 1875. évi szabályozás[8] már tartalmazta a későbbi rendszer alapelveit, így különösen a jogosultsági feltételeket (a 65. életév mint nyugdíjkorhatár, rendszeres befizetés a nyugdíjpénztárba, ellátás összege), a szolgálati idő követelményét (legalább 10 év) és a hozzátartozók (özvegyek, árvák) ellátásának elvét. Ezt követte az 1885. évi XI. törvénycikk, amely az állami tisztviselők nyugdíjrendszerét szabályozta,[9] majd az 1912. évi LXV. törvény, amely az állami alkalmazottak és azok özvegyeinek és árváinak ellátásáról rendelkezett.[10] Ez volt az első ágazati összefoglaló nyugdíjtörvény hazánkban.

Ezen szabályozások közös jellemzője az volt, hogy a nyugdíjbiztosítást nem általános társadalmi intézményként értelmezték, hanem egyes foglalkozási csoportokhoz kötötten jelenítették meg.[11] A rendszer fragmentált jellegű maradt, amelyben az ellátás feltételei és színvonala jelentős eltéréseket mutatott az egyes társadalmi rétegek között.

A korszak végére egyértelművé vált, hogy az ágazati biztosítási modellek nem képesek kezelni az ipari társadalom által generált tömeges szociális kockázatokat. Ez a felismerés teremtette meg az alapját annak az igénynek, amely a 20. század elején az egységes, államilag szervezett nyugdíjbiztosítás irányába mutatott.

[7] Litschauer 1886: 132–137.

[8] 1875. évi XXII. törvénycikk – a népoktatási nyilvános tanintézetek s nyilvános kisdedóvó intézetek tanítóinak s nevelőinek nyugdíjazásáról, valamint azok özvegyeinek és árváinak gymolításáról.

[9] Az 1885. évi XI. törvénycikk – az állami tisztviselők, altisztek és szolgák nyugdíjazásáról –, a 66 szakaszból álló jogszabály átfogóan szabályozta az állami alkalmazottak nyugdíjjogosultságát, a nyugdíj meghatározott összegét, a nyugdíj folyósításának lehetőségeit, valamint a nyugdíj folyósításának feltételeit.

[10] 1912. évi LXV. törvénycikk – az állami alkalmazottak, valamint özvegyeik és árváik ellátásáról –, ismertebb nevén az állami tisztviselők első nyugdíjtörvénye.

[11] Mint a Magyar Királyi Államvasutak nyugdíjpénztára, Budapest székesfőváros önkormányzati nyugdíjai tekintetében, a bányamunkásoknak vagy a hírlapíróknak az eltérő helyzetéről rendelkeztek. Részletesebben: Egresi 2014: 278–279.

Átmeneti korszak és rendszerszintű igény megjelenése (1918–1928)

Az első világháborút követő időszak a magyar társadalom és gazdaság szerkezetében mélyreható változásokat idézett elő, amelyek alapvetően új szociálpolitikai kihívásokat generáltak. A háborús veszteségek, a gazdasági visszaesés és a társadalmi feszültségek[12] együttesen járultak hozzá ahhoz, hogy az állam szerepvállalása a szociális ellátórendszerek területén elkerülhetetlenné váljon.

E korszak egyik meghatározó jellemzője a korábbi, dezintegrált biztosítási rendszerek elégtelenségének felismerése volt. A foglalkozási alapon szerveződő ellátási formák nem tudták kezelni a tömegesen jelentkező szociális kockázatokat, különösen a munkaképtelenség és az időskor problémáját.

A társadalmi átalakulások hátterében az ipari fejlődés és a családszerkezet megváltozása állt. A társadalom átstrukturálódásának következtében a korábban természetesnek vett „nagycsalád" modellje is felbomlóban volt. Megszűnt a társadalom generációinak együtt élési – egy fedél alatt élési – rendszere. Az államnak a változások követésén túl egy új, aktív, cselekvést vállaló szerepet kellett felvállalnia.

A korábbi századokban, aki munkaképes volt, folyamatosan dolgozott. Az idős, már teljes munkaképességgel nem rendelkező családtagok látták el a gyermekek felügyeletét, nevelését, a háztartási munkákat, ezzel is csökkentve az aktív korúak terheit. A kontinensre is begyűrűző ipari forradalom, a tömegtermelés nemcsak gazdasági fellendülést hozott, hanem társadalompolitikai változásokat is eredményezett.

Új családmodell jelent meg, amelyben már csak két generáció vett részt, az aktív, munkavállalóként megjelenő szülő és az általuk vállalt – egyre csökkenő gyermekszám mellett – eltartott következő generáció, a gyermekek. Az új modell alapstruktúrája mind mikro-, mind makroszinten új kihívásokat jelentett. Ez a változás megszüntette azt a hagyományos biztonsági hálót, amely korábban az idősek ellátását garantálta.

A gazdasági modernizáció következtében egyre nagyobb tömegek váltak bérmunkássá, akik kizárólag munkaerejükből éltek. A gazdaság dinamikus fejlődésének következtében fokozatosan nőtt azoknak a száma, akik már csak munkaerejük áruba bocsátásával tudtak megjelenni. Őket zömében a bányászat és az ipar szívta fel. Számukra a legnagyobb érték a munkaerő megőrzése volt, bár létminimumon voltak kénytelenek tengődni, folyamatos pénzügyi bizonytalanságban. A fizetésükkel – bár szűkösen, de – tudták a mindennapjaikat finanszírozni, azonban esélyük sem volt tartalékot képezni nehezebb időszakokra. Ez is tovább erősítette a kollektív biztosítás iránti igényt. Munkaerejük elvesztése – még csak időlegesen is – nemcsak az egyén, hanem egész családjának megélhetését veszélyeztette. E társadalmi rétegek számára a munkaképesség elvesztése azonnali létbizonytalanságot jelentett. Ezért elengedhetetlen volt a munkásság számára olyan rendszerek kidolgozása, amelyek ezeken a megélhetési

[12] Petrasovszky 2021: 434–443.

zavarokon átsegítették őket. Miután az újonnan kialakult gazdasági rendszer elengedhetetlen szereplőivé váltak, lényegében megfelelő nyomást tudtak gyakorolni mind a munkaadókra, mind pedig a központi kormányzatra érdekeik érvényesítéséhez. A korabeli állami gazdaságpolitika viszonyrendszerét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a termelési javakban bekövetkezett társadalmi-gazdasági változások lehetővé tették a központi hatalomnak a javak felhalmozását és új rendszerű újraelosztását.

További segítséget jelentett, hogy a társadalmi önszerveződések keretei között kialakultak, működtek az önsegélyező modellek, amelyek alapjául szolgálhattak egy állami, központi rendszer kiépítésének. Ezzel párhuzamosan a munkavállalói érdekképviseletek egyre határozottabban léptek fel a szociális biztonság intézményesítése érdekében. Az öregségi biztosítás megvalósítása a munkásmozgalom régi követelései közé tartozott, ez jelezte a kérdés hosszabb ideje fennálló politikai és társadalmi jelentőségét.

A nemzetközi környezet szintén ösztönzően hatott a hazai szabályozás fejlődésére. A korszakban Európa-szerte megfigyelhető volt a szociális rendszerek kiterjesztése, amely részben a politikai stabilitás megőrzését, részben a társadalmi feszültségek csökkentését szolgálta.[13] Az állam által szervezett szociális rendszerek a 19. század 80-as éveitől a II. világháborúig fokozatosan nyertek teret Európa államaiban, illetve Amerikában. Az 1880-as évek első felében dolgozták ki az immár klasszikussá vált, Bismarck kancellár nevével fémjelzett német társadalombiztosítási rendszert.[14] Az 1910-es években alakult ki a szovjet típusú szociális ellátási rendszer.[15] Az amerikai szociális rendszert,[16] mintegy válaszképpen a 33-as gazdasági világválságra, az 1930-as évek második felében hozták létre. Szintén a világválság után jött létre a svéd jóléti rendszer,[17] amelyet a fejlett szociálpolitikai intézményrendszert működtető országok mintájaként tartanak nyilván. Az első átfogó, univerzális jellegű rendszer – amely az összes állampolgár mindenféle szociális problémájára válaszolt – az 1938-ban létrejött új-zélandi[18] volt. A társadalombiztosítás történetének új fejezetét kívánták megnyitni az 1942-ben, Angliában kidolgozott Beveridge-rendszerrel, amely azonban kevésbé váltotta be a hozzá fűzött nagyra törő reményeket.[19]

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" fejezetei az ún. második generációs jogokat vetítették előre, akkor még a munkavállaló személyéhez kötötten. Ráadásul a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal felállításával az európai kormányok a szociális kérdés nemzetközi felvállalása mellett álltak

[13] A társadalombiztosítás „mint hatékony társadalmi gyógytényezőnek általánosan elismert volta" több államot is jogalkotásra ösztönzött.
[14] Németh 2007: 47–49.
[15] Karner 2008: 4.
[16] Túri–Terebessy–Horváth 2018: 11–12.
[17] Tóth 2018: 429–430.
[18] Dezse 2022: 44–45.
[19] Németh 2007: 49–50.

ki, amelynek szerves részét képezte a nyugellátás törvényi szintű szabályozása. Tehát a háborút lezáró nemzetközi folyamatok, különösen a munkaügyi kérdések nemzetközi szintű kezelése, tovább erősítették a szociális jogok intézményesítésének szükségességét, ami a hazai jogalkotásra is hatást gyakorolt.

Mindazonáltal a magyar fejlődés sajátossága a késleltetett intézményesülés volt. Bár már a 20. század elején felmerült az egységes nyugdíjbiztosítás bevezetésének igénye, a politikai és gazdasági körülmények nem tették lehetővé annak azonnali megvalósítását. Az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló kötelező biztosítás kérdésével hazánkban már 1907-ben, a XIX. törvénycikk[20] tárgyalása során is foglalkoztak – sőt bevezetését már 1891-ben is szorgalmazta a Szakszervezeti Tanács –, de akkor még csak egy határozati javaslat elfogadásáig jutottak el. Az 1907-es törvény csak az üzemi baleset sérültjeinek baleseti járadékáról, illetve a balesetben elhunytak hátramaradottjainak ellátásáról (özvegyi járadék, árvajáradék, szülői járadék) intézkedett.

Az átmeneti korszakban tehát egy kettősség figyelhető meg: egyrészt erősödött a társadalmi igény az egységes rendszer iránt, másrészt a megvalósítást akadályozó gazdasági és politikai tényezők továbbra is fennálltak.

A munkáltatók részéről jelentős ellenállás mutatkozott a kötelező biztosítás bevezetésével szemben, elsősorban a várható többletterhek miatt. Ugyanakkor a munkavállalók képviselői sem voltak egységesek, mivel a különböző társadalmi csoportok eltérő érdekei nehezen voltak összehangolhatók.

Az 1928. évi XL. törvénycikk[21] – lényegében „paktum" eredményeként jött létre – kötelezővé tette az öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére szóló biztosítást. Nyugdíjbiztosításunk is – akárcsak betegségbiztosításunk – a német példát követte. Az 1929-től életbe lépett hazai nyugdíjtörvényt, annak indoklását, a miniszteri expozét, a vitákat és háttérszámításokat bemutató forrásmű egyértelművé tette a törvény bevezetésének motivációit: *„Mint hatékony társadalmi gyógytényezőnek általánosan elismert volta, számos európai állam törvényhozását az öregségi, illetőleg rokkantsági biztosításnak törvényerőre emelésére késztette... A társadalom erősítése... elsősorban az állam érdeke és feladata... a dekomponáló erőkkel szemben sikerrel csak akkor mérkőzhetik, ha megelőzi... támogatja a közösség elvét képviselő, szolidarizmus jegyében fogant szociális intézményeket..."*[22]

A szabályozás kialakítását megelőző konszenzus létrejötte összetett és konfliktusokkal terhelt folyamat eredménye volt. A különböző érdekcsoportok eltérő gazdasági és társadalmi szempontjai nehezen voltak összeegyeztethetők, ami jelentős kompromisszumkényszert eredményezett. A munkáltatói oldal számára elsődleges kérdést jelentett a kötelező biztosításból fakadó többletterhek viselése, különösen a háborús vereséget követő gazdasági nehézségek tekintetében, amelyekre hivatkozva a bevezetést

[20] 1907. évi XIX. törvénycikk – az ipari és kereskedelmi alkalmazottaknak betegség és baleset esetére való biztosításáról.

[21] 1929. január 1-jén lépett hatályba.

[22] Kovrig–Frisch 1928: 1–4.

idő előttinek minősítették. Ezzel szemben a munkavállalói érdekképviseletek elsősorban a rendszer korlátozott kiterjedését és az ellátások alacsony színvonalát bírálták, különösen azon társadalmi csoportok – így például a mezőgazdasági népesség – kimaradása miatt, amelyek szociális védelme továbbra sem volt megoldott. Az állam szerepe ebben a folyamatban meghatározó volt, hiszen a szabályozás kialakítása szükségképpen hosszú távú kötelezettségvállalást és az intézményrendszer megszervezését igényelte. A végül megszülető törvény ennek megfelelően nem egyoldalú érdekérvényesítés eredménye, hanem egyensúlyi helyzetet tükröző kompromisszumos megoldás volt. A megállapodás lényege abban ragadható meg, hogy a munkáltatók az öregségi biztosítás bevezetését csak azzal a feltétellel fogadták el, hogy az nem jár együtt további, különösen a munkanélküliségi biztosításhoz kapcsolódó terhek bevezetésével, továbbá hogy a rendszer finanszírozása a termelés számára minimális, még éppen elviselhető többletkiadást jelentsen. Ennek következtében a kialakított ellátási rendszer tudatosan mérsékelt szintű szolgáltatásokat biztosított, igazodva a gazdasági teherbíró képességhez.

Az átmeneti időszak egyik legfontosabb eredménye az volt, hogy kialakultak azok az elvi és intézményi keretek, amelyekre az egységes nyugdíjbiztosítás később épülhetett. A korábbi ágazati rendszerek tapasztalatai, valamint a nemzetközi példák együttesen járultak hozzá ahhoz, hogy a jogalkotó képes legyen egy komplexebb, országos rendszer megalkotására. E folyamat során különösen jelentős volt a biztosítási elv[23] elfogadása, amely a járulékfizetés és a szolgáltatás közötti kapcsolatot hangsúlyozta. A korszak végére tehát megérett az a társadalmi, gazdasági és politikai helyzet, amely lehetővé tette az egységes nyugdíjbiztosítás bevezetését. Az 1918 és 1928 közötti időszak így nem csupán előzménye, hanem előfeltétele is volt az 1928. évi XL. törvénycikk megszületésének, amely a magyar szociálpolitika történetében valódi fordulópontot jelentett.

Az egységes nyugdíjbiztosítás kialakulása (1928–1938)

Az 1928. évi XL. törvénycikk elfogadása a magyar szociálpolitika történetében korszakhatárt jelentett, mivel első ízben teremtett egységes, államilag szabályozott keretet az öregségi, rokkantsági és hozzátartozói ellátások számára. A jogszabály megszületése egy hosszabb társadalmi, gazdasági és politikai érési folyamat eredményeként értelmezhető, amelyben a korábbi ágazati biztosítási modellek korlátai egyre nyilvánvalóbbá váltak. A törvény egyik legfontosabb újítása az volt, hogy a biztosítási kötelezettséget szélesebb munkavállalói körre terjesztette ki, összhangban a betegségi biztosítás rendszerével.

A biztosításra kötelezettek köre lényegében azonos volt a betegségi biztosításba bevontakéval. Ez a megoldás elősegítette a társadalombiztosítási ágak integrációját és adminisztratív racionalizálását.

[23] Petrasovszky 2025: 285–294.

A biztosítottakat két csoportba osztották: az ún. jövedelmezési határ alá esők a kötelező biztosítás hatálya alá estek, a javadalmazási határ alá nem esők pedig önkéntesen csatlakozhattak a rendszerhez. A törvény négy alapvető ellátási formát vezetett be: öregségi, rokkantsági, özvegyi és árvasági járadékot. A jogosultság feltételei több elemből álltak, amelyek közül kiemelendő a biztosítási esemény bekövetkezése, a meghatározott várakozási idő teljesítése, valamint a jogosultság fennállása – amely az öregségi nyugdíjhoz 400, a többihez 200 hét volt – és az ún. váromány – jogosultság – épsége. Az öregségi nyugdíj esetében a korhatárt 65 évben állapították meg, amely megfelelt a korabeli nemzetközi gyakorlatnak. A rokkantság fogalmát a munkaképesség jelentős csökkenéséhez kötötték, differenciálva a különböző jövedelmi kategóriák szerint. A rendszer finanszírozása járulékfizetésen alapult, amely a biztosítási elv érvényesülését tükrözte. Az ellátás járadéktörzsből és fokozódó ellátásból állt. Az özvegyek, illetve az árvák az elhunytat megillető járadék 50, illetve 15 százalékát kapták. A hozzájárulás mértéke az átlagos napibér 3,5%-a volt. A költségeket a minden biztosított után fizetendő járulék fedezte, amely a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyensúlyának elvét erősítette. Az intézményi struktúra kialakítása szintén jelentős újításnak tekinthető. A munkások biztosítási ügyeit az Országos Társadalombiztosítási Intézet (OTI)[24] és az elismert vállalati nyugdíjpénztárak látták el, míg a magánalkalmazottakét a Magánalkalmazottak Biztosító Intézete (MABI).[25]

Az intézmények működése önkormányzati elven alapult, amelyben a munkáltatók és munkavállalók képviselői egyaránt részt vettek. Ez a modell a társadalmi partnerség elvének érvényesítését szolgálta, ugyanakkor az állam felügyeleti szerepe továbbra is meghatározó maradt. A rendszer kialakításakor fontos szempont volt az adminisztratív költségek minimalizálása. Ennek érdekében a nyugdíjbiztosítást a már meglévő betegbiztosítási struktúrához kapcsolták.

A bányanyugbér-biztosítás integrálása szintén fontos lépést jelentett az egységesítés irányába. A korábban különálló, ágazati rendszerként működő biztosítási forma fokozatosan beépült az országos struktúrába, bár sajátos kockázati jellege miatt továbbra is elkülönített kezelést igényelt.

[24] „Az OTI lett Magyarország legnagyobb biztosítóintézete, körülbelül 250 ezer munkáltatóval állt kapcsolatban. Tagjainak száma a betegbiztosításban több mint 900 ezer, az öregségi stb. biztosításban pedig közel 650 ezer fő volt. Vagyona ugyan 1940-ben megközelítette a 240 millió pengőt, pénzügyi helyzetét mégis nehéznek lehetett mondani: a kirótt járulékok körülbelül 10 százalékának befizetése ugyanis rendszeresen elmaradt, és a munkáltatók nagy száma miatt ügyviteli költségei is a legmagasabbak voltak. A bányanyugbér-biztosítás a nagy biztosítási kockázat miatt nemzetközileg is a legtöbb problémát hordozó ág. Más országokban nagyobb volt e körben az állami támogatás, és kedvezőbb volt a bányászok járadéka." Szabó 2000: 31.

[25] „A *MABI*" tagjainak száma a betegbiztosításban 117 ezer fő, az öregségi stb. biztosításban pedig körülbelül 111 ezer fő volt. Vagyona 1940-ben 112 millió pengőt tett ki, a járulékfizetési fegyelem itt jobban alakult, és az ügyviteli költség aránya is kedvezőbb volt. Szabó 2000: 32.

A rendszer ugyanakkor nem volt teljes körű, mivel bizonyos társadalmi csoportok – különösen a mezőgazdasági munkavállalók – kimaradtak a kötelező biztosítás hatálya alól. Ez a hiányosság már a törvény elfogadásakor kritikák tárgyát képezte.[26]

A szolgáltatások színvonala szintén mérsékelt maradt, ami részben a gazdasági teherbíró képesség korlátaiból fakadt. A járadék összege a befizetett járulékokhoz igazodott, és több elemből – törzsjáradékból és fokozódó járadékból – épült fel. A rendszer működése során hamarosan felszínre kerültek pénzügyi nehézségek is. A járulékfizetési fegyelem hiányosságai és az adminisztratív költségek növekedése jelentős kihívást jelentettek. Ezen problémák ellenére az új rendszer jelentős előrelépést jelentett a korábbi állapotokhoz képest. A nyugdíjbiztosítás intézményesítése csökkentette a munkavállalók egzisztenciális bizonytalanságát, és hozzájárult a társadalmi stabilitás erősítéséhez. A törvény egyben új típusú állam–társadalom viszonyt is megteremtett, amelyben az állam aktív szerepet vállalt a szociális kockázatok kezelésében. A korszak további fejleményei azt mutatták, hogy a rendszer folyamatos korrekcióra szorult. A biztosítottak körének bővítése, a szolgáltatások színvonalának emelése és a finanszírozási problémák kezelése egyaránt napirenden maradt.

Összességében az 1928 és 1938 közötti időszak a magyar nyugdíjbiztosítás intézményesülésének és konszolidációjának korszaka volt. Bár a rendszer számos hiányossággal rendelkezett, alapvető struktúrái hosszú távon is meghatározóvá váltak, és megalapozták a későbbi fejlődési irányokat.

Kiterjesztés és rendszerfeszültségek (1938–1945)

Az 1928-ban létrehozott egységes nyugdíjbiztosítási rendszer a következő évtizedben jelentős változásokon ment keresztül, amelyek egyrészt a biztosítottak körének bővítését, másrészt a rendszer belső feszültségeinek erősödését eredményezték. A korszak egyik legfontosabb tendenciája a társadalombiztosítás hatókörének fokozatos kiterjesztése volt, amely összhangban állt az európai szociálpolitikai fejlődéssel. A biztosítottak körének bővítése több lépcsőben valósult meg,[27] ami a rendszer dinamikus fejlődé-

[26] „Az ügyvédjelöltek, öregség esetére biztosítása kérdésében zavart idézett elő a széjjelküldött tájékoztató. Az ebben foglalt felhívás szerint a betegség, baleset, öregség, rokkantság, özvegység és árvaság esetére biztosításra kötelezett munkaadó k az ügyvédjelölteket is bejelenteni kötelesek. Az ügyvédjelölteket azonban az 1928. évi XL. tc. 10. §. 10. pontja a kifejezetten kiveszi az öregség, rokkantság esetére biztosítandók közül. A felhívásnak tehát csak az a célja, hogy a jelöltek betegség és baleset esetére biztosíttassanak." Jogtudományi Közlöny 1929. (2) 19–20; Munkácsi 1929: 157–160.

[27] „*A biztosítottak körét* 1928 és 1945 között többször bővítették: 1944-ben kiterjesztették a háztartási alkalmazottakra, de tényleges kifizetésre nem került sor; 1939-ben bővült a jogosult köztisztviselői kör; *legjelentősebb* azonban *a gazdasági munkavállalók* öregségi biztosításának létrejötte." Szabó 2000: 37.

sére utalt. E folyamat egyik kiemelkedő állomása az 1938. évi XII. törvénycikk[28] volt, amely a gazdasági munkavállalók számára is kötelezővé tette az öregségi biztosítást. A jogszabály célja az volt, hogy a korábban a rendszerből kimaradt, különösen a mezőgazdaságban foglalkoztatott rétegek számára is intézményes keretet biztosítson az időskori megélhetéshez. A törvény hatálya elsősorban a gazdasági munkavállalókra terjedt ki, különösen azokra a személyekre, akik egy meghatározott életkort betöltöttek, és nem rendelkeztek jelentősebb földtulajdonnal. A finanszírozási rendszer többpilléres jellegű volt, amelyben az állam, a törvényhatóságok, a földbirtokosok és a munkavállalók egyaránt részt vettek. A költségek megosztása arányosan történt: az állam és a földbirtokosok egyaránt jelentős részt vállaltak, míg a munkavállalók fix összegű járulékot fizettek. Ez a konstrukció tükrözte a mezőgazdasági szektor sajátos gazdasági viszonyait. A járulékfizetés rendszere eltért az ipari biztosítási modellektől, mivel nem kizárólag a jövedelemhez, hanem a birtoknagysághoz és annak jövedelmezőségéhez igazodott. Ez a megoldás a mezőgazdasági termelés sajátosságaihoz való alkalmazkodást szolgálta. Az ellátásra való jogosultság feltételei között kiemelt szerepet kapott a meghatározott várakozási idő teljesítése, amely általában hosszabb volt, mint az ipari munkavállalók esetében. A nyugdíjra való jogosultság főszabály szerint a 65. életév betöltéséhez és legalább 15 év biztosítási idő meglétéhez kötődött. A törvény az ellátások szerkezetét több komponensből építette fel. Az öregségi járadék alapját egy törzsjáradék képezte, amelyhez a szolgálati idő függvényében növekvő pótlék társult. Ezt egészítette ki a befizetett járulékokhoz kapcsolódó, ún. fokozódó járadékrész, amely a biztosítási elv érvényesülését biztosította. A szabályozás figyelembe vette a rendszer bevezetésének átmeneti jellegét is, és lehetőséget biztosított arra, hogy azok is részesüljenek ellátásban, akik életkoruknál fogva már nem tudták teljesíteni a teljes várakozási időt. Ez a megoldás a rendszer gyors társadalmi elfogadtatását segítette elő. Az intézményi háttér biztosítására külön szervezetet hoztak létre, amely a gazdasági munkavállalók biztosítási ügyeit kezelte. Ez a szervezet elkülönült az ipari biztosítási intézményektől, ami a szektorális sajátosságok figyelembevételét tette lehetővé. A törvény jelentősége abban is megmutatkozott, hogy hozzájárult a társadalombiztosítás horizontális kiterjesztéséhez, és csökkentette a különböző társadalmi rétegek közötti ellátási különbségeket. Ugyanakkor a rendszer továbbra sem biztosított teljes egyenlőséget, mivel a mezőgazdasági munkavállalók ellátásai alacsonyabb szintűek maradtak. A jogszabály tehát egyszerre tekinthető előrelépésnek és kompromisszumos megoldásnak: miközben szélesebb társadalmi csoportokat vont be a nyugdíjbiztosítás körébe, fenntartotta a különbségeket az egyes foglalkozási csoportok között. Az 1938. évi XII. törvénycikk a magyar nyugdíjbiztosítás fejlődésének fontos állomása volt, amely a rendszer kiterjesztésével hozzájárult a társadalmi biztonság erősítéséhez, ugyanakkor a későbbi reformok szükségességét is előrevetítette.

[28] 1938. évi XII. törvénycikk – a gazdasági munkavállalók kötelező öregségi biztosításáról.

A rendszer működése során egyre inkább felszínre kerültek a finanszírozási nehézségek. A járulékfizetés és a szolgáltatások közötti egyensúly fenntartása komoly kihívást jelentett, különösen a gazdasági válságokkal terhelt időszakban.

A pénzügyi egyensúlytalanságok következtében a rendszer tartalékai fokozatosan csökkentek, és egyre nagyobb nyomás nehezedett a járulékfizetőkre. Ezzel párhuzamosan a különböző érdekcsoportok eltérő irányú követeléseket fogalmaztak meg. A munkáltatók elsősorban a járulékterhek csökkentését szorgalmazták, míg a munkavállalói érdekképviseletek a szolgáltatások színvonalának emelését követelték.

A rendszer egyik alapvető problémája az volt, hogy a különböző biztosítási ágak közötti erőforrás-átcsoportosítás kérdése folyamatos viták tárgyát képezte.[29]

A korszak végére a nyugdíjbiztosítási rendszer működése egyre inkább fenntarthatatlanná vált. A politikai beavatkozások és a gazdasági kényszerek együttesen vezettek a rendszer alapelveinek felülírásához.

Különösen jelentős változást hozott a második világháború időszaka, amikor a kormányzat a rendszer erőforrásait más célokra irányította át.[30] Így a korábbi várományfedezeti rendszert már később sem lehetett visszaállítani, ezért Magyarország áttért a felosztó-kirovó rendszerre. A második világháború okozta óriási pusztítások a nyugdíjbiztosítást is érintették, gyakorlatilag összeomlott az egész rendszer.[31] Az új felosztó-kirovó rendszer lényege, hogy a befizetők nem rendelkeznek elkülönített számlával, hanem valamennyi járulékot egy egységes központi számlán írták jóvá, és „a mindenkori aktív befizetők hozzájárulásai biztosították a passzív igénybe vevők ellátásainak fedezetét".[32]

Ezzel párhuzamosan a jogosultsági feltételek és a szolgáltatások is módosultak. A nyugdíjkorhatár csökkentése és a járadékok emelése rövid távon kedvező hatásúnak tűnhetett, hosszabb távon azonban tovább növelte a rendszer terheit.

A korszak végére a nyugdíjbiztosítási rendszer elveszítette eredeti, biztosítási jellegét, és egyre inkább politikai és gazdasági beavatkozások tárgyává vált.

Összességében az 1938 és 1945 közötti időszak kettős jelleggel írható le: egyrészt a társadalombiztosítás kiterjesztésének korszaka volt, másrészt azonban olyan strukturális feszültségek halmozódtak fel, amelyek végül a rendszer fenntarthatóságát is aláásták. E folyamatok együttesen készítették elő a háborút követő radikális átalakulást, amelynek során a magyar nyugdíjrendszer új alapokra helyeződött.

[29] Szabó 2000: 34.

[30] „A felhalmozott tartalékokat végül a Sztójay-kormány rendelkezése alapján 1944-ben fegyverkezésre fordították". Szabó 2000: 34–35.

[31] „1945-ben kimondták a társadalombiztosítás teljes önkormányzatiságát, annak irányítása 1950-ben a szakszervezetekhez került, egységesítették az intézményrendszert. A gazdasági kényszer hatására 1947. január 1-jétől a korábbi várományfedezeti rendszerről Magyarország áttért a felosztó-kirovó rendszerre." Szabó 2000: 36–37.

[32] Rab 2004: 149.

Következtetések és zárszó

A magyar nyugdíjbiztosítás kialakulásának vizsgálata egyértelműen rámutat arra, hogy e jogintézmény nem elszigetelt jogalkotási aktus eredménye, hanem hosszú történeti fejlődés során formálódott komplex társadalmi konstrukció. A preindusztriális önsegélyező formáktól az egységes állami rendszerig vezető út során a gazdasági, társadalmi és politikai tényezők szoros kölcsönhatásban alakították a szabályozás irányát és tartalmát.

A vizsgált fejlődési ív egyik legfontosabb tanulsága, hogy a nyugdíjbiztosítás intézményesülése szorosan összefügg az ipari társadalom kialakulásával.

A társadalmi átalakulások következtében egyre szélesebb rétegek váltak kiszolgáltatottá a munkaerőpiaci kockázatoknak. A hagyományos családi és közösségi gondoskodási formák visszaszorulása tovább erősítette az állami beavatkozás szükségességét. Az államnak egy új, aktív, cselekvést vállaló szerepet kellett felvállalnia.

A magyar fejlődés sajátossága a késleltetett intézményesülés volt, amely ugyanakkor lehetőséget biztosított a nemzetközi tapasztalatok adaptálására. A bismarcki modell hatása egyértelműen kimutatható, ugyanakkor a hazai rendszer kialakítása során figyelembe kellett venni a sajátos gazdasági és társadalmi viszonyokat is.

Az 1928. évi XL. törvénycikk elfogadása valódi fordulópontot jelentett, mivel első ízben teremtett egységes jogi keretet az öregségi, rokkantsági és hozzátartozói ellátások számára. A rendszer egyik alapvető célja az volt, hogy megszüntesse a munkavállalók egzisztenciális bizonytalanságát, és kiszámíthatóbb jövőképet biztosítson számukra. Ugyanakkor a rendszer kialakítása és működése során folyamatosan jelen voltak a strukturális korlátok és ellentmondások. A biztosítottak körének kezdeti szűkössége, a szolgáltatások alacsony színvonala, valamint a finanszírozási problémák mind hozzájárultak ahhoz, hogy a rendszer csak részben tudta betölteni funkcióját.

A két világháború közötti időszakban a rendszer fokozatos kiterjesztése figyelhető meg, ami azonban nem járt együtt a teljes körű társadalmi lefedettséggel. A különböző társadalmi csoportok közötti egyenlőtlenségek fennmaradása továbbra is meghatározta a rendszer működését. A mezőgazdasági munkavállalók és más perifériku csoportok bevonása csak később és korlátozott formában valósult meg.

A finanszírozási rendszer szintén számos problémát vetett fel. A járulékfizetésen alapuló modell elméletileg biztosította a szolgáltatások fedezetét, azonban a gyakorlatban a befizetések elmaradása és az állami hozzájárulás hiányosságai komoly nehézségeket okoztak. A rendszer stabilitását tovább gyengítette, hogy az állam időről időre más célokra is felhasználta a nyugdíjalapok forrásait.

A második világháború időszaka végül a rendszer működésének súlyos zavaraihoz vezetett. A gazdasági és politikai körülmények együttesen olyan mértékű terhelést jelentettek, amely a nyugdíjbiztosítás intézményi alapjait is megrendítette.

E fejlődési ív alapján megállapítható, hogy a magyar nyugdíjbiztosítás története nem lineáris fejlődésként, hanem ciklikus, megszakításokkal és újrakezdésekkel jellemezhető folyamatként írható le. A rendszer kialakulása és működése során folyamatosan jelen volt

a gazdasági racionalitás és a szociális igazságosság közötti feszültség, amely mind a mai napig meghatározza a nyugdíjrendszerekkel kapcsolatos szakpolitikai vitákat. A vizsgált időszak tapasztalatai arra is rámutatnak, hogy a nyugdíjbiztosítás fenntarthatósága csak akkor biztosítható, ha a finanszírozási és jogosultsági szabályok összhangban állnak a gazdasági realitásokkal és a demográfiai folyamatokkal.

Összességében a magyar nyugdíjbiztosítás kialakulása a modern állam egyik legjelentősebb szociálpolitikai vállalkozásának tekinthető, amely alapvetően hozzájárult a társadalmi biztonság megerősítéséhez.

A történeti, jogtörténeti tapasztalatok arra figyelmeztetnek, hogy a nyugdíjrendszerek tartós működőképessége csak a társadalmi szolidaritás és a gazdasági realitások egyensúlyán alapulhat. E kettő dinamikus viszonya pedig mindenkor az állam egyik legösszetettebb és legnagyobb felelősséggel járó feladata marad.

Hivatkozott irodalom

Barta Judit 2011: A magánnyugdíjpénztári rendszer helye és szerepe a magyar nyugdíjrendszerben. *Miskolci Jogi Szemle* (6.) 7–30.

Dezse Tivadar 2022: A kötelező állami nyugdíjrendszeren kívüli kiegészítő nyugdíjintézmények lehetséges szerepe az állami nyugdíjrendszerek finanszírozásában és fenntarthatóságában (PhD-disszertáció). Miskolci Egyetem, Miskolc

Egresi Katalin 2014: A nyugdíjbiztosítás története. *Múltunk* (59.) 276–283.

Karner Cecília 2008: Nemzetközi egészségügyi finanszírozási modellek és az állam szerepvállalása. *Egészségügyi és gazdasági szemle* 2008. (2.) 3–12.

Kovrig Béla – Frisch Ferenc 1928: *Öregségi és rokkantsági biztosítás.* Budapest.

Kovrig Béla 1929: *A magánalkalmazottak nyugdíjbiztosítása és a vállalati nyugdíjintézmények újjászervezése.* Budapest.

Litschauer Lajos 1886: Litschauer Lajos: *Az 1854. évi május hó 23-án kelt általános bányatörvény.* Budapest.

Munkácsi Ernő 1929: Nyugdíjintézmények és munkaadók. *Jogtudományi Közlöny* (17.) 157–160.

Németh György 2007: Egészségbiztosítási alapmodellek. *Esély* (5.) 23–65.

Országos Társadalombiztosító Intézet 1929: *A magyar társadalombiztosítás tíz éve* 1919–29. Budapest.

Petrasovszky Anna 2017: A természeti erőforrások állami védelmének megalapozása a 19. századi természetjogban. *Agrár- és Környezetjog* (12.) 117–147. https://doi.org/10.21029/JAEL.2017.23.117

Petrasovszky Anna 2019: Ius in sacra vs. ius circa sacra: Az állam és egyházak viszonya a 19. századi természetjog szerint. *Miskolci Jogi Szemle* (14.) 2. 34–48.

Petrasovszky 2021: „Az 1918. esztendő egy ködös, sötét őszi délutánján ...” – A gróf Tisza István-gyilkosság hadbírósági pere. *Miskolci Jogi Szemle* (16.) 5. 434–443. https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.5.1484

Petrasovszky 2025: A tulajdonjog természetjogi értelmezése a klasszikus jogelméletben: velünk született vagy szerzett jog-e? *Miskolci Jogi Szemle* (20.) 3. 285–294. https://doi.org/10.32980/MJSz.2025.3.285

Rab Henriett 2004: A nyugdíjbiztosítás magyarországi rendszere. In: Bíró Noémi – Nádas György – Rab Henriett – Prugberger Tamás: *Európai és magyar szociális jog.* Debrecen.

Szabó Sándorné Csemniczki Katalin 2000: Nyugdíjrendszerünk 1929-től 1997-ig. In: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után.* Tanulmányok a nyugdíjrendszerről. Budapest, 28–50.

Tóth Tibor 2018: A skandináv jóléti modell a 30-as évek válságkezelési gyakorlatában. *Forum* (2.) 427–441.

Túri Gergő – Terebessy András – Horváth Krisztián 2018: Az Amerikai Egyesült Államok népegészségügyi rendszere és egészségfejlesztéssel foglalkozó szervezetei. *Egészségfejlesztés* (59.) 11–19.