

SZIKRA DOROTTYA

Az 1891. évi betegbiztosítási törvény végrehajtása

Bevezetés

„Már pedig, ha a törvény szigora a hanyagságot elkövető munkaadókkal szemben minden kivétel nélkül nem alkalmaztatik, akkor kár is volt megalkotni a törvényt, mert vagy legyen törvény, vagy ne legyen semmi; mert így, a jelenlegi állapotban csak nevetség és gúny tárgya az.”¹ Így zsörtölődik a nagyváradi kerületi betegbiztosító pénztár titkára az *Iparügyek* című folyóirat 1894. június 15-i számában. Véleményével nem volt egyedül. A korszakalkotónak nevezhető első magyar társadalombiztosítási törvény² végrehajtása ugyanis nehézkesen zajlott. Bizton állíthatjuk, hogy a „felemás” modernizáció társadalomtörténeti jelzője modern szociálpolitikai törvénykezésünk első darabjára tökéletesen illik. Jelen tanulmányunk ezt igyekszik bizonyítani, méghozzá úgy, hogy feltárja a törvény végrehajtásának eddig alig ismert részleteit.

Az 1870-es évektől az Osztrák-Magyar Monarchia keleti felén is megindult iparosodás főszereplőiről, az ipari munkásságról nagyon keveset tudunk meg a rendszerváltás utáni történetírásból. Az üdítő kivételek ellenére még mindig hiányosak az ismereteink többek között összetételüket, életmódjukat, egyesületeiket illetően.³ Különösen kiáltó a hiány a részben német és osztrák befolyásra meginduló baloldali munkásmozgalom történetével kapcsolatban, aminek újrafelfedezése és újraírása még töredékesen sem történt meg. A részletes kutatásra váró témák körébe tartozik a növekvő számú ipari munkásságra vonatkozó törvénykezés is, amely szorosan összefüggött az egyre erősebb pozícióba kerülő állam iparpolitikájával. Az 1880-as és 1890-es évek iparpolitikájának egyik ága az ipar működésének kereteit igyekezett megszabni. Ez azt jelenti, hogy a szabad piaci viszonyokat alapvetően nem befolyásolva igyekezett meghatározni az ipari és kereskedelmi tevékenység feltételeit. Ilyen például az iparüzés bejelentésének kötelezettsége, amelynek alapján a helyi hatóságok elkészíthették az iparlajstromot, vagy a munkás és a munkaadó szerződésének laza szabályozása, illetve a veszélyes üzemekre vonatkozó rendszabályok megállapítása.

Az 1890-es évektől azonban egyre erősödött az iparpolitikának az az ága, amely nemcsak kereteket szabott a fejlődésnek (amely kereteken belül a liberális gondolatnak megfelelően egyenlő eséllyel versenyezhettek a különböző szereplők), hanem határozottan preferálni kezdte az új iparágakat és a gyáripari működést. Ennek megnyilvánulása például az 1890-es XIII. törvény, amely felmentette a kereseti adó, a jövedelmi pótdadó, valamint a különböző illetékek alól azokat a gyárakat, amelyeket a „*technika fejlődése szerint rendeztek be*”, és amelyekben „*új cikkeket készítenek*”.⁴ Ez nyilvánvalóan drasztikus beavatkozás volt

¹ György István véleménye. *Iparügyek*, 1894. június 15.

² Ebben a tanulmányban a „betegbiztosítás” kifejezést használom, holott az első törvényt „betegsegélyezési” törvénynek nevezték. Ez is mutatja a kezdeti fogalmi bizonytalanságot. Magyarországon a „munkásbiztosítás” és a „társadalombiztosítás” fogalma között a váltás a két világháború között történt meg. Ld. pl. Kovrig Béla: *A munka védelme a dunai államokban*. Kolozsvár, 1944. 210.

³ A kivételek közt a legújabb: Horváth Sándor–Pethő László–Tóth Eszter Zsófia (szerk.): *Munkástörténet–munkásantropológia. Tanulmányok*. Budapest, 2003.

⁴ 1890:XIII. tc. Magyar Törvénytár. 1889–1991. 1884. évi törvénycikk. Budapest, 1887.

a liberális piaci viszonyokba. Hasonlóan éles váltás a „laissez-faire” elvhez képest az a másik törvény-folyam, amely az ipari munkásságot célozta. Ezekkel a törvényekkel próbálták garantálni a polgári lét bizonyos minimumait egy olyan réteg számára, mellyel az állam korábban egyáltalán „nem számolt”. Az ilyen intézkedések körébe tartozik a vasárnapi munkaszünetet előíró 1891-es XIII. törvény, valamint a munkások biztosítását rendező törvények. Utóbbiak közül az első, az 1891:IV. tc. képezi dolgozatunk tárgyát.

Az állami beavatkozás semmiképpen nem nevezhető öncélúnak: indítéka mind az ipart, mind az ipari munkásságot támogató törvények esetében az volt, hogy az ipar kapacitását bővítve növelje a gazdaság teljesítményét, és ezzel javítsa a kiegyezés utáni Magyarország versenyképességét.⁵ A munkaerő „konzerválása” és így a versenyképesség javítása fontos érv volt a törvény mellett. Ezt a szempontot elsősorban azok a gyárosok tették magukévá, akik amúgy is élen jártak a munkások jólétét szolgáló intézkedések bevezetésében. Ez a csoport – amelyik ekkor az ipari munkásság töredékének adott munkát – kezdettől támogatta a törvény bevezetését.⁶ Tette ezt már csak azért is, mert jogosan tarthatott a jólépzett, sokszor többnyelvű szakmunkásainak elvándorlásától. A hatékonyság növelésének szempontja azonban a képviselőházi viták során eltörpült két másik érvrendszer mellett. Ezek szerint egyfelől a felsőbb osztályok „humanizmus” hajtja előre a munkásjóléti intézkedéseket, másfelől pedig az egyre erősödő „szocialisztikus mozgalmak” kényszerítik azt ki.

A szociálpolitika magyarországi fejlődése szempontjából azért is különös jelentőségű az 1891:XIV. tc., mert ez az első modern értelemben vett szociálpolitikai törvényünk. Ez a törvény a kötelező szolidaritást már nemcsak mikroközösségi szinten (pl. bányatársuladók) érvényesítette, hanem a társadalom egy jóval jelentősebb csoportjának szintjén is. Ezzel addig nem látott módon beavatkozott a munkások és a munkáltatók viszonyába.⁷ A törvény végrehajtását és megvalósulásának buktatóit azért is érdemes megismernünk, mert így közelebb kerülünk annak megértéséhez, hogy az Osztrák-Magyar Monarchia keleti felén a biztosítás által lefedett népesség miért maradt jóval az osztrák, illetve a „nyugat-európai” szint alatt.⁸ Emellett a magyar állami szociálpolitika egyik sajátja mind a mai napig a „haladó gondolat” és a „gyenge végrehajtás” együttes jelenléte, így különösen érdekes ennek a kettősségnek a forrásvidékét részletesen megvizsgálni.

E tanulmány elsőként a törvény nemzetközi kontextusával foglalkozik, és a következő kérdésre keresi a választ: Milyen európai modellek léteztek az 1800-as évek végén a munkások biztosításának rendezésére, és vajon mit jelentett hosszú távon a bismarcki alternatíva választása? Ezután röviden a tárgyalt törvény intézkedéseinek ismertetésére kerül sor, mivel ez szükséges a továbbiak értelmezéséhez. A törvény végrehajtásáról szóló rész először

⁵ Az ipartörvények és a „munkásjóléti” törvények több szálon is összefüggnek. Ennek részletes kutatása azonban még várat magára.

⁶ Ez tökéletesen szembenáll a szociálpolitika kezdeteit a munkások és a munkáltatók küzdelmeként leíró munkásmozgalmi magyarázattal. Lásd Petrák Katalin: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*. Budapest, 1978.

⁷ A folyamatot, amely a „privát szférába” való beavatkozással járt, a nyugat-európai társadalombiztosítási rendszerek kialakulásával kapcsolatban részletesen ismerteti Swaan, Abram de: *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Cambridge, 1988.

⁸ A betegbiztosítás által lefedett lakosság mértékét bemutatja: Szikra Dorottya: *Társadalombiztosítás és modernizáció*. In: Augusztinovics Mária (szerk.): *Körkép reform után. Tanulmányok a nyugdíjrendszerről*. Budapest, 2001.; Zimmermann, Susan: *Védett és védelemben nem részesülő munkaviszonyok az iparosodás korától a világgazdasági válságig*. Korall (2001) 5–6. sz. 124. Más kép rajzolódik ki a kérdéstről Tomka Béla nagyívű munkájában: Tomka Béla: *Szociálpolitika a 20. századi Magyarországon európai perspektívában*. Budapest, 2003.

a biztosítottak körének meghatározásával, majd a felállított pénztárak működésével és a járulékok behajtásával foglalkozik, és külön alfejezet szól az ipari munkásság önszerveződésének – a törvényen keresztül megvalósuló – akadályozásáról. Végül az összegzés következik.

A „bismarcki út” választása

Arra a kérdésre, hogy államilag szervezett kötelező biztosításunk története miért éppen a betegség elleni biztosítással kezdődött, nem tudunk kielégítő választ adni. Annyi bizonyos, hogy jó ideig rivalizált egymással a baleseti és a betegségi törvény tervezete, míg végül ez utóbbi lett a „befutó”.⁹ Az azonban a kezdetektől bizonyosnak látszott, hogy Magyarország a Bismarck által Németországban 1883-tól kezdődően fokozatosan bevezetett, felülről megszervezett és rövidesen Ausztria által is átvett biztosítási rendszert választja. Ennek lényege egyrészt, hogy a már meglévő kisebb-nagyobb önkéntes és gyári pénztárakat állami szabályozásnak vetették alá. A törvényt követően csak az a biztosítási pénztár kaphatott működési engedélyt, amelyik a törvénynek (és az azt követő rendeleteknek) megfelelően átalakította szervezetét és működését (a járulékok mértékétől a beszedés módján keresztül az éves jelentésig). A másik, legalább ennyire fontos elem, hogy a bismarcki modell egy államilag szervezett pénztár-hálózatot is létrehozott a már meglévők szabályozása mellett.

Miért volt ez utóbbira szükség? Egyrészt azért, mert ezekben az országokban korántsem volt annyira elterjedt az önkéntes, illetve a gyári biztosítás, hogy arra építve az egész országot „lefedő” biztosítási rendszert lehetett volna létrehozni. Másrészt – és ez legalább ennyire fontos volt –, az állami pénztárrendszerrel az alulról szervezett, önkéntes pénztáraknak akartak riválist teremteni. Sőt, később látni fogjuk, hogy a törvénynek kifejezett célja volt ezek ellehetetlenítése. Ennek oka pedig az volt, hogy az alulról szervezett pénztárak jelentős része – hol nyíltan, hol burkoltan – a munkások politikai szervezkedésének terepe volt Németországban éppúgy, mint Ausztriában vagy hazánkban.

Milyen más lehetőségei léteztek volna az országnak a munkások biztosításának megszervezésére? A téma korabeli szakemberei szemüket Angliára vetették, és azt látták, hogy ott államilag szervezett segélyezési rendszer működik (ez nálunk ekkor gyakorlatilag nem létezett), amely a segélyért való folyamodást összekötötte a politikai jogok elvesztésével. Ezt egy szakszervezeti és helyi közösségi alapon szerveződő („friendly societies”), önkéntes biztosítási rendszer egészítette ki, amelynek az állandó ipari munkások java része tagja volt.¹⁰ Mint azt az 1891. évi XIV. törvény indoklásában *Baross Gábor* kereskedelem- és iparügyi miniszter kifejtette, „Angliában az állam a munkásbiztosítás terén kényszerítő befolyást nem gyakorol, hanem az illető munkás szabadságában áll, hogy felmerülő szükség esetére magáról mi módon gondoskodik. A munkaadókra sem gyakoroltatik semmi kényszer, minthogy feltételeztetik, hogy saját érdekében is, munkásállományának épségben tar-

⁹ Ebben közrejátszhatott az is, hogy a baleseti biztosítást csak a munkáltató fizette volna, és bevezetését egyéb, a gyárak balesetvédelmi felszerelését is megkövetelő intézkedésekhez kötötték volna. A folyamatot részletesen ismerteti Bódy Zsombor: *A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén. Az 1891-es kötelező betegbiztosítási törvény keletkezése*. Korall. (2001) 5–6. szám, illetve Szikra Dorottya: *Az első magyar betegbiztosítási törvény krónikája*. PhD értekezés. ELTE BTK, Szociálpolitikai Doktori Iskola, Budapest, 2001.

¹⁰ Érzékletes összehasonlítását adja a korai angol és magyar temetkezési és betegsegélyező egyleteknek Tóth Árpád: *Önsegélyezés és önszerveződés. Temetkezési és betegsegélyező egyletek a reformkori Pesten* c. munkájában. Korall, (2001) 5–6. szám. 37–49.

tása végett minél czélszerűbb intézkedéseket fog tenni”.¹¹ Az állam az egyesületeket egyúttal jogi és adózási előnyökben részesítette. Ennek is volt köszönhető, hogy a betegsegélyező egyesületi tagok száma elérte a 3,8 millió főt, ami a korabeli számítás szerint azt jelentette, hogy 1000 angliai lakos közül 110 biztosítva volt.¹² A francia helyzetet értékelve szintén a kölcsönös pénztárak elterjedtségét emelik ki a korabeli magyar elemzők. Mindkét országban az állam jóléti intézkedésekkel kapcsolatos passzivitása szembetűnő az 1880-as és 1890-es években.¹³

Ha a skandináv országok gyakorlatának vizsgálatára is kiterjedt volna a korabeli döntéshozók figyelme (mint ahogy nem terjedt ki, hiszen Európának ez a része ebből a szempontból is fehér folt volt a tárgyalt időszakban), azt láthatták volna, hogy az állam közvetlenül is támogatta a kölcsönös szolidaritáson alapuló segélyezési egyleteket. Dániában például a „beteg-klubokat” („*sick clubs*”) 1892-től dotálták. Ezeknek az egyesületeknek a tagjai nem valamely foglalkozási ág vagy társadalmi csoport tagjai voltak, hanem „vegyesen” kerültek ki különböző vagyontalan rétegekből. A vagyontalanság volt ugyanis az egyetlen kritérium, amelynek meg kellett felelni, ha valaki teljes jogú tagja akart lenni egy ilyen egyletnek. Pártoló tagként beléptek vagyonos emberek is, akik jelentős összegekkel járultak hozzá szerencsétlenebb helyzetben lévő embertársaik boldogulásához.¹⁴

A másik jellemző folyamat a skandináv országokban, hogy az állam, polgárai jólétét illetően, felelősségvállalását fokozatosan kiterjesztette. Ez azonban egészen másfajta felelősségvállalás volt, mint a porosz vagy az osztrák. Éppen 1891-ben vezették be Dániában az időskori támogatásról szóló törvényt, amely *társadalmi státusztól és járulékfizetéstől függetlenül* minimális (egyösszegű) ellátást biztosított minden rászoruló idős számára – anélkül, hogy ez által az érintett politikai jogait elveszítette volna. Ezt az ellátási formát általános adókból finanszírozták.

A későbbiekben rengeteg módosulással, de a fenti minták alapján alakultak ki a jóléti államok típusai: A segélyezési rendszerre építő „liberális” típus, amelyet az 1890-es években úgy jellemeztek, hogy a „szabad, autonomisztikus egyesülésre”¹⁵ épít. Vagy a másik, a járulékokhoz kötött, státuszfüggő és státusz-konzerváló társadalombiztosításra építő ellátási forma, amelyet utólag a „konzervatív” vagy a „korporatív-etatista” jelzővel illették. Lényegét a korabeli szakemberek úgy fejezték ki, hogy „*kényszerbiztosítás*” alapján működik. A harmadik jóléti állam típus – a mai szóhasználatnál élve – az „univerzális” ellátásokat, vagyis az azonos összegű, állampolgári jogon adott támogatást preferálta már a kezdetektől, s később a „szociáldemokrata”, illetve „skandináv” jelzőt kapta. Az 1950-es évek végétől létező, utólagos tipologizálásból¹⁶ számunkra most annyi fontos, hogy az 1880-as évek végén, 1890-es évek elején a magyar ipar ügyével foglalkozó szakemberek és tisztségviselők többsége a bismarcki, az állami beavatkozás fent ismertetett formáját megvalósító szociális intézkedések mellett tette le a voksát. Egyrészt úgy gondolták, hogy az állam ne bízza pol-

¹¹ Indokolás „az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetében való segélyezéséről” szóló törvényjavaslathoz. Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés képviselőházi iromanyai. XXIII. kötet. Budapest, 1890.

¹² Uo. 160.

¹³ Uo. 161.

¹⁴ Wechsellmann, Sigurd: *The Danish National Insurance Act*. Ministry for Social Affairs. Copenhagen, 1936.

¹⁵ *A munkás-betegsegélyezési törvény módosítása*. I. kötet. Kereskedelemügyi Magyar Királyi Minisztérium. Budapest, 1905. 335.

¹⁶ Titmuss, Richard: *Essays on the Welfare State*. London, 1958.; Esping-Andersen, Gosta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, 1990.

gáira azt a döntést, hogy saját jövőjükről gondoskodjanak, hanem kényszerítse őket az előtakarékoskodásra. Másrészt úgy vélték, hogy csupán azok vegyenek részt a kötelező szolidaritás újdonsült intézményében, akik dolgoznak, még pontosabban: akik az ipar területén alkalmazásban állnak. Fel sem merült a gondolat, – amely az 1928-as nyugdíjbiztosítási törvény tárgyalásakor szociáldemokrata politikusok szájából hazánkban is elhangzik –, hogy általános adókból finanszírozott minimális ellátást kapjon mindenki, beleértve a mezőgazdasági dolgozókat is.¹⁷ A képviselőházi többség felülről megszervezett, a társadalmi helyzetet megerősítő, jövedelemarányos befizetéseken alapuló, csak az ipari alkalmazottakra kiterjedő biztosítást akart.

Azon kevés kivételek egyike, akik nem lelkesedtek ezért a „modellért”, *Tisza István* volt, aki már ekkor is és később még hangsúlyosabban féltette az önszerveződéseket attól, hogy az állam a nagy gondoskodás közepette rájuk tenyerel. Szerinte a központi akarattal létrehozott biztosítás veszélyezteti „azt a másik, azt a sokkal magasabb célt, hogy azok a szabad fejlődési formák, a melyekben a szebb és jobb jövő záloga van, koczkáztatva ne legyenek”.¹⁸ Hasonló aggályokat fogalmaztak meg az alulról szerveződő és egyre népszerűbb munkáspénztárak képviselői. Nagyon jól érezték, hogy az állam gondoskodó ölelése valójában kinyomja belőlük a szuszt. Fő bázisuk 1891-ig éppen az önkéntes betegpénztár volt, amelyet szigorú állami ellenőrzés alá kívánt vonni a betegbiztosításról szóló új törvény, többek között megtiltva bármiféle politikai szervezkedést.¹⁹

A magyar betegbiztosítási törvény nem egyszerűen követte a német és osztrák mintát, hanem a szó szoros értelmében lemásolta azt. A törvénytervezet szövegének levéltárban megtalálható, kézzel írt példányain széljegyzetek láthatók: a paragrafusok mellett jelölték, hogy melyeket vették át a „porosz”, melyeket az osztrák betegbiztosítási törvényből.²⁰ Neumann Ármin kormánypárti képviselő szerint azonban nem kell, hogy „az eredetiség viselkedete” más, fejlettebb országok gyakorlatának átvételében megakadályozzon minket.²¹

Ha néhány mondatban kívánjuk összegezni a vonatkozó törvényt, akkor azt mondhatjuk, hogy az kötelezővé teszi a betegség kockázatát kivédeni hivatott előtakarékoskodást az összes ipari alkalmazott számára.²² Ezek a munkavállalók addig önkéntes pénztárakba tömörülve maguk szervezhették meg saját biztosításukat, illetve a gyári pénztárban biztosította őket munkáltatójuk, de többségük ezekből a biztosítási formákból kimaradt.²³ A törvény meglehetősen radikális volt a tekintetben, hogy az összes ipari alkalmazottra vonatkozott, nem csupán a gyárakban foglalkoztatottakra (mint például az osztrák betegbiztosítási törvény).²⁴ Ez azt jelentette, hogy 1892-től (a hatálybalépéstől) az ország legeldugottabb kis

¹⁷ A mérlegelési szempontok és a döntési folyamat ismertetése külön tanulmány tárgya lehetne.

¹⁸ *A munkás-betegsegélyezési törvény módosítása*, 337.

¹⁹ Részben ennek következményeként a törvény bevezetése után egyre mélyült a szakadék az ún. „*krankenkasslerek*”, azaz az állami biztosításba betagozódó Általános Pénztár vezetői és a radikálisabb, elsősorban politikai célokat megfogalmazó baloldali munkások között. A politikai szempontokról később részletesen szövegek.

²⁰ Magyar Országos Levéltár (későbbiekben: MOL) K231. 99. csomó.

²¹ Képviselőházi Napló. XXII. kötet. Budapest, 1890. 17.

²² Maga az „alkalmazotti kategória” éppen ezeken a törvényeken keresztül alakult ki Magyarországon. Lásd Bódy Zsombor: *Egy társadalmi osztály születése. A magántisztviselők társadalomtörténete 1890–1938*. PhD-értekezés. ELTE BTK, Tört. tud.-i Iskola, Budapest, 2003.

²³ A legjelentősebb önkéntes munkás-pénztár az 1870-ben alakult Általános Munkás Beteg-segélyező és Rokkant Pénztár (Általános Pénztár) volt. A törvénnyel kapcsolatos szerepüket később részletesen ismertettem.

²⁴ Az érintettek körét olykor a témával foglalkozó szakirodalomban is tévesen adják meg. Például Kovrig téved, amikor egyébként igényes munkájában azt írja, hogy az 1891:XIV. törvény az üze-

falujában dolgozó suszterinast és pincérfiút is be kellett volna íratni a legközelebbi biztosító pénztárba. Ez a felelősség a munkáltatójára hárult, tehát magának a suszternek, illetve a kocsmárosnak kellett volna jelentkeznie a helyi vagy legközelebbi bejegyzett önkéntes pénztárban, illetve a kerületi (állami) pénztárban, hogy alkalmazottai után befizesse a járulékot.

A képviselőházi vita során többen kétségeiknek adtak hangot arra vonatkozóan, hogy a teljes ipari népesség biztosítása a magyar viszonyok között valóban szükséges-e. Gróf Károlyi Sándor például a mellett érvelt, hogy a jólképzett német vagy angol ipari munkás biztosítása teljesen mást jelent, mint a hazai ipari alkalmazottaké: „Hisz nálunk ebbe az osztályba még a máramarosi cigány kovács is bejut. De kérdés: van-e helye itt ebben a koncepcióban? Miből járuljon ő hozzá?”²⁵

A járulék a napibér 2%-a volt, amelynek kétharmadát vonhatta le a munkás fizetéséből a munkáltató, a fennmaradó harmadot neki kellett állnia. A járulékfizetésnek megfelelően kétharmados munkás-többség volt a pénztárak igazgatótanácsaiban és felügyelő-bizottságaiban is. Valódi önkormányzati igazgatás valósult így meg – az érintettek közvetlen ellenőrzési jogosítványával.²⁶ A járulékok fejében az érintett alkalmazottak betegség esetén nem szorultak munkáltatójuk kegyeire: ingyenes orvosi ellátás és 20 heti táppénz (!) mellett legfeljebb kétheti kórházi ellátás járt nekik, valamint ingyen gyógyszerre és bizonyos gyógyászati segédeszközökre (pl. szemüveg, sérvkötő) is igényt tarthattak a pénztárral szerződött patikákon keresztül.²⁷ A törvény az osztrák és német rendelkezéseknél is bőkezűbb ellátást nyújtott a táppénz időtartamát, valamint az ellátottak körét illetően, amennyiben lehetővé tette, hogy a biztosított személy családtagjai is részesülhessenek az orvosi és gyógyszerügyi szolgáltatásokból. Ez utóbbi egyetlen korabeli európai törvénynek sem volt sajátja.

A törvény értelmezése és végrehajtása

A fentiekben nem véletlenül említettük a pincérfiút és a kocsmáros. Ugyanis a törvény nem csak a „szűken vett” ipari munkásságra terjedt ki, hanem mindazon szakmákra, amelyek az 1884-es ipartörvény hatálya alá estek. Márpedig ez az ipar mellett magában foglalta a kereskedelem és a vendéglátás különféle ágait, valamint a szállítmányozással, fuvarozással („forgalommal”) foglalkozó szakmákat.²⁸

Ugyanakkor számos munkavállalói réteg nem került a betegbiztosítási törvény hatálya alá. Első helyen kell emlitenünk a mezőgazdasági munkavállalókat, akik betegségi biztosítása elméleti szinten már ekkor felmerült, azonban teljes körű és az ipari alkalmazottakéval egyenrangú biztosításuk egészen az 1960-as évekig váratott magára. (Egyes csoportjaik baleseti és öregségi biztosítását a századfordulótól fokozatosan bevezették.) Ebben az időszakban (tehát az 1890-es években) biztosításból való kimaradásuk legfőbb oka a politika szereplőinek ellenérdekeltsége volt. Ahogy Enyedi Lukács, az igazságügyi minisztérium szakértője megjegyezte, bevonásuk mind gazdasági, mind társadalmi szempontból indokolt

üzemekre és a nagyobb építkezésekre vonatkozott. Az sem helytálló, hogy az 1907:XIX. tc. az ipari munkavállalókra nézve tette kötelezővé a balesetbiztosítást, mert ez utóbbi törvény hatálya csak a veszélyes üzemekre terjedt ki. Kovrig Béla: *A munka védelme a dunai államokban*. Kolozsvár, 1944. 209.

²⁵ Képviselőházi Napló. 1887–1892. XXII. kötet. Budapest, 1890. 18.

²⁶ Erre az önkormányzati hagyományra építve alkották meg az 1990-es évek elején az – azóta megszüntetett – Egészségbiztosítási és Nyugdíjbiztosítási Önkormányzatokat.

²⁷ A munkáltató saját magát önkéntes alapon biztosíthatta, tehát rá nem vonatkozott a kötelezés elve.

²⁸ 1884:XVII. tc. Magyar törvénytár. 1884. évi törvények. Budapest, 1887.

lenne, ugyanakkor „a javaslat parlamenti keresztülvitelét mód nélkül megnehezítené, ha nem épen megíúsítaná”.²⁹ Ugyanakkor érdekes, hogy a mezőgazdasági munkások biztosításának gondolata el sem hangzott a képviselőházi vitán. A háziiparban dolgozók, valamint a cselédek szintén nem váltak biztosítottakká.

A törvény értelmezésekor az volt az egyik központi kérdés, hogy a fenti – nem biztosított – kategóriákat hogyan különítsék el a biztosítottak csoportjától. Számos esetben ugyanis nehezen meghatározható, hogy az illető munkavállaló vajon mezőgazdasági vagy ipari munkásnak számít, háziipari vagy ipari tevékenységet folytat, cselédként vagy más munkavállalóként dolgozik stb.

A biztosítandók körének meghatározásakor az 1891:XIV. tc. 2. §-a a következőképpen fogalmaz: „Betegsegélyző pénztárhoz kell tartozniok, nemre, korra és honpolgárságra való tekintet nélkül mindazoknak, a kik a magyar korona országai területén [...] valamely ipartörvény (1884. XVII. t.c.) alá eső foglalkozásoknál [...] oly fizetéssel vagy bérrel vannak alkalmazva, melynek egy munkanapra eső összege 4 frtnál nem magasabb és a kikkel szemben a munkaadó a munkába álláskor világosan ki nem kötötte, hogy az alkalmazás nyolcz napnál rövidebb időre terjed.”³⁰

A biztosítottak meghatározásának kulcsa tehát az ipartörvény, amely 183. §-ában tételesen felsorolta a törvény hatálya alá *nem vont* foglalkozásokat. Ezeken kívül hatálya minden foglalkozásra kiterjedt. Az ipartörvény alá nem eső foglalkozások között szerepel a mezőgazdaság és az erdei termelés, a háziipar, a bányászat és a kohászat, az állami egyedárúság (állami vállalatok), valamint egy sor más foglalkozás mellett a „közönséges napszámósok” csoportja.³¹ Ezek közül a betegsegélyezési törvény egy sor foglalkozási ágat mégis *beemelt* a biztosítandók körébe: ilyen volt például az állami egyedárúságnál, a malomiparban vagy a bányákban és kohókban foglalkoztatottak köre.

A szeszgyártás jó példa a munkavállalói kategóriákkal kapcsolatos bizonytalanságokra: a mezőgazdasághoz tartozó szeszfőzdékben foglalkoztatottak például nem váltak biztosítottá, azok azonban igen, akik az iparengedélyhez kötött „szeszgyárakban” dolgoztak.

„Létezik Homonnán egy szeszgyár, gróf Andrassy Aladár tulajdonát képezi, mely szeszgyárnak rendesen bérlője van; az illető bérlő a szeszprodukcziót egészben kereskedelmi módon elárúsítás alá bocsátja ..., a szeszgyártásnál alkalmazásban lévő szeszfőzőt és munkásokat mint bérlő fizeti; kérjük tehát pénztárunkkal szives véleményét közölni, hogy a szeszgyári alkalmazottak kötelezett tagjai-e a kerületi pénztárnak vagy sem? – Homonna, 1897. évi május 27-én, a kerületi betegsegélyző pénztár, Österreicher Hugó igazgató.” E kérdésre a *Magyar Ipar* betegpénztári ügyekre szakosodott jogásza (Dr. Horváth János) a következő választ adta: „Az ipartörvény 25. §-a értelmében a szeszgyárak telepengedélyezés alá esnek és megkülönböztetendők a mezőgazdasági szeszfőzőktől. Míg ez utóbbiak nem képeznek ipari foglalkozást, addig a szeszgyártás a gyáriparhoz tartozik s az ipartörvény alá esik; szeszgyártásnál és a szeszkereskedésnél alkalmazásban levő munkások tehát okvetlenül valamely betegsegélyző pénztárnál biztosítandók.”³²

A *cséplőgépeknél* dolgozók példáján is jól illusztrálható a folyamatosan változó helyzet, amely különböző alkuk nyomán a biztosítottak körének fokozatos bővülését eredményezte. Egy 1897-es ügyben például a kereskedelmi minisztérium illetékese még úgy döntött, hogy

²⁹ MOL K 255. PM. 330.cs.

³⁰ 1891:XIV. törvény-cikk az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetén való segélyezéséről. Magyar Törvénytár. 1889–1891. törvénycikkek. Budapest, Franklin. 392–410.

³¹ 1884:XVII. tc. Magyar Törvénytár. 1884. évi törvénycikkek. Budapest, Franklin, 1887.

³² Magyar Ipar, 1897. 206.

egy cséplőgép fűtőjét annak tulajdonosa jogosan nem jelentette be a kerületi pénztárhoz, mivel „a cséplés mezőgazdasági munka, és az iratokból kitűnik, hogy az illető csak fűtötte a gépet”.³³ Ha azonban a karbantartással is ő foglalkozna, – szölt az érvelés –, akkor az már ipari tevékenységnek számítana, és az illető biztosítandó lett volna. Egy későbbi döntés értelmében azonban a biztosítandók közé kerültek a cséplőgépeket fűtő munkások is, amennyiben a cséplőgépet abból a célból tartják, hogy „azzal mások terményeit pénzért vagy természetben adandó részért kicsépljék”.³⁴ Azok azonban, akik túlnyomórészt saját céljukra használják a cséplőgépet, és kisebb részben csépelnek másoknak, már nem tartoznak iparigazolványt váltani, és így nem esnek a pénztári kötelezettség alá sem: „Az a kérdés, hogy ily cséplőgéptulajdonosok leginkább saját termékeik kicséplésére szorítkoznak, vagy pedig túlnyomólag idegenek részére csépelnek, minden egyes felmerülő esetben a konkrét körülmények mérlegelése alapján az illetékes elsőfokú iparhatóság által külön döntendő el.”³⁵

Hosszan sorolhatnánk azokat az iparágakat, ahol hasonló határesetek fordultak elő: a fürdők személyzete biztosításra lett köteles, de a gyógyfürdőké például nem, mert az már nem ipari vagy kereskedelmi vállalat, hanem egészségügyi intézmény. A „fák döntésével és erdőből való kiszállításával foglalkozó” munkásokra a betegbiztosítás (mely némileg a bal-eseti biztosítást is helyettesítette) nem terjedt ki. Ellenben azokra, akik feldolgozzák és kereskedelmi úton forgalomba hozzák a faanyagot, már vonatkozott a törvény.³⁶

A kendergerebenező munkásokat biztosítani kellett, a gazdaságoknál és uradalmaknál állandó fizetéssel alkalmazott úgynevezett szegődményes (konvenció) iparosokat azonban nem, mivel az uradalmaknál dolgozókra nem vonatkoztak az ipartörvény rendelkezései.³⁷ A fényképészetnél és a takarékpénztári intézményeknél dolgozók biztosítandók voltak, az ügyvédek és a gyógyszerészek alkalmazottai azonban nem. Elvi határozmány szól a bordélyházakban alkalmazott *kéjnökről* is, akik, úgymond, nem kötelezhetők betegségi biztosításra, „önkéntes tagokul azonban beléphetnek”.³⁸

A háziiparban foglalkoztatottak esetében is gyakran az egyedi elbírálástól függött, hogy melyik kategóriába kerültek: „Binder Tamás és Simonis Péter nagydisznódi gyapjúszővők feljelentettek, hogy alkalmazottaikat nem jelentették be a nagyszebeni kerületi pénztárba. Az I. fokú iparhatóság 5 forint pénzbüntetés, valamint 8 fő után járó díjhátralék megfizetésére az 1893–97 évre kötelezte az érintetteket, melynek összege 100 forint.”³⁹

A feljelentett iparosok fellebbeztek, aminek nyomán a II. fokú iparhatóság őket „fölmentette, mivel a gyapjúfonást 1897 végéig házi iparszerűleg gyakorolták”. Szterényi osztály-tanácsos az ügy lezárása érdekében tehát arra kérte Binder Lajos iparfelügyelőt, hogy vizsgálja meg a helyzetet a helyszínen.

Egy másik esetben egy fazekast jelentettek fel bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt, aki arra hivatkozott, hogy tevékenysége háziiparnak számít. A jogász válasza egyértelmű volt: „A kereskedelemügyi minisztériumnak 70305/891. számú rendeletével a fazekas-ipar is a képesítéshez kötött iparágak közé soroztatott. Minthogy tehát a fazekas iparág, különösen, ha segédek igénybevételel üzetik, háziiparnak nem tekinthető, sőt rendszerint

³³ Magyar Ipar, 1898. 438.

³⁴ A munkás-betegségélyezési törvény módosítása, 31–32.

³⁵ 33239/1904. sz. Kereskedelmi Miniszteri rendeletet idézik ugyanott. Az iparhatóságok szerepéről a dolgozat későbbi részében részletesen szölok.

³⁶ Uo. 33.

³⁷ Uo. 34.

³⁸ 54117. sz. 1896. K.M. rendeletet idézik uo. 33.

³⁹ MOL K 232. 9. tétel. 1753. alapszám.

telepengedélyezés alá is esik: ezeknél fogva a fazekas iparosok alkalmazottjai első sorban az ipartestületi s ha ilyen nincs, a kerületi betegsegélyző pénztárba tartoznak.”⁴⁰

A *napszamosok* kérdése hasonlóan bonyolult mérlegelési helyzet elé állította a kor szakembereit. A „napszamos” fogalmát ugyanis – hasonlóan a többi munkavállalói kategóriához – nem definiálták a törvények. Az 1884-es ipartörvény már idézett 183. paragrafusából kiderül, hogy az ún. „közönséges napszamosok” nem tartoznak a törvény hatálya alá. A későbbi végrehajtási gyakorlatból lehet következtetni arra, hogy ez a kategória a mezőgazdasági napszamosokat takarta.⁴¹ Azt, hogy ez a csoport nem kötelezhető biztosításra, a kereskedelemügyi miniszter elvi határozata is megerősítette.⁴²

A „közönséges napszamosok” csoportját azonban nem szabad összemosni a „napszamosok” tágabb kategóriájával. Ez utóbbiba ugyanis az iparban foglalkoztatott (olcsó, mobil) munkaerő is beletartozott. A „napszamosok” csoportjának homogenizálása valószínűleg éppen abból adódik, hogy olyan munkaerőről van szó, amely szezonálisan, a piac igényeinek megfelelően *hol az iparban, hol a mezőgazdaságban* vállalt munkát. Zimmermann korabeli statisztikák alapján kimutatta, hogy a napszamosok kategóriájába tartozók többsége az iparban dolgozott az 1890-es években. Az a megállapítása azonban már nem helytálló, hogy csak az 1907-es betegség- és balesetbiztosítási törvény vonta be őket a „védett” munkaerő körébe.⁴³ Az általunk vizsgált törvény indoklása egyértelműen fogalmaz: „Ehhez képest belépésre lesznek kötelezve a tágabb értelemben vett ipari foglalkozásoknál alkalmazottak, vagyis az ugynevezett iparos segédszemélyzet arra való tekintet nélkül, hogy az illető évi, havi, heti vagy napi fizetés mellett van-e alkalmazva ... Ennélfogva a törvényjavaslatban elősorolt vállalatoknál foglalkoztatott napszamosok is köteleztetnek a belépésre.”⁴⁴

A minisztérium később konkrét ügyekben is úgy foglalt állást, hogy az iparban foglalkoztatott napszamosokat biztosítani kell, és ez alól csak az a helyzet képez kivételt, – ez a törvény szövegéből is kitűnik, – amikor a munkáltató *„munkába álláskor világosan ki köti”*, hogy az alkalmazás 8 napnál rövidebb ideig fog tartani. A „kikötés” azért lényeges elem, mert ha a napszamos 8 napon belül elbocsátották, de erről őt a munkába álláskor előzetesen nem tájékoztatták, akkor bejelentéssel élhetett a kerületi pénztárnál, amely kötelezhette munkáltatóját a munkavállaló utólagos bejelentésére és a járulék megfizetésére.

Az építkezéseknél dolgozó *téglahordó és földmunkások* (akik tipikusan a képzetlen „napszámmunkások” kategóriájába tartoznak) például biztosításra kötelezettek, „mivel ők is ipari alkalmazottak, és 1876. évi XIII. tc. 3. §-a alapján cselédeknek nem tekinthetők”.⁴⁵ A kereskedelmi minisztérium állásfoglalása a következő: „Miután pedig köztudomású, hogy az építő-iparhoz tartozó iparosok és munkások munkája rendszerint 8 napnál hosszabb

⁴⁰ Magyar Ipar, 1897. 206–207.

⁴¹ Lásd Zimmermann: *Védett és védelemben nem részesülő munkaviszonyok*, 124.

⁴² 58541/1897. K.M. A határozatok szövegét a fenti források (elsősorban a *Magyar Ipar*, illetve a betegsegélyezési törvény módosításával foglalkozó, már idézett kötet) tartalmazzák. Elsődleges forrásuk a „*Közlemények az Ipari és Gyári Alkalmazottak Betegsegélyezési és Baleseti Biztosításának Köréből*” c. hivatalos lap volna, amelyet a Kereskedelmi Minisztérium „*Központi Értesítő*” c. hivatalos lapjához csatoltak. Egy pár kivételes számon kívül azonban a „*Közlemények*” sajnos nem feltehetően a „*Központi Értesítő*”-ben, ezért a másodlagos forrásokban, illetve a levéltárban érdemes a határozatokat keresni.

⁴³ Zimmermann: *Védett és védelemben nem részesülő munkaviszonyok*, 24.

⁴⁴ Indoklás „az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetében való segélyezéséről” szóló törvényjavaslatához. Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés képviselőházi irományai. XXIII. kötet. 1890. Pesti Könyvnyomda Rt. 168–169.

⁴⁵ Magyar Ipar, 1897. 135.

ideig tart s így az iparuk körében foglalkoztatott alkalmazottak, tehát az u.n. napszámosok is rendszerint 8 napnál tovább tartó munkára alkalmaztatnak, ennél fogva az ilyen napszámosoknak, ha napi bérük 4 frt-nál nem magasabb, az 1891. XIV. t.-cz. 28. §-ában felsorolt valamely betegsegélyző pénztárhoz kell tartozniuk ...”⁴⁶

A bérek terményrészben való kiszolgáltatása, valamint az időszakos alkalmazás más esetben sem állhatott a biztosításra való kötelezés – és ezzel a járulékfizetés – útjában: „A molnárság szabad ipar – írja a paksi jegyző dunai molnárok biztosítására vonatkozó kérdésére a *Magyar Ipar* jogásza –, kétségtelen tehát, hogy mindazon alkalmazottak, kik a malomiparnál mint ipari munkások foglalkoztatnak, ezen foglalkozásuk ideje alatt kötelesek valamely betegsegélyző pénztár tagjai lenni. Az a körülmény, hogy a molnárságédek nem pénzfizetést, hanem részt kapnak és nincsenek állandóan alkalmazva, hanem csak néhány hétig, a fenti kötelezettségen mit sem változtat, mert a betegsegélyző pénztárba való belépés alól csak oly ipari munkások vannak kivéve, kiknek alkalmazása 8 napnál rövidebb időre terjed. A természetben való fizetés értéke pénzben megállapítandó és azután ez teszi a segélypénztári járulékok alapját képező napibér összegét.”⁴⁷ Ugyanez a megfontolás érvényesül a kavicsszállítási vállalatoknál foglalkoztatott napszámosokkal kapcsolatban: „A szóban lévő kavicstörő napszámosokat az előállított kavicshalmok után [a munkáltató] általánosan fizette ... a kifizetés módja a munkaviszony jellegén mit sem változtat.”⁴⁸

A törvény indoklásából és a végrehajtásról szóló iratokból a fentiek alapján két alapvető mozzanat derül ki: egyrészt, hogy a *terményben való fizetség nem képezte akadályát* a járulék kivetésének. Ennek azért van különös jelentősége, mert ekkor és később is sokáig a mezőgazdaságban foglalkoztatottak kötelező biztosításának elmaradását gyakran indokolták azzal, hogy fizetésüket sokszor terményben kapják, ami lehetetlenné teszi a járulék kiszámítását és kivetését. A másik fontos tanulság az, hogy a törvény *intenciója* szerint a betegség kockázatával szemben *védetté vált* a tágan értelmezett iparban alkalmazottak munkaviszonya, beleértve a *sérülékeny csoportok egy részét is*: közülük tartozott a nyolc napnál hosszabb ideig az iparban idénymunkát végző napszámosok meglehetősen nagy csoportja.⁴⁹ Akik viszont már a kezdetekkor kimaradtak a védelemből, azok a mezőgazdaságban dolgozók voltak.

A mezőgazdasági és ipari munka között szezonálisan ingázó napszámosok, mialatt – októbertől májusig – az iparban dolgoztak, biztosítottak voltak. A mezőgazdasági idénymunkák beindulásával azonban *kiléptek a védett munkaviszonyból*, és egy időre ismét a „védelemben nem részesülők” kategóriájába kerültek.

Éppen ennek a folyamatnak volt köszönhető a pénztári „taglétszám hullámlása”.⁵⁰ A felelőről, állami intézkedéssel létrehozott kerületi pénztáraknál különösen magas volt az évközi ki- és belépések aránya. Az 1893-tól bemutatott adatsorok mindegyikében megfigyelhető, hogy az év eleji, téli pénztári taglétszámok jóval alacsonyabbak, mint amit az őszi hónapokban mértek. A budapesti kerületi pénztárnál például az 1898. év elején mért adat 11 ezer fő-

⁴⁶ 24654/893.sz. elvi jelentőségű határozat. Idézi Magyar Ipar, 1897. 135.

⁴⁷ Magyar Ipar, 1897. 206.

⁴⁸ Az 1897. évi 3462. sz. határozat, melyet a kereskedelemügyi minisztériumból intéztek Nagyvárad szab. kir. város tanácsához. Idézi a Magyar Ipar, 1897. 267.

⁴⁹ A „védetté válás” és a „sérülékeny csoport” kifejezéseket Susan Zimmermantól kölcsönöztem. Vele szemben tehát azt állítom, hogy a napszámosok munkaviszonya bekerült a védelemben részesülő munkaviszonyok közé a törvény szándékai szerint. A valóságban azonban bizonyára sok esetben elmaradt a biztosításuk.

⁵⁰ A magyar korona országainak betegsegélyző pénztárai 1898-ban. Magyar Statisztikai Közlemények, Új Folyam, XXV. kötet. Budapest, 1901. 51.

vel kevesebb biztosítottat mutat, mint ugyanezen év októberében. Ez a statisztika készítői szerint annak tudható be, hogy a kerületi pénztár „az ipari és forgalmi népesség jóformán minden ágazatát egyesíti magában”, tehát minden bizonnyal itt jelentkeznek nagyobb számban az idénymunkákban részt vevő, alacsony végzettségű napszámosok is.⁵¹

A pénztárak működése és a Járulékbehajtás

Mint említettük, az 1891-es törvény talán leglényegesebb eleme a felülről, központi irányításra megszervezett pénztár-rendszer létrehozása volt. A kereskedelmi és a belügyminisztérium illetékesei többszöri egyeztetés – és a kereskedelmi kamarák véleményének meghallgatása – után kijelölték a *kerületi pénztárak* helyszínét. A kérdés súlyát jelzi, hogy a megbeszélések jelentős része a miniszterek személyes közreműködésével folyt.

A helyszínek kijelölésében egyrészt praktikus, másrészt politikai szempontok érvényesültek. Fontos volt, hogy a pénztárak közel legyenek az ipari központokhoz és a vasúthálózathoz. De a belügyminiszter kívánalma szerint a pénztáraknak közel kellett lenniük az ipari munkások szervezkedésének hagyományos helyszíneihez is. A két szempont ütközésekor általában ez utóbbi győzött: a fennmaradt feljegyzések arról tanúskodnak, hogy a kereskedelmi miniszter is egyetértett azzal, hogy munkásjóléti intézkedések által – ez esetben a kerületi pénztárak telepítésével – *politikai célokat* valósítsanak meg. Ez azért is lényeges, mert a képviselőházi vita során Baross kényszerűen ügyelt arra, hogy a törvényt ne hozza összefüggésbe a „munkáskérdéssel”, tehát a munkások politikai szervezkedésének és szociális követeléseinek kérdésével. A képviselőházi vita során Baross magatartása *Tisza István* gúnyos megjegyzését is kiváltotta: „A hol ipari munkásosztály képződik, ott a munkáskérdés föl van vetve az élet által és a ki azt észre nem veszi, az hasonló a strucz madárhoz, mely a homokba dugja fejét.”⁵²

Ha a parlamenti vitában nem is kapott nagy hangsúlyt, a törvény előkészítésekor a munkáskérdés természetesen felvetődött. Erre utal a következő feljegyzés is, amelyet a kereskedelemügyi minisztérium és a belügyminisztérium megbeszélésén rögzítettek: „Gyula helyett az aradi kereskedelmi és iparkamara Békés-Csabát ajánlotta székhelyül, mert Csabának előnyösebb vasúti összeköttetései vannak. Minthogy azonban a Békés vármegyében újabban felmerült munkás mozgalmak kívánatosá teszik, hogy a kerületi pénztár a megye székhelyén, vagy is Gyulán állíttassék fel, hol a kerületi pénztár inkább szem előtt van, s hol az ellenőrzés inkább eszközölhető. Ezen különösen a belügyminiszter úr által hangsúlyozott indokokból a kerületi pénztár székhelyül Gyula jelöltetett meg ... Rózsahegy helyett Liptó-Szt. Miklós javasoltatik, mint a vármegye székhelye és politikai indokokból is, pénztári székhelyül.”⁵³

A kerületi pénztárak megalakítását a helyi *iparhatóságokra* bízták. Az iparhatóságok meghatározásával a már említett 1884-es ipartörvény VII. fejezete foglalkozik. Ennek 166. §-a értelmében az elsőfokú iparhatóságot a következők alkották: községekben a *szolgabíró*, rendezett tanáccsal bíró városokban a *várostanács*, törvényhatósági joggal felruházott városokban a *rendőrkapitány*, Budapest fővárosban a *kerületi elöljáróság*. A másodfokú hatóságot a földművelés-, ipar- és kereskedelemügyi miniszter jelentette.⁵⁴

⁵¹ Uo.

⁵² Képviselőházi Napló. XXII. kötet. 1890. 45.

⁵³ A kerületi pénztárak beosztásáról szóló iratok megtalálhatóak: MOL K231. 98. csomó.

⁵⁴ 1884:XVII. tc. Magyar Törvénytar. Franklin, Budapest, 1887. A minisztérium 1889-ben kettévált, és a tárgyalat törvénnyel a kereskedelmi és iparügyi minisztérium foglalkozott.

Az iparhatóságok alapvetően az iparendelvények megadásával, a változtatások könyvelésével és az ún. „iparlajstrom” elkészítésével, valamint az iparosok és a tanoncok, segédek között felmerült vitás kérdések eldöntésével foglalkoztak. Nyilvánvaló, hogy az ipartörvényben meghatározott feladatok, melyek 1892-ben kiegészültek a pénztár-alapítási és ellenőrzési funkciókkal, többletmunkaerőt igényeltek a helyi közigazgatási apparátustól. Ezért minden elsőfokú iparhatóság mellé 20 „*iparhatósági megbízottat*” rendelt a törvény. A megbízottakat a helyben lakó iparosok választották jobbmódú társaik közül.⁵⁵ Díjazásukról a törvény nem szól. Arról viszont igen, hogy mi történik, ha nem hajtják végre feladatukat: a másodfokú iparhatóság 100 forint pénzbüntetés erejéig megbírságozhatta őket (174. §).

Az iparhatóságok első feladata az volt, hogy „kellően közhírré tegyék” a kerületi pénztárak megalakulásának tényét. Ez rendszerint azt jelentette, hogy az adott városban plakátokat függesztettek ki, amelyekben tudatták az iparosokkal és munkásaikkal a pénztár megalakulásának időpontját, és felszólították őket a megjelenésre. Ez a felszólítás azonban nem mindig ért célba. A kolozsvári polgármester például arról panaszkodott a kereskedelemügyi miniszternek (tehát a másodfokú iparhatóságnak), hogy csupán négy iparos jelent meg a pénztár alakuló ülésén. Egyikük – így a polgármester – gyári pénztárat fog alakítani, a többi kijelentette, hogy „alkalmazottjaik soha sincsenek, így a törvény rájuk nem vonatkozik”.⁵⁶ Mi a teendő? – kérdi a polgármester. A miniszter válasza meglehetősen határozott volt: „ajánlatba kellett volna hozni” a jelenlévő férfiakat, és felkiáltással bizalmi férfinak (azaz a kerületi pénztár megalapítóinak) megszavazni őket. Tehát mulasztást követett el az első fokú iparhatóság, és a miniszter felszólítja az illetékeseket, hogy pótolják ezt a mulasztást, és újra hívják össze az alakuló ülést. Bármilyen kevesen jelennek meg, válasszák meg a bizalmi férfiakat. Ha senki sem jelenik meg, jelölje ki őket a polgármester. Ha vonakodnának elfogadni a kinevezést, szólítsák őket fel, és ha ez nem megy, „a törvény 79. §-a módot ad a fenytetésre”.⁵⁷

A „kényszerbiztosítás” elvének megvalósulása ebben a példában válik igazán láthatóvá. Az állam – hasonlóan Ausztriához és Németországhoz – erőszakosan igyekezett érvényre juttatni a „kötelezés” intézményét, ami viszont a másik oldalon sokszor passzív ellenállásba ütközött. Amilyen lelkesen sürgette például a *Budapesti Gyárigazgatók Klubja* a minisztériumot a törvény végrehajtása érdekében,⁵⁸ olyan tétlenség és ellenállás mutatkozott egyes kisiparosok és iparhatóságok körében a pénztárak megalakítása, majd az alkalmazottak „beiratása” kapcsán. A különbségnek több oka volt. A legfontosabb mindenképpen az, hogy a nagyobb gyáraknak már eleve, a törvény bevezetése előtt működött saját gyári betegsegélyező pénztáruk, ami szinte magától betagozódott a törvény által létrehívott pénztári rendszerbe.⁵⁹ Csupán érvényesíttetni kellett az alapszabályt, amit a minisztérium több-kevesebb késéssel meg is tett. E pénztárak számára a leglényegesebb változás az volt, hogy igazgatásukban ezután a munkások – befizetéseiknek megfelelően – kétharmados többséget szereztek.

⁵⁵ Az ipartörvény 172. §-a értelmében azok voltak megválaszthatók, akik a „megállapított mértékű III. osztályú kereseti adót megfizették v. adómentesek”. A választást nem lehetett visszaautasítani.

⁵⁶ MOL K231. 98. csomó.

⁵⁷ Uo.

⁵⁸ MOL K231. 99. csomó.

⁵⁹ Ennek oka, hogy a Monarchia nyugati feléből, illetve Németországból hazánkba települt gyárosok és a velük érkező képzett munkások többnyire rendelkeztek a gyári, vállalati biztosítás bevezetéséhez szükséges tapasztalatokkal és igényekkel.

A kisiparosok esetében egészen más volt a helyzet. Az 1884-es ipartörvény felszólította ugyan az ipartestületeket a pénztáralapításra, azonban a gyakorlatban erre csak ritkán került sor. A kisiparban tehát a biztosításnak semmiféle előzménye nem volt. Emellett több képviselő már a törvény elfogadása előtt felhívta a figyelmet arra, hogy a vidéki kisiparos-ság körében jelentős az analfabetizmus, ami megnehezíti a pénztárba való jelentkezést, illetve gyakorlatilag lehetetlenné teszi számukra annak ellenőrzését, hogy mi is történik a befizetett összeggel, milyen jogosítványokat szerez vele az alkalmazott stb. Éppen ezért volt elterjedt az a gyakorlat, amit a minisztérium egy elvi határozatban meg is erősített, hogy a pénztárba való bejelentés és a pénztárból való kijelentés szóban is megtörténhet.⁶⁰ A pénztári alkalmazottak szintén a helyi iparosok és kereskedők közül kerültek ki, sokszor minimális írás- és olvasás-tudással, ami ugyancsak megnehezítette a törvény végrehajtását.

Kinek volt érdeke az, hogy a pénztárba való bejelentkezést vagy annak elmulasztását ellenőrizze? A törvény rendelkezése szerint a be nem jelentett alkalmazottakat tartó iparosok büntetései „azon kerületi pénztár javára folynak be, a melynek a kerületében a marasztaló elsőfokú iparhatóság székel”, tehát a kerületi pénztáraknak ehhez mindenképpen érdekük fűződött.⁶¹ Emellett természetesen az is érdekükben állt, hogy minél több tagot toborozzanak. Ugyanakkor az ellenőrzés és a büntetési díjak kiszabásának jogosítványa az iparhatóságnál volt. Emiatt az ellenőrzés hatékonysága, illetve az iparosok bevonásának sikere alapvetően azon múlott, hogy milyen viszony alakult ki a pénztári vezetés és az iparhatóság között. A gyakorlatban az történt, hogy ha a pénztár kérte, az iparhatóság információt nyújtott az általa kiadott munkakönyvekről, végső soron arról, hogy kik a biztosítandó személyek. Viszont a – meglehetősen csekély díjazásban részesülő – pénztári tisztségviselőknek kellett annak utánajárni, hogy a „területükön alkalmazásban lévő biztosításra kötelezett egyének tagjai-e tényleg valamely pénztárnak”.⁶² Ha a pénztár rajtakapott valakit a járulékfizetés elmulasztásán, akkor azt az iparhatóság felé kellett jelentenie, hiszen a bírságok kiszabására ez a szerv volt jogosult. Tehát a kerületi pénztár érdekelt volt a törvény végrehajtásában, szankcionálási joga azonban nem volt. Az iparhatóságok helyzete éppen ellenkezően alakult: különösebb érdekük nem fűződött a járulékok behajtásához, viszont rendelkeztek ilyen jogosítvánnyal.

A fentiek fényében nem csoda, ha sorozatosan érkeztek panaszok – elsősorban a kerületi pénztárak vezetői részéről – úgy az iparüggekkel foglalkozó szaklapba, mint az illetékes minisztériumba. „A vidéki I. fokú iparhatóságok közönyösen veszik a pénztári ügyeket” – panaszolta a kolozsvári pénztár vezetője. „Sem a bejelentések körül nem tanusítanak semmi ellenőrzést, sem a hátralékok behajtásánál nem fejtenek ki semmi szigorot. A pénztár a vidéki közigazgatás egész mostohája.”⁶³

A dolgozatunk elején idézett nagyváradi pénztárnok szintén a járulékbehajtás szigorát kifogásolja: „Kérem tehát, nem kötelességük-e a járási főszolgabíráknak, mint első fokú iparhatóságok fejeinek hatáskörükben odaműködni, hogy az 1891. XIV. t.-cz. intenczióinak az arra hivatottak működési körükben eleget tegyenek? ... Már pedig, ha a törvény szigora a hanyagságot elkövető munkaadókkal szemben minden kivétel nélkül nem alkalmaztatik, akkor kár is volt megalkotni a törvényt, mert vagy legyen törvény, vagy ne legyen semmi; mert így, a jelenlegi állapotban csak nevetség és gúny tárgya az.”⁶⁴ A tordai kerületi pénztár

⁶⁰ *A munkás-betegsegéelyezési törvény módosítása*, 44.

⁶¹ 1891. XIV. tv. 84. §.

⁶² *A munkás-betegsegéelyezési törvény módosítása*, 45.

⁶³ Magyar Ipar, 1897. május 30.

⁶⁴ György István, a nagyváradi kerületi pénztár titkárának véleménye. Iparüggek, 1894. június 15.

feje is arról panaszkodik, hogy az I. fokú iparhatóság „nem iparkodik a tagdíjak behajtásával”.⁶⁵

Nem csupán az ellenőrzés hiányosságainak volt köszönhető a törvény részleges végrehajtása. Már a képviselőházi vitában szóba került, hogy a törvény által előírt orvosi szolgáltatások végrehajtásához nincsen elegendő orvos. Erre *Gaál Jenő* ellenzéki képviselő igyekezett felhívni *Baross* miniszter figyelmét: „Méltóztassék figyelembe venni azt, hogy az ország nagy részében még a járásokban sincs orvos. A kényszerszert tehát a végső következményéig keresztülvinni nem lehet.”⁶⁶ A miniszter válaszában lényege az volt, hogy „az illető szegény betegek”, akik eddig betegségük esetén se pénzt nem kaptak, se orvosi ellátásban nem részesülhettek, most *legalább táppénzt fognak kapni* – ha orvosi ellátásban nem is részesülnek majd.

1897-ben egy képviselőházi kérdésre a belügyminiszter kénytelen volt elismerni, hogy az ország még mindig nincs olyan helyzetben, hogy „az összes egészségügyi körök el lennének látva orvossal”.⁶⁷ A vidéki pénztárak pedig rendszeresen arról panaszkodtak a Magyar Ipar megfelelő mellékletében, hogy „hiányoznak a körorvosok, s a kisegítő orvosok magas kezelési díjakat számítanak föl”, amit sok pénztár nem tud megfizetni.⁶⁸ Emellett gyógyszerárakból is nagy hiány volt vidéken, így a gyógyszerészek sokszor a szükséges engedélyek nélkül szolgálták ki a betegeket. A vidéki pénztárakat az orvosszállítás költsége is terhelte, ezért azt kezdeményezték, hogy ezekből a többletköltségekből vállaljanak át a városi pénztárak. Hasonlóan kétségbeesítő volt a helyzet a kórházak tekintetében. Hiába írta elő a törvény, hogy a beteg jogosult a kórházi ellátásra, ha a megfelelő személyzettel rendelkező kórházak csekély száma ezt gyakran lehetetlenné tette. A helyhiány a létező kórházakban is elviselhetetlenül magas díjakat eredményezett.

A magyar szociálpolitikai törvénykezés első darabjának egyik legfontosabb sajátossága tehát az volt, hogy hiányoztak a végrehajtáshoz szükséges feltételek. A törvényt betérjesztő miniszter maga is úgy fogalmazott, hogy a törvénytől várja a viszonyok jobbra fordulását, például a körorvosi rendszer kiépülését. Valójában ez lett volna a törvény egyik alapfeltétele. Ez a meg-nem-felelés, paradox módon, éppen a törvény „európaiságából” adódott, abból, hogy a törvényalkotó lényeges módosítás nélkül alkalmazta a német és osztrák viszonyokra szabott törvényt hazánkban. A részleges végrehajtás következménye lett, hogy a *de jure* létező, törvényileg garantált jogok *de facto* csak részlegesen érvényesültek.

Politikai megfontolások

A törvény másik fontos tulajdonsága – amint azt a kerületi pénztárak „telepítésénél” láttuk – annak politikai célzata volt. Első olvasatra nem feltétlenül tűnik fel, hogy a törvényben a munkások „szocialisztikus” szervezkedésére adott válaszról van szó, hiszen az erre vonatkozó intézkedések a törvényben elrejtve, illetve különböző végrehajtási utasításokban találhatóak meg.

E tekintetben a törvényhozó legfontosabb célja az volt, hogy az egyre népszerűbbé váló és a munkásság ekkor egyetlen jelentős politikai szervezeteként működő *Általános Munkás-betegsegélyezési és Rokkant Pénztár* (köznapi nevén: *Általános Pénztár*) erejét gyengítse, illetve pacifikálja. Ezt egyrészt a pénztár tevékenységének korlátozásával érte el, más-

⁶⁵ Iparügyek, 1894. június 15.

⁶⁶ Képviselőházi Napló. XXII. kötet. 8.

⁶⁷ Magyar Ipar, 1898. január.

⁶⁸ Magyar Ipar, 1897. május 30.

részt azzal, hogy beemelte a pénztárat az államilag szervezett és a korábbiánál szigorúbban szabályzott pénztár-rendszerbe (az „elismert” pénztárak rendszerébe). Az 1891:XIV. törvénynek és a végrehajtási utasításoknak az egyesületi pénztárakról szóló részei – mondhatjuk – az Általános Pénztárra lettek szabva.

A törvénynek a munkásszervezetek (és elsősorban az Általános Pénztár) által leginkább vitatott része a „magánegyesülés útján létesített betegsegélyző pénztárakról” szóló XII. fejezet. A törvény megadja nekik is azt a lehetőséget, hogy „elismert pénztárrá” váljanak alapszabályaiknak a törvény alapján való módosítása által, de meghagyja a tervezetben lévő azon szigorítást, ami a törvény előkészítésekor többek között az igazságügy-miniszternek is szemet szűrt. A 74. § értelmében ugyanis „kerületi, ipartestületi és bánya-betegsegélyző pénztár tagjai ily egyleti pénztárba nem léphetnek át”, az indoklás szerint azért, hogy „ez által ezeket ne gyengítse vagy fennállásukban ne veszélyeztesse”. Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy az Általános Pénztár tagtoborzási lehetősége két területre korlátozódott. Egyrészt megcélózhatták azokat, akik még nem voltak tagjai egyetlen pénztár-típusnak sem, másrészt megpróbálhatták a gyári pénztárakban biztosított munkásokat magukhoz vonzani. A fenti korlátozás a többi pénztárfajtára (tehát a kerületi, vállalati, ipartestületi pénztárakra) nem vonatkozott.

A pénztári tagokért folyó harc részben a fenti megszorítás miatt mérgesedett el. A *Népszavában* megjelent cikk szerint a munkáltatók erőszakosan próbálták rávenni munkásait az ipartestületi és a gyári pénztárakba való belépésre. A mérsékelt *Magyar Hírlap* újságírója attól tartott, hogy sztrájkhoz fog vezetni a munkaadók erőszakoskodása. Ugyanakkor arról írt, hogy nem hiszi, hogy a „nemrég elhunyt Baross miniszter” célja lett volna a munkások önszerveződésének bázisaként szolgáló Általános Pénztár szétrobbantása: „Gondolják csak meg, mennyire profanálják ezzel a mesével a meghalt miniszter emlékét.”⁶⁹

A tagokért folyó versengés a kisiparosok ipartestületi pénztárai és a munkások által (főként budapesti segédlettel) alakított vidéki egyesületi pénztárak között is hasonló módon folyt. Az Aradi Általános Munkás Betegsegélyző Egylet elnöksége például figyelmeztetést hozott nyilvánosságra, amelyben felhívta tagjai figyelmét arra, hogy „az ipartestületi pénztárba nem kötelesek belépni”.⁷⁰ Arra az esetre pedig, ha erre őket kényszerítenék, ingyenes jogorvoslatot ajánlottak az aradi Általános Pénztár irodájában. (Az ipartestületi pénztár tehát „átvehetett” az egyesületi pénztártól tagokat, fordítva viszont ez már nem volt igaz.)

A törvényhatósági jogú városokban – mint azt fent ismertettem – az iparhatóságot a helyi rendőrkapitány jelentette. A dokumentumokból kitűnik, hogy a rendőrkapitányok – korántsem meglepő módon – az ipartestületi pénztárat támogatták a munkás-önszerveződéssel szemben. Aradon például a rendőrkapitány hívta fel az ipartestület tagjait, hogy az általuk alakított pénztárakba írássák be segédeiket és tanoncaikat. Amikor erre reagálva a helyi Általános Pénztár a fenti közlemény kiadta, a rendőrkapitány azt a „törvényes rend ellen való izgatás”-nak tekintette. Amikor az egylet sokadik fellebbezésére a minisztériumba került az ügy, a miniszter az iparhatóság jogkörébe utalta annak eldöntését, hogy „az alkalmazott tartozik-e az ipartestületi pénztárba belépni”,⁷¹ ilyenformán jóváhagyta a rendőrkapitánynak, majd a városi tanácsnak a munkásegyletet elmarasztaló döntését.

⁶⁹ „Erőszakoskodás”. *Népszava*, 1892. június 24.

⁷⁰ MOL 231. 98. csomó.

⁷¹ Uo.

Az Általános Pénztár beszámolóiból és a minisztériumi iratokból kiderül, hogy az „elismert pénztárrá” való nyilvánítás is teret engedett a törvény végrehajtásáért felelős kereskedelemügyi minisztériumnak arra, hogy az önkéntes munkáspénztárak ellenében a gyári és a kerületi pénztárakat támogassa. A Budapesti Általános Pénztár (amelyhez 1890-ben már több mint 50 gyár tartozott összes munkásaival) elismerését például a hatóság majd egy éven keresztül halogatta, amely idő alatt a gyári pénztárszövetség 11 gépgyárat tudott „átcsábítani” magához. A pénztár végül 1893 januárjában – sokszori kérvényezés és egyes szimpatizáló képviselőházi tagok közbenjárása után – kapta kézhez az ismételt működéshez szükséges engedélyt.⁷² Gyakori volt továbbá, hogy „a felálló kerületi pénztár veszélyeztetése” címén megtagadták az engedélyt a kisebb vidéki pénztáraktól.⁷³

Az Általános Pénztár működésében a legnagyobb érvágást az jelentette, hogy egy 1893-as rendelet alapján a minisztérium gyakorlatilag megtiltotta vidéki fiókjainak működtetését. Jellemző, hogy a rendelet ismét csak burkoltan fogalmazta meg célját, amennyiben kimondta, hogy „magánegyesületi pénztárak szövetséget nem alakíthatnak, tehát fiókjaik sem lehetnek” (11987/93. K.M.). Ennek értelmében az Általános Pénztár „kénytelen volt a fiokokat feloszlítani, ezekkel minden összeköttetést megszakítani, s a vidéki tagokat a pénztár kötelékéből törölni. A pénztár ekkor 50 fiókot 24.000 taggal vesztett el.”⁷⁴

A minisztérium másik hasonló célú rendelete szerint a magánegyesületi pénztárak „működési köre nagyobb területre, mint a kerületi pénztár ki nem terjedhet” (46496/1892), illetve nagyobb területről nem veheti tagjait. Ilyen körülmények között az 1893 elején már majdnem 80 000 tagot számláló pénztár budapesti szervezete csak a századfordulóra tudta ismét elérni ezt a taglétszámot. (Mindeközben az iparban foglalkoztatottak száma rohamosan növekedett, ami az egyesületi taglétszám megugrását eredményezte volna a fenti intézkedések nélkül.)

Az a kitétel szintén csak az egyesületi pénztárakkal kapcsolatban fogalmazódott meg, hogy „ha az egyesületi pénztár a betegsegélyezés céljátul eltérő célokat követne, a kereskedelemügyi miniszter, a belügyminiszterrel egyetértőleg az elismert jelleget megvonhatja”. A képviselőházi vitában *Kaas Ivor*, mérsékelt ellenzéki képviselő (aki egyébként kitűnő gazdaságpolitikai cikkeiről volt híres) éles hangon kelt ki az intézkedés ellen, és azt a német „Polizeistaat”-tól kölcsönzött ötletnek tartotta.⁷⁵ Véleménye szerint a politikai tevékenységet politikai eszközökkel kellene kezelni, és a „humanista” tevékenységet nem szabadna korlátozni azért, mert ezek az egyesületek esetleg mással is foglalkoznak, mint betegsegélyezéssel.

Összegzés

Az 1891-es betegbiztosítási törvény (XIV. tc.) alapvetően az iparosodás meglódulásával Magyarországon is jelentkező gondokat kívánta orvosolni. Egyrészt az újonnan felbukkanó „szociális kérdést” kívánta kezelni, mely a korabeli felfogás szerint magában foglalta mind az ipari munkások rossz életkörülményeit, mind erősödő politikai szervezkedését.⁷⁶ Az ipari munkásság jólétének és biztonságérzetének növelése a ténylegesen biztosítottak tekinte-

⁷² Általános Munkás-Betegsegélyző Pénztár. Jelentés a Pénztár forgalmáról és működéséről. 1870–1898. Budapest, 1899.

⁷³ MOL K231. 100. csomó.

⁷⁴ Általános Munkás-Betegsegélyző Pénztár, 6.

⁷⁵ Képviselőházi Napló. XXII. kötet. Budapest. 25.

⁷⁶ A „szociális kérdés” korabeli jelentéseit részletesen leírja Bódy: A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén.

tében mindenképpen megvalósult. Ugyanakkor, mint azt tanulmányunkban megmutattuk, az orvoshiány, valamint a rosszul szervezett végrehajtói apparátus lehetetlenné tette a törvény maradéktalan végrehajtását. Bizonyítani igyekeztünk azt, hogy alapvető hiányosságként a Kereskedelem- és Iparügyi Minisztérium a végrehajtói szervezetet (az iparhatóságot) semmilyen tekintetben nem tette érdekeltté a járulékok behajtásában. Ennek legnagyobb kárvallottjai a kisiparosok alkalmazottai voltak.

A politikai szervezkedés megakadályozása, a munkások pacifikálása a törvény által részben és időlegesen sikerült. A törvény életbelépését követően az Általános Pénztár vezetőségéből kiváltak azok, aki ellenezték az állami befolyást, illetve a politikai aréna más szereplőivel való tárgyalást. A többiek (az ún. „krankenasslerek”) az Általános Pénztár és az államilag létrehozott Budapesti Kerületi Pénztár századfordulón bekövetkezett egyesülésével jól fizető álláshoz jutottak, és hosszú távú egzisztenciájuk érdekében végképp felhagytak a politikai szerepvállalással. A két pénztár egyesülésével megvalósult, amit a radikális szociáldemokraták már a törvény megjelenésének idején a „krankenasslerek” fejére olvastak: a hatalommal való teljes kiegyezés. A politikai szervezkedést, azon belül elsősorban az általános választójog követelését a Szociáldemokrata Párt tovább folytatta, végképp elzárkózva a „krankenasslerek” csapatától. A magyar viszonyok megerősítik azt a vélekedést, hogy a jóléti intézkedések ebben az időszakban csupán ideiglenesen, legfeljebb az új szervezkedési mód megtalálásának idejére pacifikálták a munkásmozgalmat.

A törvény megalkotói a szociális kérdés kezelését nem csupán humánus, illetve politikai szempontból tartották fontosnak. Mint azt tanulmányunk elején említettük, a gazdasági racionalitás is szerepet játszott első munkásbiztosítási törvényünk gyors, zökkenőmentes kidolgozásában és elfogadásában. *Baross Gábor* kereskedelem- és iparügyi miniszter szerint a törvénnyel meg kívánják akadályozni, hogy „már gyakorlott és használható ipari munkásaink az által is csábittassanak idegen gyárakba”, hogy ott esetleg jobb ellátást kapnak betegség esetén. Hasonlóképpen, a magyar ipar versenyképessége szempontjából kulcsfontosságú volt a jól képzett külföldi munkaerő megszerzése. Így szerintem nem lenne szerencsés, hogy „új iparágak meghonosítása érdekében jó és szakképzett külföldi munkások megszerzésében akadályt képezzen az, hogy sorsukat hazánkban nem látják annyira biztosítva, mint ott, a honnan betelepédnének”.⁷⁷ Kutatásra váró további kérdés, hogy az európai (és köztük a magyar) munkások mobilitásában vajon mekkora szerepet játszottak a jóléti intézkedések.

Azzal, hogy első munkásbiztosítási törvényünk a bismarcki, kötelező biztosításon és arányos járulékfizetésen alapuló rendszert vette át, megszabta a munkásbiztosításból szervesen következő társadalombiztosítás hazai fejlődési irányát. A programok további, ilyen irányú szerveződéséhez hozzájárult az a tény, hogy a későbbiekben a törvény hiányosságai közül elsősorban a pénztári széttagoltságot igyekeztek orvosolni. Ez a törekvés nem állt másból, mint az államilag létrehozott kerületi pénztárak erősítéséből a kisebb, helyi kezdeményezésre létrejöttekkel szemben. A magyar társadalombiztosítás története az 1907-es baleset- és betegbiztosítási törvénytől kezdve jóideig a központosítás felé való fokozatos törekvés története lesz, amit emellett végigkísér a járulékbehajtó hatóságok és a járulékfizetés megkerülésén iparkodó állampolgárok mai napig tartó küzdelme.

⁷⁷ Indokolás „az ipari és gyári alkalmazottaknak betegség esetében való segélyezéséről” szóló törvényjavaslathoz. 168.

SZIKRA, DOROTTYA*The implementation of the 1891 Act on health insurance*

The subject of the paper is the first Hungarian law on social security, passed in 1891, which made the health insurance of all industrial employees compulsory in Hungary. The law closely followed the Bismarckian and Austrian insurance laws, not only in time but with respect to its contents as well. However, while the implementation of the law worked relatively smoothly in those countries, it struggled with various difficulties in Hungary. Consequently, the proportion of those actually insured was far lower than the same proportions in Germany and Austria at the time. The paper first attempts to place the beginnings of Hungarian social security within the European ideas of the solution of the social issue, then goes on discussing the law by precisely defining the range of the insured, not omitting the important issue of insuring day-labourers. Then it discusses the organisational aspects of insurance, such as the establishment of the new savings bank system, and the deficiencies in the organisation of collecting contributions. This latter difficulty, besides the inadequacy of medical care was in itself enough to prevent a significant part of the industrial population from becoming insured, and/or from receiving adequate care if ensured. Workers' mutual benefit societies were the most important bases of political organising activity in contemporary Hungary. That is why it was an important aspect of making the law to prevent workers from organising themselves. The paper discusses the measures within the Health Insurance Act to impede political organisation. Finally, the conclusion mentions that further research may focus on the connection between the governmental objective of increasing economic, especially industrial, competitiveness, and the development of workers' insurance.