

A „szociális kérdés” kezelésének alternatívái a 19. század végén*

Az 1891-es kötelező betegbiztosítási törvény keletkezése

„Szociális kérdés” alatt a 19. század végén azt az összetett probléma-együttest értették, amely a gyáripari fejlődés következtében jelent meg, ideértve a munkások életviszonyainak és a munkásmozgalmaknak a problémáját egyaránt. E kérdéseknek már jó néhány évtizedes története volt ekkor Európában, amelyet a magyar szerzők is kötelességüknek éreztek áttekinteni, ha a témáról írtak. A legmélyenszántóbb bemutatásuk *Concha Győzöttől* származik (Concha 1895). *Politika* című vastkos könyvének egy hosszú lábjegyzetében¹ a társadalomtan megjelenésének magyarázatát adja. Gondolatmenete szerint a francia forradalom után, a jogegyenlőség megvalósulásával válik nyilvánvalóvá, hogy a társadalomban továbbra is tényleges egyenlőtlenség áll fenn, és erre „Az államon kívül, a közületnek az egyén és állam közt fekvő rétegében, a tulajdon, a család, az életpályák választása körül kell hát a gyógyírt keresni.” Egy másik előadásában ugyanezt a gondolatmenetet tovább viszi, rámutatva a munkásmozgalmak azon szerepére, hogy ezek miként világítottak rá a társadalmi problémákra, mint ilyeneknek a meglétére (Concha 1895a).²

Földes Béla, aki élete során a „szociális kérdéssel” tudósként, képviselőként, miniszterként és a problémával foglalkozó egyesületek élén egyaránt sokat foglalkozott, talán a készülőben lévő munkásvédelmi, illetve biztosítási törvények apropójából egy nagyobb tanulmányt tett közzé 1890-ben a Budapesti Szemlében, a kor „központi”

* A tanulmány alapjául szolgáló előadás a Teleki László Alapítvány „A munka 19. és 20. századi közép-európai társadalmakban” című rendezvényén hangzott el 2000. március 2-án. Köszönettel tartozom Benedek Gábornak és Kövér Györgynek, akik észrevételeikkel segítettek a szöveg átdolgozását és felhívták a figyelmet bizonyos forrásokra, valamint Szikra Dorottyanak a témáról folytatott eszmecsereért.

1 Egy névtelen — feltehetőleg Schwarcz Gyulától származó — recenzió is felhívta a figyelmet arra, hogy Concha gyakran homályos és túlbonyolított filozófálgatásainál sokszor értékesebbek a hosszú lábjegyzeteiben közölt, nagy ismeretanyagra támaszkodó fejtegetések. *Athenaeum* 1895. 103.

2 A társadalom fogalmának 19. századi magyar nyelvű története sajnos csak részlegesen ismert. A „Société” szó jelentésének történetét elsősorban francia kontextusban, de kitérve az angol és főleg az olasz szóhasználatra vizsgálták (Branca-Rosoff — Guilhaumou 1998). E cikk azonban, bemutatva azt az ugrást, amit az enciklopédisták adta értelmezés jelentett, akik számára a société már nem különféle társulást vagy társaságot jelentett, hanem a politikai közösséget, illetve Sieyès újításának a „socialisme”-nak a kontextusát, magát a 19. századot már nem tárgyalja. Pedig a Concha által is idézett „társadalomtan” megjelenésével válik a társadalom olyan fogalomná, amely már nem egy adott népességben belül emberek bizonyos szempontok, illetve saját szándékaik alapján elkülöníthető körét jelenti, hanem a teljes népesség olyan egységét, amelynek — az egyesek életét is meghatározó, vagy legalábbis befolyásoló — törvényei, szabályszerűségei vannak. A társadalom e fogalmának megjelenése előfeltétele a szociológia kibontakozásának épp úgy, mint a 19. század utolsó negyedében megjelenő új szociálpolitika elgondolhatóságának. A szociális kérdés, illetve a munkásbiztosítás történetére nézve lásd: Lackó 1968, Petrák 1978, Gyáni 1994.

folyóiratában a munkásvédelem és a munkajog kérdésének szentelve. Földes Béla cikkében a szociális kérdés megoldásának két irányát látja (Földes 1890). A munkásbiztosítás említése mellett a munkásvédelmet (tehát a munkaidő szabályozását, munkavédelmi előírásokat, sőt a bérmegállapításokat) tárgyalja részletesen. E két intézkedéstípust egymástól élesen különválnak látja, amivel nem áll egyedül a korban. Míg a munkásbiztosítás az 1880-as évek német újdonsága, a munkásvédelem régebbi múltra és angol gyökerekre tekint vissza.

E szembeállítás a korszakban a közhelyek közé tartozott. Németországban a kötelező biztosítás és a munkásvédelmi törvények — sajátos módon — sokáig egymás ellentéteinek tűntek. A munkásvédelmi törvényhozás őshazája és előképe a kontinens országai számára Anglia volt. Az iparfelügyelői rendszert itt már 1834-ben felállították és a gyermekek, nők munkaügyi védelmében, az üzemek balesetbiztonságának, higiénijának ügyében, a munkaidő szabályozásában is hamar születtek rendelkezések. E példát követte, időbeli eltolódással a legtöbb európai ország. Németországban 1878-ban állították fel az egész birodalomra nézve egységes ipar-felügyeleti rendszert, azonban messze nem olyan széles jogkörökkel, mint Angliában. A továbbiakban a munkásvédelem ügye élvezte mind a szociáldemokrácia, mind a Zentrum pártban tömörülő politikai katolicizmus, mind a minisztériumok lutheránus pietista indíttatású társadalomreformerei támogatását (Machtan 1991). A szociáldemokrácia kivételével az említett köröket egyfajta konzervatív társadalomreformer indíttatás jellemezte, amely az elkerülhetetlennek tartott iparosítás és kapitalizmus káros következményeit akarta kivédeni, egyúttal felemelve a munkást a humanisztikus ideáknak és az erkölcsi elvárásoknak megfelelő szintre, távol tartva őt a szocialista irányzatoktól. Németországban a munkásvédő törvények — ideértve a balesetvédelmi és egészségügyi rendszabályokon túl, a munkaidőre és a munkaviszony jogi szabályozására vonatkozókat is — elméleti háttere az 1860-as évektől volt kibontakozóban a konzervatív szerzők műveiben, akik az államnak a törvények útján az üzemekbe, tehát a magánszférába való beavatkozásának módjait és ennek megindoklását keresték. Az 1870-es években kormányzati fórumok révén már a politikai diskurzus szintjén is megjelent a munkásvédelem témája és az évtized második felében a minisztériumi apparátus ki is dolgozta a megfelelő törvénytervezeteket. (1877-ben egy kormányzati enquête igazolta szükségességüket.) Ezek tulajdonképpen az egyes német államokban korábban már meglévő munkásvédelmi kezdeményeket foglalták össze és fejlesztették tovább. Törvénnyé azonban e tervezetek nem váltak, mert Bismarck levetette őket a napirendről, s csak bukása után vették újból elő őket. A kancellár és a német ipari vállalkozók közül sokan elleneztek a munkásvédő törvényeket, féltve tőle a német iparfejlődést, illetve elvi okokból is lehetetlennek tartva a beavatkozást az üzemi viszonyokba. E törvények helyett javasolta Bismarck a munkásbiztosítás bevezetését. Ennek előnyét abban látták, hogy egyenletesen terhelve a vállalatokat nem befolyásolja az egyes cégek versenyképességét, a vállalkozókat mentesíti a sérült munkásaik által ellenük indított perek-től, valamint nem állít előírásokat az üzemek számára és külső ellenőrző fórumokat az üzemek tulajdonosai fölé, amit a magántulajdon és a magánszféra súlyos sérelmé-

nek tartottak.³ Bismarck a balesetbiztosítási, a betegbiztosítási, majd a nyugdíjbiztosítási törvény meghozatalával és a munkásvédelmi törvények elutasításával egy időre megakasztotta a munkaviszony átalakulásának folyamatát Németországban, másrészt elindította a társadalombiztosítás kifejlődését. Különböző ellenfelei, a munkásvédelem hívei a kancellár politikai meggyengülése, illetve bukása után keresztülvitték a munkásvédelmi törvények megalkotását (a vasárnapi munkaszünetről, a balesetek megelőzéséről és az ipar-felügyeleti rendszer kibővítéséről, valamint a női, illetve gyermekmunka korlátozásáról). A törvényes munkásvédelmet a századfordulóig a Zentrum pártiak, éppúgy mint a szociáldemokraták, még fontosabb területnek tartották, mint a bismarcki munkásbiztosítást (Henning 1981; Ritter 1989; Kocka — Puhl — Tenfelde 1994).

Földes idézett cikkében a munkásbiztosítással szemben szintén a munkásvédelmet tartja fontosabbnak, mivel ez minden munkást érint, nem csak azokat, aki megbetegedtek vagy balesetet szenvedtek, ugyanakkor nem ró terheket a munkásra, illetve megszervezése is könnyebb. Munkásvédelmi intézkedéseként a vasárnapi munkaszünet bevezetését — erre nézve a már Magyarországon is benyújtott törvényjavaslatra utalhatott cikkében Földes —, a nők, gyerekek védelmét, munkaidejének korlátozását, de emellett már az összes munkás munkaidejének szabályozását, sőt a szakszervezetek szerepét tárgyalja. Fontosnak tartja az iparfelügyelői rendszer kiterjesztését is.

Földessel ellentétben a biztosítás — munkásvédelem szembeállításban az előbbi pártját fogja *Ecseri Lajos*. Elsősorban az egyes német államok történetén tekinti át, miként állította az iparosodás a szegényügy fennálló rendszerét olyan új problémák elé, amelyek megoldása új típusú intézkedéseket igényelt (Ecseri 1883). Ő a munkásbiztosításnak a korábbi szegényügyhöz mért újszerűségére helyezte a hangsúlyt cikkében, amely az első német kötelező biztosítási javaslat megjelenése kapcsán született. A kérdés számára az, hogy szükséges-e az állami beavatkozás a szegényügybe. Az alapvetően magánúton, illetve községi keretekben folyó szegénysegélyezés viszonyait áttekintve, igenlő választ ad.⁴ Az iparosodás miatt ugyanis koncentráltan állt elő a szegénység problémája, s egyes településeket aránytalanul sújtott. A nagy tömegű és korábbi közösségeitől elszakadt munkás helyi szintű segélyezése megoldhatatlan, és a lokális szintű segélyezés előnyei sem juthatnának érvényre. (A segélyező hatóság emberei ismerik személyesen a szegényeket, tehát meg tudják ítélni, ki milyen támogatást kaphat méltányosan, illetve erkölcsi befolyást tudnak kifejteni a szegényekre.) Ezért az ipari munkásság problémáinak kezelésére célszerű olyan intézkedéseket hozni — mégpedig állami szinten —, amelyek kilépnek a szegényügy korábbi rendszeréből. Ecseri szerint ilyen a német kötelező balesetbiztosítási javaslat. Alapelveinek lényege a vállalkozó szavatossága a balesetekkel kapcsolatban és az ebből folyó kártérítési kötele-

3 A mából visszatekintve nehéz megérteni, miért tekintették a kötelező biztosításnál súlyosabb beavatkozásnak a munkásvédelmi intézkedéseket. A magánszféra tiszteletben tartásának korabeli szempontjai szerint azonban az, hogy a vállalkozóknak előírják, miként rendezzék be műhelyeiket (vagyis saját házukat), milyen tartalmú szerződéseket kössenek bizonyos személyekkel (pl.: munkásnökkel) és az, hogy mindezt állami hatóságok ellenőrizzék, sokak szemében nagyobb sérelemnek tűnt, mint a biztosítási díj kötelező fizetése.

4 Ugyan erre a következtetésre jut egy másik, a magyarországi munkásbiztosítást tárgyaló munkájában is (Ecseri 1884).

zetség biztosítás útján való fedezése. A munkaadó felelősségének, az úgynevezett szavatosságnak (Haftpflicht) a kimondása azt jelentette, hogy a vállalkozó szavatolja a munkahely biztonságát, azt, hogy nem történik baleset. A munkahelyi balesetek esetén ugyanis problémát jelentett, hogy a szerencsétlenül járt munkás csak akkor számíthatott kárpótlásra, ha megtalálták a baleset felelősét, aki valamilyen mulasztás vagy hiba folytán előidézte azt. A munkaszerződésből mint magánjogi szerződésből a vállalkozó kártérítési kötelezettsége nem következett, csak abban az esetben, ha a balesetért a felelősség őt terhelte.⁵ A liberális jogrendszernek a felelősségvállalást és a hibát (mulasztást) összekapcsoló alapelvéből azonban az ipari baleseteknél társadalmilag káros következmények adódtak. Ezen a helyzeten változtatott a szavatosság bevezetése, mert így a munkaadó mintegy szerződésben vállalta, hogy baleset nem történik. Ha mégis bekövetkezett egy baleset, akkor immár a szerződésekre vonatkozó polgárjogi elvek szerint is kártérítéssel tartozott. A balesetbiztosításnál tulajdonképpen a szavatosságra kötelezett munkaadó köt biztosítást a balesetekből rá háruló kárpótlási kötelezettség fedezésére, ezért a munkás nem fizet járulékot. (Az állam viszont a német rendszerben a költségek 25%-át magára vállalja.) Ecséri cikkében részletekbe menően bemutatja a német munkásbiztosítási javaslatot, majd felteszi a kérdést, hogy a kötelező biztosítás — természetesen a megfelelő módosításokkal — alkalmazható-e a betegségyezésben és a rokkantsági, illetve öregségi nyugdíjak biztosítására. Erre nézve vannak kételyei. E biztosítási ágagnál természetesen a munkásoknak is kellene járulékot fizetniük, ami számos problémát von maga után, ugyanis a munkások jövedelme bizonytalan, szezonálisan ingadozó, ezért a munkás képtelen a járulék egyenletes fizetésére. További probléma, hogy a járulékok munkaadó és munkás által fizetendő arányát lehetetlen törvényben meghatározni, mert azt úgyszólván a piaci viszonyok adta lehetőségek szerint hárítja át egymásra a két fél. Gondot okozhat, ha a járulékteher a foglalkoztatás ellen hat. Mindezek miatt Ecséri inkább egy, a munkavállalástól és bértől független kötelező biztosításra hajlana, de határozottan nem foglalt állást.

A szociális kérdésről való gondolkodás 1880-as évekbeli kereteit, illetve alapéteit bemutatandó még egy cikkre érdemes figyelmet fordítani.⁶ *Enyedi Lukács*, a függetlenségi párt egyik képviselője, illetve később a Pénzügyminisztérium magas beosztású tisztviselője is taglalta egy cikkében a munkáskérdés megoldásának módjait (Enyedi 1889). Nála a munkásbiztosítás és a munkásvédelem összekapcsolódik. A Lassale féle vasbértörvény ismertetése után — név nélkül és a tételt elfogadva — kifejti, hogy a munkásbizto-

5 „Fennálló törvényeink s ill. bírói gyakorlatunk szerint tehát a baleset által okozott károk megtérítésének előfeltételét képezi, hogy a balesetet a kárt okozónak vétkessége vagy gondatlansága idézte elő. Ily körülmények között a magánjogi felelősség a baleset gazdasági hátrányainak orvoslására általánosságban kellő alapot nem nyújtván, a balesetbiztosítás intézményének megteremtése vált szükségessé, mely egyáltalán és minden baleset káros gazdasági következményeinek elhárítását célozza.” (MJL 1898. Balesetbiztosítás címszó.) A munkaadó általános felelőssége mindenütt először a vasutakkal kapcsolatban fogalmazódott meg, legelőször Ausztriában (1869), majd Németországban (1871), s ezután gyors egymásutánban a többi országokban is. Magyarországon az 1874: XVIII. tc. mondta ki a vasutak általános felelősségét a balesetekért.

6 Tehát távolról sem merítettük ki a témával foglalkozó szerzők körét, pusztán az iparhoz kapcsolódó „szociális kérdésről” folyó diskurzusnak a biztosítás, munkásvédelem körül forgó alaptémáját vázoltuk föl.

sítás nincs összhangban a munkásság jelenlegi kereseti rendjével. Éppen mert a bér a mindenkori létminimum körül ingadozik és mert az időszaki munkahiányok idején a munkásnak nincs keresete, a munkás képtelen a megfelelő mértékű és folyamatosan fizetett biztosítási díj vállalására. Ebből szerinte az következik, hogy a minimális bért a munkásszövetkezeteknek (szakszervezeteknek) kell a munkaadók egyesületeivel „testületileg érintkezve” megállapítani. Egy ilyen „kereseti rendre” épülhet aztán a különféle biztosítási ágak rendszere: a munkahiány esetére szóló, a betegbiztosítási, a rokkantsági és öregségi biztosítás. A munkaadó szavatosságát feltételező balesetbiztosítás tulajdonképpen nem tartozik ezek közé. E biztosítási rendszerrel szerinte elvileg a munkakényszer kimondásának kellene párosulnia. Ez nem korlátozná a munkások egyéni szabadságát, ellenkezőleg inkább biztosítja, mert a „hajlíthatatlan bértörvény hatalmával” a munkás egyedül nem tud megküzdeni, a kényszerszervezés viszont megtöri ennek erejét.

A „szociális kérdéssel” az 1880-as években a földművelési, az ipari és a kereskedelmi minisztérium apparátusa folyamatosan foglalkozott. Irányi Dániel egy e témába vágó interpellációja nyomán 1882. december 23-án kelt az a levél, amelyben a minisztérium felkérte a kereskedelmi és iparkamarákat, hogy vizsgálják meg a területükön működő iparvállalatoknál megfelelően hajtják-e végre az 1872: VIII. tc. (Ipartörvény) munkarendre és a gyártelepek biztonságára vonatkozó intézkedéseit, valamint, hogy jelentsék, milyen betegsegélyező és temetkezési egyletek, illetve „egyéb humanisztikus intézmények” állnak fenn a munkások számára a cégeknél. A minisztérium a levélhez egy kérdőívet mellékel a kamaráknak, amit közvetlenül az Általános Munkás Betegsegélyező és Rokkant Pénztár (általános munkáspénztárnak) is megküldtek. Válaszok azonban csak lassan és rendkívül hiányosan érkeztek. A kassai kamara jelentése szerint a gyárak „hihetőleg a belügyikbe való állami beavatkozástól tartva” nem válaszolnak. A budapesti kamara arra panaszkodik, hogy az általa továbbküldött 600 kérdőívből mindössze 130 jött vissza és ebből is csupán 33 ad világos és alapos képet. Ennek nyomán a minisztériumban úgy döntöttek, hogy ezen az úton nem folytatják tovább az adatgyűjtést, hanem a bányák viszonyairól inkább a bányakapitányságokon keresztül próbálnak meg tájékozódni, egyébként pedig a törvényhatóságokat kérik fel, hogy — úgy is mint iparhatóságok — vizsgálják meg a gyárakat. Az iratok között megtalálhatóak a bányakapitányságok jelentései és a főváros által továbbítva több kerület előljáráóságának jelentése.

Ezek a munkarend mellett gyakran a munkaidőről, tűzrendőri intézkedésekről és természetesen a biztosítópénztárakról is beszámolnak. Ebből az derül ki, hogy bár több gyár rendelkezik saját segélypénztárral, sok helyen viszont az általános munkáspénztárt tekintik ilyennek, azaz a gyárak a kérdést a számukra a lehető legkevesebb gondot jelentő módon oldják meg, ide íratva be munkásaikat. Az V. kerületi előljáráóság — ennek területén a korban jelentős ipartelepek működnek — szerint az ottani gyárakba csak akkor vesznek fel valakit, ha az tagja az általános munkáspénztárnak.

A beérkezett adatokból összeállított jelentést 1883 novemberében juttatták el a képviselőkhöz, majd a kérdés egy időre ad acta került. Újbóli elővételéhez a lökést az 1884-es Steyerlak-Aninán történt nagy bányászkatasztrófa adta. A bányaszerencsétlenség után a munkások gyűlést tartottak, mely kimondta a képviselőházhoz benyújtott kérvényében: „hogy a törvény valakit kötelezőleg megnevezzen, ki a vállalatban, gyárban, bányában szerencsétlenül járt, illetőleg munka- és keresetképeségét akár időlege-

sen, akár élethossziglan elvesztett munkás további fenntartásáról gondoskodni köteles. [...] hogy törvényileg valaki kötelezve legyen, ki a vállalatban életét veszített munkás hátramaradt családjának fenntartásáról kellőleg gondoskodni tartozzék”. Követelték emellett, hogy törvény írjon elő munkahelyi óvintézkedéseket, amelyek végrehajtását a munkások által választott felügyelők hatósági jogkörrel ellenőrizték. Ennek nyomán 1885. április 23-án Irányi Dániel javaslatára a ház határozatot hozott: „Tekintettel arra, hogy a munka közben megsérült és az életüket veszített munkások családjainak kárpótlásáról, illetőleg segélyezéséről a létező törvények kellőképp nem intézkednek, a képviselőház utasítja a kormányt, hogy a balesetek elleni biztosításról törvényjavaslatot terjesszen elő.”⁷

A képviselőház határozatát egy kormányhatározat követte, amelynek nyomán az illetékes minisztérium újból gyűjteni kezdte az anyagot, most már kifejezetten egy, a munkahelyi balesetekre vonatkozó törvénytervezethez. Beszerezték a vonatkozó külföldi törvényeket és törvénytervezeteket — ezeket a miniszterelnökség küldte át — valamint adatokat gyűjtöttek a hazai balesetekről, illetve balesetbiztosításról. Mint az egy a miniszternek készülő referátumból — amely összefoglalja az adatgyűjtés első fázisában történeteket — kiderül, eleinte ez alkalommal sem jutottak messzebbre a megelőző adatgyűjtésnél. A bányákról, vasutakról és dohánygyárakról szereztek be jelentéseket, vagyis azokról a területekről, ahol az minisztérium valamilyen formában közvetlenebb ellenőrzést gyakorolt, illetve 17 nagyobb magángyártól kaptak közvetlenül adatokat. Rendelkezésre álltak továbbá az általános munkáspénztár adatai is, noha a pénztár nem sietett a tagságára és a megbetegedésekre, balesetekre vonatkozó adatait közölni. A megkeresésre először nem válaszoltak, majd a sürgetésre a pénztár elnöke azt nyilatkozta, hogy ha a minisztérium egy tisztviselője eljön, kiírhatja a könyvekből a kívánt adatokat. Vagyis 1886-ban a kormányzati adatgyűjtést és törvényelőkészítést még meglehetősen érdektelenséggel kezelték az általános pénztárnál. A miniszternek készült összefoglaló úgy értékeli, hogy noha az üzleti alapú biztosítók munkásokkal nem kötnek szerződést, mégis a munkásoknak lehetősége van biztosítást kötni (az általános munkáspénztárnál és más egyleteknél), azonban „a munkás természetszerű viszonyainál fogva a biztosítást önként alig veszi igénybe”. Ebből következik, hogy törvényileg kellene intézkedni a biztosításról. A miniszternek készült összefoglaló végén Lukács államtitkár aláírásával olvasható a megteendő intézkedések listája. A beérkezett adatok részletes földolgozását rendeli, szükségesnek tartja az általános munkáspénztár adatait megszerezni és feldolgozni, illetve az akkor friss osztrák törvénytervezetet beszerezni. Mindez meg is történt (az általános munkáspénztár adatairól többek között Ecseri Lajostól kérték véleményt), majd pedig további adatgyűjtés következett, most már az eddig még megfelelően elérni nem tudott gyáripár körében is. Ezt az tette lehetővé, hogy az 1884-es új Ipartörvény bevezette a gyárvizsgálatokat, s ennek megfelelően 1887–88-ban minden gyárat megvizsgáltak, s a baleseti viszonyokról is tájékoztak. Nemcsak az iparfelügyelői jelentéseket használták föl azonban,

⁷ *Közgazdasági Értesítő* VII. évf. 49. sz. 1888. 12. 06. 3097. Az, hogy a munkások munkahelyi balesetük után nem számíthattak automatikusan kártérítésre a már bemutatott magánjogi elvek következménye volt.

hanem a kamarák útján ismét kérdőíveket küldtek szét a vállalatok között.⁸ Összességében úgy találták, hogy lényegében csak a bányatársulások töltenek be balesetbiztosítási szerepet és néhány nagy cégnek vannak még hasonló intézményei, ezenkívül az általános munkáspénztár van jelen nagyobb súllyal.⁹

Úgy látszik, mindezen anyaggyűjtések után két törvénytervezet is készült; egy balesetbiztosítási és egy betegbiztosítási, s a továbbiakban a kettő előkészítése párhuzamosan haladt. Ezzel párhuzamosan folyt egy törvény előkészítése a vasárnapi munkaszünet tárgyában is. Felekezeti beadványok (evangélikus), valamint a kérdést érintő, jóváhagyásra benyújtott városi, törvényhatósági rendeletek, illetve ezek ellen érkezett kifogások nyomán kezdett foglalkozni a minisztérium a témával, illetve ezeken keresztül érzékelhette a kormányzat a problémát. A kezdő lökést itt is egy — megint csak Irányi Dániel javaslatára elfogadott — képviselőházi határozat indította el, amit ugyanúgy az érdekeltek egy beadványa váltott ki, mint a balesetbiztosításnál. A törvény előkészítése során ez ügyben is beszerezték a külföldi rendelkezéseket és tervezeteket, kikérték a kereskedelmi és iparkamarák, valamint az egyéb érdekeltek véleményét, akik általában ebben az esetben is pozitívan reagáltak a kezdeményezésre.¹⁰

A balesetbiztosítási tervezet első változatának alapelveit 1888 végén közzé tették.¹¹ Itt csak fakultatív biztosításról volt szó, azaz részletesebben meghatározták, hogy baleset esetén a munkaadót milyen formában terheli kárpótlási kötelezettség (három havi betegápolás és munkaképtelenség esetén végkielégítés, illetve a hozzátartozók kárpótlása, ha elhunyt a munkás) és azt, hogy e kárpótlási kötelezettség alól a biztosítás milyen formájával szabadulhat.

E tervezetre az érdekeltek részletesen kifejtették véleményüket a minisztériumnak, a felterjesztések általában 1889 elején érkeztek be. A soproni kamara volt az egyetlen, amely a törvénytervezetnek a napirendről való levételét kérte és általában a munkásságra vonatkozó törvények ellen nyilatkozott, a budapesti pedig, elvi egyetértése mellett az időszerűség tekintetében fejtette ki kétségeit. A soproni kamara érvelése szerint

8 A törvény előkészítéshez kapcsolódó adatgyűjtés mind hatékonyabbá válása, ami mögött az állami intézmények gyors erősödése és növekedése állott, illetve maguk a biztosítási javaslatok is az állam szerepének változását, kiterjedését jelzik (Lásd: Cieger 2001).

9 Kereskedelmi Minisztérium (MOL K 231) 40. cs. A baleseti és betegbiztosító egyletekről begyűjtött adatokat az 1885-ös iparstatisztika munkáslétszámához mérve úgy találták, hogy mintegy a munkásság 40%-a biztosított. Ezt az adatot közölték a törvényjavaslatához benyújtott indoklásban is, ami azonban meglehetősen hozzávetőlegesnek tekinthető. Az ipartestületi pénztárak tagjait illetően ugyanis csak egy nem sok effektív információra alapozott becslés állt rendelkezésre (12.000 fő). A többi intézményi forma esetében aránylag pontosabb adatokkal rendelkeztek (öt magánegyesületi pénztár esetében, köztük az 1888 végén 43.000 taggal rendelkező Általános munkáspénztárnál, a vállalati pénztáraknál és bányatársulásoknál biztosítottakról). Bonyolítja a helyzetet, hogy ha az 1890-es népszámlálás eredményeihez mérjük a biztosítottak minisztérium által megadott számát (147.397 fő), mert ekkor más felvételi szempontok alapján más munkáslétszámot mutattak ki, mint az 1885-ös iparstatisztika szerint.

10 MOL K 231. 42. és 43. cs.

11 *Közgazdasági Értesítő*. VII. évf. 49. sz. 1888. 12. 06. 3097. A minisztérium hivatalos előadói tervezetén túl Enyedi Lukács készített egy másik javaslatot, amely a kötelező biztosítás elvén állt és azt egy állami biztosítóintézet révén akarta megvalósítani. A két javaslatot szaktanácskozmányon vitatták meg, és bár a tudósítások szerint a kényszer elvét fogadták el többen, a minisztérium, pontosabban talán a miniszter a balesetbiztosítás ügyében mindvégig elutasította a kényszert. Lásd: *Magyar Ipar* X. évf. 1. sz. 3. Mudrony Soma cikke a készülő balesetbiztosításról.

a biztosításügy megoldása sürgető igényként nem jelentkezik az országban, a kézműves ipar és a gyermekcipőben járó gyáripar pedig a biztosítási terheket nem vállalhatja. Meg kellene várni az ipar nagyobb kifejlődését és a német törvényekkel szerzett tapasztalatokat, s majd csak azután vállalkozni a kérdés rendezésére. Sötét színekkel ecsetelték, hogy a tervezet életbe léptetésének következménye a kivándorlás és az ipar hanyatlása lesz.¹² A soproni mellett még a pécsi hangoztatta leginkább fenntartásait.

A többi kamarai vélemény nem veti el a javaslatot ilyen határozottan, de kisebb-nagyobb módosító javaslatokkal élnek. Ezek között általános a kívánság, hogy a balesetbiztosítási járadékot ne csak a munkaadó fizesse, hanem ahhoz valamilyen arányban a munkások is járuljanak hozzá. Az arány akár csupán szimbolikus is lehet, de ennek nevelő hatása volna, fejtette ki például a kassai, debreceni, budapesti kamara. Ez azt mutatja, hogy a kamaráknál általában még nem voltak tisztában a szavatosság elvével. A legtöbb kamara felterjesztésében hangsúlyozza, hogy álláspontja — esetleg a kamarai kerület fontosabb munkaadóinak értekezlete — szerint a balesetbiztosítást be kell vezetni, még abban az esetben is, ha Magyarországon az ipar gyengesége folytán ez még nem vált igazán égető problémává. Érvelésük szerint jobb a problémát még idejében kezelni, mint hagyni, hogy az ipar erősödésével párhuzamosan elhatalmasodjon a baj. (Ez az érvelés majd a törvény parlamenti vitájában is sokszor visszatér.) A legtöbb véleményben szempontként felmerül a szociáldemokráciával szembeni harc, amelynek térnyerése még nem öltött veszélyes méreteket Magyarországon, de épp ezért célszerű megelőző jelleggel bevezetni a biztosítást. A pozsonyi kamara felterjesztése az európai kormányok nemzetközi munkásmozgalommal szembeni szolidaritására hivatkozva tartja elkerülhetetlennek, hogy Magyarország is a többi államokhoz hasonló rendelkezéseket hozzon a munkáskérdésben. Több felterjesztés hangsúlyozza azonban, hogy a balesetbiztosításra nemcsak a szociáldemokrácia elleni harcban van szükség, hanem az humanisztikus kötelesség,¹³ illetve „etikai kötelesség gondoskodni a létfenntartásért egyenlőten fegyverekkel küzdő munkásosztályról”.¹⁴

Több kamara nem csupán annak lehetőségét kívánta biztosítani, hogy a munkaadók kártérítési terheiket biztosítás útján enyhíthessék, hanem kötelezővé kívánták tenni a biztosítást.¹⁵ Ezt a javaslatot a minisztériumban ekkor nem fogadták el. Az érvek itt arra vonatkoztak, hogy a minél több biztosított teszi lehetővé, hogy a szolgáltatások a megfelelő szinten álljanak. Másrészt, ha nem kötelező a biztosítás, de kimondják a munkaadó kártérítési kötelezettségét, akkor a vállalkozók egy részét, amely nem biztosítja magát, nagyobb üzemi szerencsétlenség esetén csőd fenyegeti, a munkások pedig mégsem jutnak a kártérítéshez. Mindezen érvek ellenére, amikor több mint egy évvel később elkészül a balesetbiztosítási tervezet egy letisztázott változata, az még mindig csak lehetőséget teremt a biztosításra, s nem teszi kötelezővé.¹⁶

12 MOL K 231. 39. cs. A Soproni Kereskedelmi és Iparkamara felterjesztése a balesetbiztosítási törvénytervezetre vonatkozóan.

13 A miskolci kamara felterjesztése.

14 A pozsonyi kamara felterjesztése.

15 A pozsonyi, budapesti kamarák.

16 MOL K 231 40. cs. A tervezeten az erre vonatkozó paragrafus mellett két különböző kéztől származó megjegyzés olvasható: „Vagy biztosítási kényszer vagy semmi.” és a válasz: „Ő Exiája nem óhajt a kötelem elvére lépni.” Minden jel szerint Ő Exellenciája a balesetbiztosítás ügyében mindvégig kitartott a kényszer elutasítása mellett.

Szinte teljes egyhangúsággal döntik el a kárpótlás formájára nézve a végkielégítés vagy járadék kérdését, amelyet a munkaképtelenné vált munkásokkal kapcsolatban a szétküldött tervezet még nyitva hagyott. A „munkások csekély belátására”, a „takarékosági hajlam”, „önmérséklet”, a megfelelő „szellemi képességek” és az „üzleti téren való jártasság” hiányára való tekintettel nem végkielégítést, hanem járadékot javasolnak.¹⁷ Olyan álláspont is volt, amely szerint kölcsönös megegyezés esetén a megbízható, józan munkásnak azért egy összegben is adható a kárpótlás. Más kamara gyámhatósági jóváhagyáshoz kötné a végkielégítés folyósítását, anélkül kártérítésként csak a járadékot tartja helyesnek.¹⁸ A járadék álláspontján van az Általános Munkás Betegsegélyező és Rokkant Pénztár is, bár természetesen a munkások csekélyebb értelmi képességeire való utalás nélkül.¹⁹ Csak két kamara — a kassai és a kolozsvári — tartja helyesnek a végkielégítés fizetését, azzal érvelve, hogy a pazarlás és felelőtlenység ellen az állam senkit sem biztosíthat, illetve, hogy a tervbe vett járadékok összege túl alacsony, ezért inkább célszerű végkielégítést adni.

A törvényjavaslatban szereplő járadékok összegét a pozsonyi, kolozsvári és a budapesti kamara és az általános munkáspénztár is túl alacsonynak találta, a debreceni és az aradi viszont túl magasnak. A biztosítás szervezetére nézve a legkülönbözőbb álláspontok jelentek meg a kamaráknál. A többség egy állami, vagy egy államilag ellenőrzött speciális biztosító intézet létrehozását tartotta a legcélravezetőbbnek.²⁰ Voltak azonban, amelyek a magánbiztosítók mellett érveltek és voltak, amelyek a munkaadók szövetkezeteit tartották a legalkalmasabb szervezetnek, azzal a kiegészítéssel, hogy azokat úgy kellene felállítani, hogy a munkaadó ne legyen a szövetkezet tartózátsaiért korlátlanul felelős.²¹ A magánbiztosítótársaságok készen mutatkoztak, hogy részt vegyenek a munkás balesetbiztosításban. A minisztériumhoz benyújtották alapszabályaikat és a balesetbiztosításhoz készített díjszabásaik tervezetét.²²

A kamarai jelentések összességükben sokkal inkább pártolták a kötelező balesetbiztosítás eszméjét, mint elleneztek, még ha a konkrét tervezet részleteivel kapcsolatban voltak is — itt nem teljes körűen bemutatott — kifogásaik.²³

17 A zágrábi, miskolci kamarák.

18 A temesvári kamara felterjesztése.

19 Ez az egyesület 1868-ban alakult, vezetése a munkásmozgalomhoz tartozott, ekkoriban mintegy 40.000 tagja volt. A törvénytervezet ügyében az ő véleményüket is kikérték.

20 A pozsonyi, soproni, temesvári, pécsi és budapesti kamarák és az általános munkáspénztár voltak az állami vagy az állam által ellenőrzött és külön erre a célra létrehozott biztosítóintézet mellett.

21 A magánbiztosítók mellett volt a kassai kamara, a szövetkezeti mellett a brassói és az aradi, a debreceni is az állami biztosítás ellen foglat állást.

22 Korábban a kereskedelmi minisztérium bizalmasan tájékoztatást kért néhány magánbiztosítótársaságtól arra nézve, hogy ezek milyen feltételekkel vállalnák a kötelező betegbiztosítás lebonyolítását. A válaszok be is érkeztek, de ezt a lehetőséget a minisztériumban valamiért aztán elvetették, noha a biztosítók láthatólag készek voltak vállalni a feladatot. A Phönix, Fonciere, Első Magyar Általános Biztosító Társaság, a Trieszti Általános Biztosító Társaság és a Testi Balesetek Ellen Biztosító Iparosok Szövetkezetének alapszabályai, díjszabásai, vagy a belőlük a minisztériumban készített kivonatok találhatóak meg. MOL K 231. 39. cs.

23 A tízkötetes Magyarország története (Hanák 1983) azt az általános állítást tartalmazza, hogy a kereskedelmi és iparkamarák elleneztek 1890 körül a munkásügyi törvények meghozatalát. Hanák szerint a szociálpolitika „tétova, kezdeti” (59) lépéseiről van szó az 1890-es évek elejének e tárgyú törvényeinél. Állítása szerint a betegbiztosítási törvény nem tette kötelezővé a belépést és nem vonatkozott a bányá-

A szavatosság elve, amelyen keresztül a tervezet a baleseti kártérítést a magánjogi szemlélethez igyekezte kapcsolni, Magyarországon nem volt magától értetődő gondolat; a kamarák többsége a törvénytervezet alapelvét, amely szerint a munkaadó köt biztosítást az őt esetleg váratlanul fenyegető kártérítési költségek fedezésére, nem értette tisztán. A kamarai vélemények vagy nem foglalkoztak azzal, hogy elméletileg beilleszék a balesetbiztosítást a liberális jogrendszerbe, vagy megelégedtek annak kijelentésével, hogy a „manchesteri teória” fölött eljárt az idő és a kötelező biztosítás a megfelelő egyensúlyt biztosíthatja a gazdasági liberalizmus és a radikális szocializmus kinövésai között.²⁴

A budapesti kamara mellett ipari kérdésekben ekkor valószínűleg legfontosabb érdekképviselői fórum, az Országos Iparegyesület felterjesztése hiányzik az iratok közül.²⁵ Az egyesület lapja, a *Magyar Ipar* azonban nemcsak a felterjesztést közölte, hanem az annak elkészítését megelőző, az egyesület gyáripari és kézműipari szakosztályaiban lefolyt viták kivonatát is. Ezekből az derül ki, hogy míg az előbbi szakosztály ülésén, noha inkább hajlottak a kényszerbiztosítás elvének elfogadására, a balesetbiztosítási javaslat elfogadását csak a betegbiztosítási után tartották célszerűnek, addig a kézműipari szakosztályban a kényszer elvét — és különösen a kisiparra nézve — egyértelműen elvetették, s a javaslatot szintén nem találták időszerűnek. Az elkészített felterjesztés arra az álláspontra helyezkedett, hogy a balesetbiztosítást — amelyet kötelező elven, de csak a gyáriparra nézve kellene bevezetni — csak a betegbiztosítási törvény elfogadása után érdemes letárgyalni. Véleményük szerint a kisebb balesetekből származó munkaképtelenség idején a segélyezést a betegbiztosítás keretei között lehetne megoldani, s az igazán súlyos balesetek — és az ilyen ritka — ügyét pedig a valóban veszélyes gépek mellett dolgozó munkásokra nézve később kell rendezni. Megemlítette a felterjesztés azt a Weisz Bertholdtól származó és a vitában többek által támogatott felvetést is, hogy a mezőgazdasági üzemekben gépek mellett dolgozó munkásokra is ki kellene terjeszteni a biztosítást.²⁶ A budapesti kamara hasonló álláspontot foglalt el, s előbb a betegbiztosítási javaslatot kívánta tető alá hozni.

szokra (60—61), de valójában a törvény a kényszer elvére épült és a bányászokra is kiterjedt, noha gyakorlatilag nem változtatott a bányatársulások biztosítási viszonyain.

24 A pécsi kamara felterjesztése.

25 MOL K 231 40. cs.

26 Miért csak az ipar terhére hoznak ilyen intézkedéseket, kérdezte Weisz. *Magyar Ipar* X. évf. 1. sz. 1889. 01. 15. Itt található a két szakosztály üléséről készült jegyzőkönyvek kivonata. A következő számban (02. 26.) az egyesület felterjesztése a minisztériumhoz. A januári számban talán az Iparegyesület igazi kívánságának diplomatikus tolmácsolását olvashatjuk Mudrony Somának az egyesület igazgatójának cikkében (3). A minisztériumból küldött tervezetre válaszul talán nem állhattak elő egy teljesen eltérő javaslattal, ehelyett saját elképzelésüket egy külön cikkben fejtették ki. Mudrony itt felidézi, hogy a törvényjavaslattal kapcsolatban két nézet verseng. Az egyik csak felelőssé akarja tenni a munkaadót a balesetekért és rábizza, hogy biztosítja-e magát, a másik pedig (Enyedi Lukácsé) a kötelező biztosítás elvét követi. Szerinte mindkettő helytelen, és az ipar túl nagy megterhelését jelenti. Ehelyett az ipartörvény alapján néhol már létező és szerinte folyamatosan gyarapodó ipartestületi segélypénztárak ügyét kellene törvényileg előmozdítani, mindenütt megalakítani és segélyezésüket a súlyosabb balesetekre és az elhunytak hátramaradottjaira is kiterjeszteni. Ennek érdekében a munkaadói járulék arányának növelését is kilátásba helyezi. A minisztérium szempontjából ez a javaslat nyilván azért nem megfelelő, mert nem terjed ki a gyárakra, lévén az ipartestületek csak a kisipar szervezetei.

A minisztérium további eljárása megfelelt az Országos Iparegyesület és a budapesti kamara igényeinek. A balesetbiztosítási javaslatot egyelőre pihentetve, kidolgozták a betegbiztosítási javaslatot és 1889 augusztusában kiküldték az érdekelteknek. A kamarák és az egyéb érdekeltek válaszai az év vége táján érkeztek meg. Ezidőtájt egy külső esemény tovább erősíthette a kormány eltökéltségét a munkásbiztosítási törvények elfogadtatására tekintve.

Az 1890 márciusában tartott berlini munkásvédelmi konferenciára szóló meghívás feltehetően további biztatást jelentett a két törvény előkészítésére és talán a vasárnapi munkaszünetről szóló javaslat véglegesítésére és benyújtására is. E konferencia a német szociálpolitikában bekövetkezett fordulathoz kapcsolódik. Bismarck meggyengülésével Berlinben a munkásvédelem hívei vették kézbe a szociálpolitika irányítását, s az 1890-ben német kereskedelmi miniszterré kinevezett Hans von Berlepsch számos európai ország kormányát meghívta egy berlini nemzetközi szociálpolitikai konferenciára, ahol a munkásvédelemi törvényhozást kívánták összehangolni. A célkitűzés bevallottan a szociáldemokrácia visszaszorítása volt. A császár és a német kormány eredetileg egy nemzetközi egyezményre gondoltak, de végül csak ajánlások születtek.²⁷ E konferencia, amelyen a magyar kormány képviselői is részt vettek, lökést adott — nemcsak — Magyarországon a munkásügyi törvényhozásnak. Valószínűleg ennek nyomán egészült ki a balesetekre vonatkozó törvény a baleset-megelőzés és az iparfelügyelő-rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó rendelkezésekkel.²⁸

Mi motiválta a döntéshozók részéről e témáknak a törvényhozási programba való felvételét? Részint bizonyosan befolyásolta őket a szociális mozgalmaktól való félelem, pontosabban azok megelőzésének szándéka, mert azt a kamarák is, és később a képviselőházi vitában a képviselők is hangsúlyozták, hogy Magyarországon a munkásmozgalmakkal kapcsolatban még megelőzésről van szó. A szociáldemokrácia terjedésének megakadályozásához fűzött reményekhez azonban jogos kételyek kapcsolódtak, amelyeket néhányan hangoztattak is. A tervezetbe végül nem került bele minden felmerült rendelkezés, amely a szociáldemokratákat hátrányosan érinthette volna. Ugyanakkor a törvényről a pénzügyminisztériumban készült szakértői jelentésében Enyedi Lukács „részint emberszeretet, részint a — [utóbb beszúrva:] tömegektől érzett — félelem által sugallt” törvényeknek nevezi a szóban forgó rendelkezéseket.²⁹ A törvényelőkészítési anyagokon mindenképpen látszik a velük foglalkozó tisztviselői kar involváltsága, a tervezetek melletti elkötelezettsége, ugyanúgy, mint az értelmiségi szakértőknek a tárgyalt társadalmi problémák megoldhatósága felett érzett őszinte aggodalma. Ahogyan a vasárnapi munkaszünet ügyében is a helyi szinteken jelentkező konfliktusok értek fel a minisztériumi apparátushoz, illetve az országgyűléshez, ugyanígy működhetett ez a balesetek, illetve a betegség ügyében is. A politikusok pedig, figyelembe veendő ellensúlyt jelentő erők hiányában, megtehették, hogy jóin-

27 Tudósítás a konferenciáról: A berlini nemzetközi munkásvédelmi értekezlet. *Nemzetgazdasági Szemle*. 1890. XIV. évf. 435.

28 1891 tavaszán az osztrák parlamentben is fontos témává vált a munkásbiztosítás, illetve munkásügyi kérdés. Ekkor ott már a kötelező rokkantsági és nyugdíjbiztosítás volt a téma, mivel balesetbiztosítás már 1886 óta létezett (Hoffmeister 1981).

29 Pénzügyminisztérium MOL K.255. 330. cs. Észrevételek a munkás betegsegélyezési javaslatához c. feljegyzés.

dulattal viszonyuljanak e felmerülő témákhoz. A politikusoknak, a többségükben — személyükben és választóikon keresztül — inkább a mezőgazdasághoz, mint az iparhoz kötődő képviselőknek nem okozott problémát, hogy az iparban szociálpolitikát kezdeményezzenek. Legalábbis erre utal Enyedi Lukács egy másik megjegyzése, amely szerint „habár a munkaerő konzerválásának elvi tekintetéből, valamint a humanizmus szempontjából a mező- és erdőgazdasági munkások mellőzése indokolatlan, sőt helytelen, másfelől közigazgatási viszonyaink mellett a mezőgazdasági munkások biztosítása — főleg az alföldi tanyai rendszer mellett — igen nehezen volna megvalósítható, valamint az is áll, hogy a javaslat esetleges törvényes hatályának kiterjesztési szándéka a mezőgazdasági munkásokra a javaslat parlamenti keresztülvitelét mód nélkül megnehezítené, ha nem épen talán meghiusítaná.”³⁰

A betegbiztosítási törvény 1889 augusztusában kiküldött tervezete már eleve a kényszerbiztosítás elvére épült. Azonban számos pénztárfajtában tette lehetővé a biztosítási kötelezettség teljesítését: vállalati pénztárban, ipartestületi pénztárban, magánegyesületi pénztárban, bányatársulásokban, és mindezek mellé rendelt kerületi pénztárakat felállítani, hogy azokon a vidékeken és azokban a rétegekben is lehetővé tegyék a biztosítást, ahol az előbbi pénztárak hiányoztak. Erre a tervezetre a kamarák szintén pozitív válaszokat adtak. Néhány kamara az e tervezetre adott véleményben is hangsúlyozta, hogy a betegbiztosítás mellé balesetbiztosítás is kell s annak újabb tervezetét az Országos Iparegyesület is megküldeni kérte, ha majd elkészül.³¹ A kamarák egyébként problémásnak látták a kisipari és gyáripari munkások egy szervezetbe vonását, a pénztárak széttagoltságát (több javasolta egy központi pénztárszövetség létrehozását), illetve a pénztárfajták sokaságát. Némelyik sokalta a járulékok összegét. Amire szinte valamennyi kamara kitért, az a tanoncok kérdése volt. A tervezet rájuk is vonatkozott, ami a beérkezett vélemények szerint nem helyes. A leggyakoribb érvelés szerint viszonyaik túlságosan sokfélék: egyes szakmákban a mestertől szállást, ellátást kapnak, másutt még némi fizetést is, megint másutt viszont ők fizetnek tanpénzt. A tanoncok utáni járulékfizetés a tanonctartás ellen hatna, pedig azt előmozdítani az ipar fontos érdeke.³² Egyes kamarák helytelenítették, hogy a befizetésekért a munkaadót teszi felelőssé, mások ezt csak a gyári munkások esetében tartották helyesnek, a kisipari segédek körében viszont, úgy gondolták, rossz vért szülne, ha a munkaadók vonnák le a járulékot, azt inkább egészében a segédnek kellene befizetnie. Ellentétes nézeteket fejtettek ki a kamarák és a felterjesztéseiket feldolgozó minisztériumi tisztviselők között is vitát váltott ki, hogy jogos-e csökkenteni a járadékot az esetben, ha a munkavállaló máshonnan is kap támogatást, vagy esetleg magán biztosítótársaságnál is biztosítást kötött. A kettős biztosítás előnyeit méltánytalannak tartókkal szemben végül azok álláspontja érvényesült, aki szerint a kötelező biztosítás számára fizetett járulékok jogot adnak a segélyekre, függetlenül minden egyéb körülménytől.

30 Pénzügyminisztérium MOL K 255. 330. cs.

31 A brassói és temesvári kamara felterjesztése.

32 „Mégis mi történjék velük betegség esetén? Az osztrák és a porosz törvény fölvetta a tanoncokat is.” — olvasható a tanoncoknak a kötelező biztosításba való bevonása ellen tiltakozó sokadik kamarai felterjesztésen a beérkezett véleményeket feldolgozó Szerényi sóhaja. A törvény végül rájuk is kiterjedt. MOL K 231. 99. cs.

Igen figyelemre méltó az Országos Iparegyesület beadványa. Szerintük a túl sok féle pénztár nem csak a hatékonyság szempontjából helytelen, hanem rengeteg összeütközésre fog vezetni abban a kérdésben, hogy melyik munkás melyik pénztárhoz tartozzon.³³ Javaslatuk a pénztárkényszer bevezetésére irányult: ipartestülethez tartozó munkaadó segédje ipartestületi pénztárba tartozzon, gyári munkás vállalati pénztárba. Ha ilyen pénztárak az adott helyen nem állnak rendelkezésre, akkor a kerületi pénztárba kelljen belépnie. Ha ezen túl további biztosítást kíván kötni a munkás, akkor fordulhat egyletekhez vagy magánbiztosítókhoz, oda azonban neki kell saját keresményéből és a munkaadótól teljesen függetlenül befizetéseit teljesítenie. Mint látható, a javaslat a magánegyesületi pénztárakat — gyakorlatilag és mindenekelőtt az általános munkáspénztárt — kizárta volna a biztosítási kötelezettség teljesítésére alkalmas pénztárak sorából.

A kamarai válaszok feldolgozása után kialakított szöveget még egy szakértekezlet vitatta meg, amelyen részt vett több minisztérium, az államvasutak, a Dunagőzhajózási Társaság, az Osztrák—Magyar Államvasút, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara, az Országos Iparegyesület képviselője és az Általános Munkás Betegsegélyező és Rokkantsági pénztár kiküldöttje.³⁴ Itt a tervezetet — részleteiben bizonyos módosításokat javasolva — általánosságban elfogadták. Ezután a következő lépés az lett volna, hogy a tervezetet Baross benyújtsa a minisztertanácsnak, amely dönt arról, hogy kívánja-e, illetve mikor az országgyűlésnek a javaslatot benyújtani. Szilágyi Dezső igazságügy-miniszter azonban halasztást kért a kereskedelmi minisztertől arra hivatkozva, hogy benyújtása előtt még részletes észrevételeket kíván tenni vele kapcsolatban. A tervezet benyújtását a minisztertanácshoz 1890 szeptemberére halasztották.³⁵ Úgy tűnik, ezt az időt az értekezleten is jelen volt érdekeltek arra használták föl, hogy az ott elérni nem sikerült, de fontosnak tartott módosításokat valamilyen más módon vigyék keresztül. Az értekezletről a pénzügyminiszternek jelentést készítő tisztviselő — aki jelentésében udvariasan a miniszter fellépést kérte némely kérdésben — néhány ott elhangzott, de el nem fogadott javaslatát például a nyár folyamán rávezették a tervezetre, feltehetően a pénzügyminiszter közbelépése folytán.

Kevesebb sikerrel járt az igazságügyminiszter. Az 1890 szeptemberében a kereskedelmi minisztériumba érkezett részletes észrevételeit ugyanis a leglényegesebb, egyetlen elvi jelentőségű pontjában nem fogadták el a törvény előkészítői. Szilágyi Dezső lényegében tiszta, elvi liberális álláspontot képviselt. Bizonyos szempontból ugyanazt kérte, mint az Országos Iparegyesület, a magánegyesületi pénztárak kihagyását a kötelező biztosítás ellátására feljogosított pénztárak közül, de egy lényeges különbséggel. Érvelését az osztrák betegbiztosítási törvényre alapozta. A hivatkozott törvény a ma-

33 Ebben igazuk is lett, mert a pénztárak szervezése során számtalan konfliktus merült föl akörül, hogy melyik munkás melyik pénztárba lépjen be (Szikra 2001).

34 Az értekezlet, amelyen a kereskedelmi miniszter, illetve két napon távollétében az államtitkár elnökölt 1890. május 16., 19., 21., 30., 31-én és június 4. és 6-án zajlott. A pénzügyminiszter számára erről Popovics Sándor miniszteri titkár, aki a pénzügyminisztérium képviselőjében vett részt az értekezleten, készített jelentést. K 255 Pénzügyminisztérium. 330. cs. A kereskedelmi minisztérium anyagaiban csak az értekezlet meghívói maradtak fenn.

35 A levélváltás: MOL K 231 99. cs.

gánegyesületi pénztárakat meghagyta magánegyesületi jellegükben.³⁶ Nem támasztott velük szemben olyan szigorú követelményeket, mint a magyar törvénytervezet, csupán annyit írt elő, hogy szolgáltatásaik minimuma nem maradhat alatta a törvény által előírt szolgáltatások értékének. Ha egy magánegyesületi pénztár ennek eleget tett, akkor a tagság egy ilyen egyesületben felmenti a munkavállalót a kötelező biztosítás alól. (Ez az, ami viszont hiányzik az Iparegyesület javaslatából, amely egyáltalán lehetetlenné akarta tenni, hogy magánegyesületek révén eleget lehessen tenni a biztosítási kötelezettségnek.) Ezzel szemben a magyar törvény tulajdonképpen nem kivételt tett a magánegyesületben tag munkavállalókkal, mint az osztrák, hanem a magánegyesületi pénztárat a többi pénztárfajták közé sorozta be. Vagyis ugyanazokat — az osztráknál sokkal szigorúbb — követelményeket állította fel vele szemben, mint a többi pénztárral kapcsolatban (a járadék- és járulékminimumok és maximumok, a pénztár szervezetének, a pénz kezelésének a törvénynek megfelelő rögzítése az alapszabályokban), viszont ennek fejében ugyanazokkal a jogokkal ruházta fel, amelyek a többi pénztárat is megillették (vagyis a munkaadótól igényelhetette, hogy azok be-, és kijelentsék munkásaikat és utánuk a járulékot befizesse, amit az ausztriai magánegyesületi pénztárak nem). Az igazságügyminisztérium álláspontja szerint a magánegyesületi pénztárakat a munkaadókkal szemben kapott jogok nem kárpótolják a „magánegyesületi szabadság” elvesztésért. Helyesebb lenne a magánegyesületi tagokat csak az osztrák törvény mintájára mentesíteni a kötelező biztosítás alól. Egyúttal természetesen azt a kikötést, hogy más pénztár tagja nem léphet át magánegyesületi pénztárba, szintén elejteni kérte az igazságügyminisztérium.

Az igazságügyminisztérium levele mellett megtalálható a törvényt előkészítő tisztviselők által a miniszternek készített referátum. Ez egyrészt arra utal, hogy a javaslat jelenlegi formájában és különösen a magánegyesületi részében hosszas egyeztetés után, minden érdekelt fél egyetértésével alakult ki, másrészt pedig azzal érvel, hogyha már a „társadalmi közreműködést” a tervezet igénybe veszi, akkor helyes is a magánegyesületeket ugyanazokkal a jogokkal felruházni, mint a többi pénztárat. Ha nem így tennének, akkor a munkaadók által fizetett pénztárak és a csak a munkások által fenntartott magánegyesületi pénztárak állnának szemben egymással, ami áldatlan küzdelemre vezetne köztük. Ugyankor, ha a magánegyesületi pénztárakat is felruházzák azokkal a jogokkal, mint a többi, akkor szükséges az átlépés megtiltása, mert „szabad átlépés mellett bizonyos propaganda útján a többi pénztárakat teljesen életképtelenné tehetnék”.³⁷

A tervezeten 1890 szeptembere után már nem változtattak. Az uralkodó jóváhagyásának megszerzését követően már nem volt akadálya, hogy az 1890. évi őszi ülészen a kormány a tervezetet törvényjavaslatként benyújtsa az országgyűlésnek, amely azt a következő év elején tárgyalta.

A balesetbiztosítási tervezetet ügye azonban nem haladt tovább olyan simán, mint a betegbiztosítási törvényjavaslat. 1890 áprilisában a betegbiztosításival egy időben

³⁶ *Reichsgesetzblatt* Jahrgang 1888. am 6. April. Gesetz vom März 1888, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter. A 60. § rendelkezik a magánegyesületi pénztárakról. A *Reichsgesetzblatt* e számának egy példánya megtalálható MOL K 231 99. cs.

³⁷ MOL K 231 99. cs.

elkészült egy — nem kötelező alapon felépülő — tervezet és egy indoklás is. Olyan értekezleti megvitatásra azonban, mint amilyen a megbiztosítási tervezet esetében megtörtént, itt nem került sor. Azon az értekezleten a kereskedelmi miniszter még azt mondta, hogy a másik javaslatot is benyújtja az országgyűlés őszi ülészakán, az mégsem került a parlament elé. Helyette 1890 végén küldtek ki a kamaráknak és más érdekelteknek egy újabb tervezetet véleményezésre, a beérkezett válaszok után azonban az ügyet ad acta tették. A törvénytervezetnek a balesetmegelőzésre és az iparfelügyelői rendszerre vonatkozó részeit viszont külön törvényjavaslatként³⁸ benyújtották, és azt az országgyűlés az 1893: XXVIII. törvénycikként, amely a vállalkozókat biztonsági intézkedések megtételére kötelezte a balesetek elkerülése végett, illetve az iparfelügyelői rendszerrel intézkedett, el is fogadta.

A benyújtott megbiztosítási törvényjavaslatához mellékelte indoklás európai léptékben ad történeti áttekintést a biztosításügyről, elmondva, hogy a céhes viszonyok megszűnte után hogyan vált el az ipari és gyári munkások problémája az európai országokban a szegényügytől. Áttekintették a magyarországi szegénygondozás, illetve munkásügy addigi állását is.³⁹ Majd az indoklás a javaslat lényegi elemeit ismerteti. Ezután közli, hogy az ipari segédzemélyzet kötelezett a biztosításra tekintet nélkül arra, hogy csak felmondással vagy felmondás nélkül távozzon-e. Ez valójában nagy jelentőségű döntés, mert azt jelenti, hogy nemcsak a segédnek minősülők kötelezettek a biztosításra, hanem az egyéb szakképzetlen — hogy egy későbbi terminológiával éljek — munkások is kötelesek belépni. Azok a pénztárak, amelyeknek alakítását a céhek helyébe lépő ipartestületek kebelén belül az ipartörvény fakultatíve lehetővé tette, ha létrejöttek, csak segédek fogadtak soraikba. Az új rendelkezéssel az új biztosítási intézmény átfogta a munkaerő minden kategóriáját évi 1200 Ft fizetési határig, beleértve a napszámosokat is (de nem az alkalmi munkásokat).⁴⁰ Ahogy az indoklás mondta, „minden ipari alkalmazott ezen ténykörülmény alapján egyszersmind köte-

38 Jó néhány kereskedelmi és iparkamara javasolta, hogy a biztosítás és a hozzá szervezetenként nem kötődő balesetmegelőzést és iparfelügyeletet külön törvénybe foglalják. Ez volt az Országos Iparegyesület álláspontja is.

39 A korábbi — önkéntes — biztosítás adatait a következőképp foglalták össze. 173 gyár 15.000 munkását betegségélyező egyleteknél biztosítja. 208 vállalat tart fenn gyári pénztárat 21.000 munkás taggal, itt a bérből 1—6%-ot levonnak. 43 gyár munkásait ingyenesen kezletti, itt 1000 munkás van alkalmazásban. 464 gyárban nem gondoskodnak a betegségélyezésről, főleg kisebb vidéki malmokban, szeszfőzdeknél, itt 24.000 munkás dolgozik. (Ez a gyárak 49%-a, az összes gyári munkásnak 27%-a.) A kisiparban az addig alapított 200 ipartestületnek csak kisebbik része alapított pénztárat. A kisiparban 139 a segédek számára fennálló egylet. Az Általános Munkás Betegélyező és Rokkant Pénztárnak 1889 végén 43.000 tagja van, vagyona 137.926 Ft. A vállalati pénztárak összvagyon: 694.470 Ft. Az általános munkáspénztárnak az országban 40 fiókja van, 130 gyár egyszerűen ide léptette be összes munkásait. A vas- és acélgyárak egy részénél ezidőtájt bányatársulások működnek.

40 Susan Zimmermann úgy értelmezi a törvénynek azt a kikötését, hogy csak a nyolc napnál hosszabb időre alkalmazott munkásokra terjed ki a biztosítási kötelezettség, hogy így a napszámosok kimaradtak belőle (Zimmermann 1997, fordítását lásd e számban). Ezzel ellentétesen vélekedik Szikra 2001. A valódi kérdés a napszámos terminus jelentése. A törvényjavaslat indoklásából egyértelműen kiderül, hogy napszámos alatt azokat értették, akik nem segédek (Gehilfen), vagyis nem tanultak ki egy szakmát és felmondás nélkül elbocsáthatók. Bérüket napibéren számolták, de rájuk a törvény kiterjedt. Akik valójában kimaradtak a biztosításból, azok az emberpiacokon alkalmi munkákra felfogadható napszámosok voltak, akik munkaviszonya nyolc napnál rövidebb ideig tartott.

lezett tagja a betegsegélyező pénztárnak — egyik sarkalatos elve a törvényjavaslatnak”.⁴¹ Ehhez az indokláshoz a képviselőház közgazdasági bizottsága által benyújtott bizottsági jelentés kevés lényeges új elemet fűzött hozzá.⁴²

Az országgyűlési vitában a törvénytervezet széles támogatást kapott, nemcsak a kormánypárti szavazatok nem voltak kétségesek, hanem a Függetlenségi Párt is — felidézve, hogy a kezdeményezés tulajdonképpen Irányi Dánieltől indult ki — támogatta a tervezetet. A mérsékelt ellenzék — Apponyi, Károlyi és társai — mérsékeltelen ellenezte a javaslatot, bizottsági tárgyalásra kívánván azt visszaküldeni, bizonyos mérsékeltelen koncepciózus módosításoknak a tervezetbe való beépítése végett.⁴³ A törvény nem váltott ki nagyobb politikai izgalmakat, három ülés alatt a képviselőház mind az általános, mind a részletes vitát lezárta.

A törvénytervezet alapelveként a bizottsági előadó a kényszert jelölte meg, illetőleg azt a törekvést, hogy fizetendő járuléka a lehető legkisebb legyen, a segély pedig a lehető legszükségesebbre korlátozódjon.⁴⁴ Ezt az álláspontot egyik oldalról sem vitatták. A mérsékelt ellenzék módosító javaslatai a biztosítás szervezetére vonatkoztak. A tervezet hatféle pénztárat vett számításba: a már meglévő bányatársuladákat, magán-egyesületi pénztárakat, ipartestületi pénztárakat, vállalati pénztárakat (ezek aleseteként az építési pénztárakat), ezek mellé rendelte fölállítani a kerületi pénztárakat.⁴⁵ Valamennyi pénztárfajtában, ha alapszabályai a törvénynek megfeleltek, eleget lehetett tenni a biztosítási kötelezettségnek.⁴⁶ A képviselők közül többen e rendszer célszerűségét vitatták (s érveik utólag igazolódtak). A mérsékelt ellenzék a megvalósult helyett községekre alapozott pénztári rendszert javasolt, azzal, hogy ahol a munkások száma nem indokolja, ott nem kell pénztárat létrehozniuk. Így persze nem érvényesül mindenütt a kényszer, ismerték el, de az egyenlő elbánás hiányát csak a közteherviselésnél, általános emberi jogoknál lehet számon kérni, a „gazdasági ápolás terén a célszerűség dönt”.⁴⁷

41 *Képviselőházi Irományok* 1890. Törvényjavaslat az ipari és gyári alkalmazottak betegsegélyezéséről. 169.

42 „A jelen törvényjavaslat úgy humanisticus és egészségügyi, mint közgazdasági, illetve iparpolitikai tekintetből egyaránt nagyfontosságú modern alkotás, megtartó conservatív irányzattal.” Így tehát az állami kényszer szükséges, mert „egyrésről ugyanis a segélyezés általánosítása e nélkül a nagy tömeg erkölcsi képtelenségén — az akaratérő hiányán — bizonyonnal megtörné” másrésről nélkülözhetetlen ahhoz is, hogy minél kisebb teher mellett lehessen a legtöbb előnyt élvezni. Uo. 935. sz.

43 *Képviselőházi Irományok* 1891. 976. sz. pécskai Gaál Jenő határozati javaslata.

44 *Képviselőházi Napló* 1891. 450. ülés. Perlaky Elek, a gazdasági bizottság előadója. 450. ülés

45 A pénztárfajták sokféleségét a pénzügyminisztérium képviselője is eliminálni akarva, a pénztárak fajtáival kapcsolatban a már említett értekezleten javasolta, hogy inkább kevés centralizált pénztár legyen, mint sok, az életképesség határán levő. „Az értekezlet, a mely épen azokból az elemekből volt összeállítva, a melyek mindegyikének osztályértekekből egy bizonyos nemű pénztár fenntartása mellett kell harcolni, politikai kérdést csinált ebből az eszméből s az eredeti szöveg mellett maradt.”

46 Ez egybevágott a német és az osztrák betegbiztosítási törvények azon szándékával, hogy a már fennálló különféle pénztárakat — alapszabályaikban az új törvényhez igazítva őket — továbbra is megőrizzék és az eddig nem biztosítottak számára hozzanak létre új pénztárakat, hogy a biztosítási lefedettség teljessé váljon (Köhler — Zacher 1981: 29). E kérdéssel kapcsolatban Enyedi Lukács már idézett pénzügyminisztériumi feljegyzésében rámutatott arra a különbségre, hogy az osztrák törvényjavaslat 3 millió biztosítottal számolt, míg a magyar 300.000-rel, tehát a sokféle pénztárfajta megőrzése nálunk nem célszerű.

47 A mérsékelt ellenzék határozati javaslatát ismertető Gaál Jenő hozzászólása. 450. ülés. Noha a mérsékelt ellenzék Angliát emlegette példaként, a betegbiztosításnak a községi szervezetre bízása a német rendszer egyik eleme volt, amint azt Baross Gábor fejére is olvasta a mérsékelt ellenzéknek. Válaszában hangsú-

A vita során számos hozzászóló érvelt a törvény mellett azzal, hogy az hatékony eszköz a szociáldemokrácia visszaszorítására, illetve terjedésének megelőzésére. Ezen érvelés szerint a javaslat erénye, hogy elejét veszi egy betegségnek és az könnyebb, mint a gyógyítás. Nálunk ugyan pillanatnyilag még nincs, de nyugatról ismerjük a munkásmozgalmat. A törvénytervezet alkalmas a munkásságnak a társadalommal való kibékítésére, megmutatja neki, hogy a társadalom törődik sorsukkal, állította sok képviselő. De ezzel ellenkező vélemények is elhangoztak. Hegedűs Sándor a kormánypárt padsoraiból mutatott rá, hogy illúzió a munkásbiztosítási törvényektől várni Európában a munkásmozgalom lecsendesítését. A tapasztalat azt mutatja, hogy a munkásbiztosítás megteremtése Németországban sem szerezte le a sztrájkokat. A betegbiztosítás, balesetbiztosítás, vasárnapi munkaszünet, a munkásmozgalomnak nem legfontosabb követelései, számukra ez csak másodlagos.⁴⁸ Ugyanerről a kérdéstről foglalt állást Tisza István is, kifejtve, hogy ettől a javaslattól, mint bármely, a tárgykörbe vágó javaslattól, nem lesz örök béke a társadalomban, mert a gazdaságban az érdekelt felek — tőke és munka — között a küzdelem előreláthatólag mindig fennmarad. Azonban egy erőteljes, de amellettt értelmes, tisztességes, emberi színvonalon álló egzisztenciával bíró osztály, melynek veszténivalója is van, sokkal kevésbé veszélyes ellenfél, mint egy elzüllött munkásosztály, mely könnyen hajtható a legvadabb kétségbeesés karjai közé. E feladatokat tehát az államnak vállalnia kell, mindamellett „azonban a leghatározottabban ki kell jelenteni, hogy szembe szállunk minden irányzattal, amely a magánvagyon, a vállalkozás szabadsága ellen fellép”. Ha a vállalkozási szabadságot valahol korlátozni kell, az mindig megindokolandó kivétel. A produktivitásnak ez az alapja, ezért végső soron a vállalkozás korlátozása a munkásság ellen is irányul.⁴⁹

Szerinte a szükséges intézkedések sorozatában ez a törvényjavaslat csak egy láncszem. Szükségesek a gyári törvények is, első lépésként helyénvaló az iparfelügyelők bevezetése, de ez csak a kezdet, mert a gyermek- és női munka tekintetében nem megy elég messze a mostani szabályozás. Gyári viszonyok mellett azonban a lakáskérdéssel is foglalkozni kell. Jelenleg különösen a fővárosban súlyos a helyzet, mint mondta, annyira, hogy munkáslakásokat kellene építeni. Ezeket az intézkedéseket az államnak kell vállalnia.⁵⁰

lyozta, hogy a magyar községi szervezet nem alkalmas a betegbiztosítás adminisztrálására és a pénztárak felállítására.

48 *Képviselőházi Napló* 1891. 450. és 451. ülés.

49 Véleménye szerint van, ahol az államsegély, van ahol az önsegély a helyénvaló, de természetesen az utóbbinak kell elsőbbséget biztosítani, ahol csak lehet, mert az államsegély „zsibbasztja az egyéniséget”. A kényszerbiztosítás szükséges, de az egyéniségre káros befolyást gyakorol, ezt ellensúlyozhatja a biztosítottaknak adandó önkormányzat, amelyben ügyeiket szabadon intézhetik. Tisza István felszólalása. 451. ülés.

50 Tisza később egy tanulmányában azt állította, hogy a biztosítópénztárak autonómiáját, ahogy az megvalósult, ő vívta ki. „E sorok írója már mint fiatal ember is küzdött e problémával az 1891-iki betegsegélyező törvény megalkotásakor. E törvény a maga eredeti alakjában teljesen tönkre tette volna a betegsegélyező egyesületeket. A kezdő politikus szívós küzdelemmel csikarta ki Baross Gábortól ez egyesületek némi szerény existenciáját lehetővé tevő engedelményeket.” (Tisza 1923) Nem tudjuk, hogy parlamenti felszólalásán túl Tisza mire utalt, talán a Szabadelvű Párton belüli egyeztetésekre. A minisztériumi apparátusokban is jelen voltak a munkásmozgalmi kötődésű egyesületek tevékenységének korlátozására irányuló törekvések.

E józan hangok ellenére a szociáldemokrata munkásmozgalom háttérbe szorítása sokak szemében mégis a törvény létjogosultságának egyik eleme. Ezt mutatja az általános munkáspénztár körül zajlott polémia. Egyes képviselők szavá tették, hogy ez az intézmény nem csupán segélyezéssel foglalkozik, hanem káros eszméket is terjeszt, a befizetett járulékokat pedig nem kizárólag az alapszabály szerinti céljaira fordítja, hanem például röplapokat nyomtat. Más, a mérsékelt ellenzékhez tartozó képviselők viszont — hivatkozva a náluk járt munkásdelegációkra is — védelmükbe vették az általános munkáspénztárt, hangsúlyozva, hogy e társadalmi rétegben milyen nagy jelentőséggel bír egy ilyen nagy létszámú, önszerveződésre épülő pénztár kifejlődése.

Ez a kérdés kétség kívül a törvényelőkészítés során is felmerült, és a munkásmozgalom visszaszorításának szempontja nyomot is hagyott a törvényen. Mégsem mondhatjuk, hogy elsősorban ez mozgatta volna a törvény kidolgozóit, noha például a javaslatot megtárgyaló értekezleten a pénzügyminisztérium képviselője — később teljesen beigazolódtott — gazdasági megfontolásokból is, a túl sok pénztár felállítása ellen érvelve a magánegyesületi pénztárak (vagyis: az általános munkáspénztár) kihagyását, vagy legalább gyengítését követelte (ne hajtathassa be kinnlevőségeit közadók módjára, szemben a többi pénztárral), és ezt a szociális izgatás leküzdésének szempontjából is fontosnak tartotta. Javaslatával a kérdésben elsődlegesen illetékes belügyminisztérium képviselője nem értett egyet és az, az értekezlet elutasító álláspontja ellenére, feltehetően csak a pénzügyminiszter fellépése nyomán került be a törvénybe. Enyedi Lukács már többször idézett szakértői jelentésében szintén a túl sok pénztár gazdasági irracionálisának érve kapcsolódott össze a szociális izgatás problémájával.⁵¹ Az általános munkáspénztárral szembeni fellépés szándéka az elfogadott törvényben annyiban hagyott nyomot, hogy más pénztárfajtákból tiltotta az átlépést a magánegyesületi pénztárakba, illetve, hogy a még máshol nem pénztártag munkásoknak kötelezővé tette a belépést a vállalati pénztárba, ha a cég ilyet alapított.⁵²

Voltak képviselők, nem csak a mérsékelt ellenzék soraiban, hanem a kormánypártban is, akik — akár támogatták, akár elleneztek a javaslatot — fölhívták a figyelmet a törvény hosszabb távon érvényesülő, illetve elvi jelentőségű következményeire. Gaál Jenő hozzászólásában — miután több képviselő is frázisszerűen arról beszélt, hogy Magyarország végre a „szociál politikai törvényhozás útjára lépett” — óvott attól, hogy a törvénnyel kapcsolatban ezt a kifejezést használják. Az államnak szerinte a termelés és nem a termelés egyes tényezőivel kell törődnie. Ebből lehet levezetni a munkások védelmét, de csak annyiban, hogy a túlságos követeléseket minden oldalról visszautasítva, védelemben kell részesíteni, azt, akinek gyengeségét a másik fél kihasználná. Ahol tehát a munkások nem tudják magukat munkaadóikkal szemben megvédeni, nem elég előrelátóak stb., ott az államnak joga van közbelépni. „Ha már most a munkások védelmét, biztosítását és támogatását elvként állítjuk fel, olyasmit mon-

51 MOL K 231. 99. cs.

52 Ez a rendelkezés, amelyet a különböző pénztárak engedélyeztetése során a kerületi pénztárakat preferáló politika is segített (Szikra 2001) bizonyos eredményre vezetett; az általános munkáspénztár taglétszáma az 1890-es években 40.000-ról 50.000-re nőtt, míg ugyan ezen évtizedben az összes biztosított száma kb 150.000-ról több mint félmillióra nőtt. Vagyis az általános munkáspénztár nem tudta kihasználni a biztosítás kötelezővé válásából következő fejlődést.

dunk ki, a minek következményei beláthatatlanok.” Németország példája mutatja, hogy az „építészeti összhanggal, úgyszólván a szépészeti érzék kielégítése céljából” alkotott törvények nem vezetnek jóra, csak a munkásmozgalom terjedését segítik elő, mert az „alsó munkásosztállyal megismertet elveket, amelyekről különben az nem is hallana, s nem meglegedettséget szül, hanem éppen elégedetlenséget kelt”.⁵³

Még világosabban fogalmazott a szabadelvű párti Hegedűs Sándor. Szerinte a munkások illúziókba ringatják magukat, ha azt képzelik, hogy e törvényt messzemenő továbbiak követik. A törvényjavaslat címe nem ígér sokat, s ez jó. „Ne is beszéljünk szociális kérdéstről, ne mondjuk, hogy a szociális politika terére léptünk.” Szerinte az egészségügy, szegényügy terén van ez a törvény. A szociális kérdés a munkásoknak a munkaadókkal való viszonya, az állammal és a társadalommal való viszonya. A munkásmozgalom elfogadhatatlan követeléseire vonatkoznak. E törvény nem a munkásmozgalom céljait kívánja megvalósítani, hanem egészségügyi, szegényügyi célokot követ. Az általános szavazati jog, a munkabíróság, mely nem csak békéltet, de a béreket is diktálja, a nyolc órás munkaidő, a munkásszövetkezetek, a nyereségben való részesedés „minden kockázat nélkül”: ezek a munkásmozgalom igazi céljai. E törvényt ezért csak a szegényügy, illetve az egészségpolitika újabb formájának kell tekinteni és nem a szociálpolitikai törvényhozás kezdeteként emlegetni, ami azt a benyomást keltheti, hogy a szociáldemokraták programjának első lépéséről van szó.⁵⁴

E törvénnyel és vele együtt a vasárnapi munkaszünetről és két évvel később az iparfelügyelőkről és balesetmegelőzésről szóló törvény jelenti a magyar állami szociálpolitika első hullámát.⁵⁵ Az utolsóként idézett felszólalások jelzik, hogy a munkásvédelem — munkásbiztosítás szembeállítás Magyarországon is jelentkezett (Noha ugyanakkor vannak tartalmi összefüggések is közöttük). Mindkettő — noha nem pontosan ugyanolyan szempontokból — ütközött a liberalizmus elveivel. Az 1891-es törvénnyel kapcsolatban felmerült, hogy „Nem szakít-e az individualisztikus gazdasági jogrenddel s nem indul-e meg — ahogy mondani szokás — az állam-szocializmus lejtőjén?” (Ráth 1891) A kérdést megfogalmazó szerző válasza az volt, hogy nem, hiszen nem az állam terjeszkedik tovább a termelésben, viszont „communizmust” hoz létre. A javak juttatásánál ugyanis nincs tekintettel arra, hogy ki mennyit termelt meg belőle munkája, illetve tőkebefektetése révén. De nem csak a munkaadók megterhelése miatt „communizmus” ez, hanem maguk a munkások között sem érvényesül az individuá-

53 Gaál Jenő hozzászólása.

54 Hegedűs Sándor felszólalása. 451. ülés.

55 Az 1891-es törvény nem mindenben váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A túl sokféle pénztár többsége túlságosan kicsi maradt a nyereséges működéshez (Kármán 1901; Buday 1901). Nemcsak a betegbiztosítási pénztárak rossz működése kényszerítette ki az új törvény kidolgozását, a biztosítási szervezet centralizációját. Ekkor már az — általában frissen alakult — munkaadói érdekképviseletek is igényelték a kötelező balesetbiztosítási törvény kidolgozását. Ennek oka az volt, hogy az 1893: XXVIII. tc. 37. §-a kimondta: a munkaadó magánjogi felelőssége a kihágás külön elbírálása mellett is fennáll. Vagyis attól függetlenül, hogy a munkaadó követett-e el olyan mulasztást a balesetmegelőzésben, amelyért büntetőjogilag felelőssé tehető, mindenképpen kárpótálással tartozik. Az e paragrafust alapján kifejődött bírói gyakorlat a munkaadókra nézve kifejezetten hátrányos volt, s miután a bíróságok munkásoknak kedvező ítéleteinek híre ment, kifejezetten sok per indult a vállalatok ellen. A munkaadói sürgetés magyarázataként Heller Farkas és Gelléri Mór egyaránt ezt adják elő és a szociáldemokrata nyilatkozatok szintén ezt állítják (Heller 1923; Gelléri 1912).

lis logika: akik soha sem lesznek betegek, vagy szenvednek balesetet, azok is fizetik a járulékot, mások pedig, akik esetleg sokkal kevesebbet fizettek, jelentős járadékot élvezhetnek. Ráth véleménye szerint a munkások létbizonytalanságán az „individuális jogrenddel” összhangban kényszerbiztosítás esetén úgy lehetne segíteni, ha mindenki befizetéseit egyéni számlán kezelnék. Hasonló álláspontot fejt ki a *Közgazdasági Lexikon* munkásbiztosítás címszava, amely szerint a kötelező biztosítás „erős érvágás az egyéni szabadság elvén, fontos kivétel az individualistikus társadalmi jogrend szabályai alul. Sőt erős communistikus vonás is rejlik abban, mert a biztosítottak együttvéve oly kényszerközösséget (Zwangsgemeinschaft) alkotnak, melynek körén belül a teher és előny nagyon egyenlőtlenül oszlik meg. A befizetett díjak arra valók, hogy azok szükségleteit fedezzék, kik munkaképtelenné válnak” (KL 1900: 771). Jobban megfelelné az individualisztikus rendszernek, ha csak kényszertakarékosság lenne, s minden munkásnak meglenne így a maga saját alapja, amiből támogatnák, ha szükséges.

A munkásvédelem másként ütközik a liberalizmussal is. A munkaadó és munkavállaló közti viszonyba törvényileg beavatkozva, a munkát kiemeli a magánszférából. Ez sokak szemében Magyarországon is radikálisabb átalakításnak tűnt, mint a kötelező biztosítás bevezetése. A munkajog, sztrájkjog, szakszervezeti jog kifejlődése, amely felé a munkásvédelmi intézkedések tartottak, a munkavállalók emancipációját jelentik. Ezzel szemben a kötelező biztosítás mellett a magánszférában megmaradhat a munkaviszony meglehetősen paternalista jellege (Bódy 2000). A magyar munkaadók — kisiparosok és nagypolgárok egyaránt — a későbbiekben is hajlandóak voltak tárgyalni biztosítási törvényekről, esetleg maguk kezdeményeztek ilyet, de mindenkor ellenálltak a munkajogi törvények meghozatalának, amelyből az első, más országokhoz képest megkésve — nem számítva egy magántisztviselőkre vonatkozó korábbi rendeletet — csak 1937-ben született meg.

Munkásbiztosítás útjának választásával eldőlt az is, hogy az iparosodás nyomán keletkezett új „szociális kérdés” kezelésében a juttatásokat a munkaviszonyhoz kapcsolják, nem pedig állampolgári jogon adják. (Vannak országok, amelyek inkább ezt az utat járják, nálunk ez csak elvi lehetőségként merült fel.) Elvi kérdésként merült csupán fel, hogy a mezőgazdaságra ki kell-e terjeszteni a biztosítást. Valódi dilemma viszont a kényszer- vagy fakultatív biztosítás kérdése. Mint láttuk, ezt a balesetbiztosításnál ekkor a fakultatívitas, a betegbiztosításnál a kényszer javára döntötték el. A balesetbiztosítási tervezet törvénnyé válását talán az is nehezítette, hogy sokan vélheték úgy, kényszer nélkül a biztosítás nem lehet hatékony. A kényszer elvének elfogadásával a betegbiztosításban merült föl a kérdés, hogy miként illesszék be a rendszerbe a meglévő magánegyesületi pénztárakat. Magyarországon — egyaránt szemben a marginalizálásukat célzó javaslatokkal és az elvi liberális osztrák törvénnyel — azt a megoldást választották, hogy magán jellegük háttérbe szorításával minél szigorúbb szabályok révén igyekeztek őket a rendszerbe integrálni. Ennek célja nyilvánvalóan a szociáldemokrata mozgalom kontroll alatt tartása volt. Ezt az általános munkás-pénztár létszámának korlátozása tekintetében el is tudták érni. Ugyanakkor — mivel a pénztárak szervezetét liberális elvek szerint autonómiára alapozták — az új pénztárak

is (a vállalatiak kivételével) a munkásmozgalom bázisává váltak. Vezetőik szociáldemokraták, tisztviselők a mozgalom káderei.⁵⁶

FORRÁSOK

- Magyar Országos Levéltár, Kereskedelmi Minisztérium 39. cs., 40. cs., 42. cs., 43. és 99. cs.
 Magyar Országos Levéltár, Pénzügyminisztérium. 330 cs.
Képviselőházi Irományok 1890—91: Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett Országgyűlés Képviselőházának irományai. XXIV—XXV. köt. Budapest
Képviselőházi Napló 1891: Az 1887. évi szeptember hó 26-ára hirdetett országgyűlés Képviselőházának Naplója. XXII. köt. Budapest
 KL 1900: *Közgazdasági Lexikon* II. köt. 1900. Budapest Szerk.: Halász — Mandelló
 MJL 1898: *Magyar Jogi Lexikon* I. köt. 1898. Budapest Szerk.: Márkus Dezső
Közgazdasági Értesítő. (A Földművelésügyi Ipari és Kereskedelmi Minisztérium hivatalos közlönye.) VII. évf.
Magyar Ipar. X. évf.
Nemzetgazdasági Szemle. XIV. évf.
Reichsgesetzblatt im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder. Jahrgang 1888.

HIVATKOZOTT IRODALOM

- Bódy Zsombor 2000: A munkaviszony a kereskedelemben és iparban a századforduló Magyarországn a joggyakorlat tükrében. In: Sasfi Csaba (szerk.) *Régi témák, mai kérdések a mentalitástörténetben*. Rendi társadalom — polgári társadalom 11. Esztergom.
 Branca-Rosoff, Sonia — Guilhaumou, Jacques 1998: De »société« à »socialisme« : l'invention néologique et son contexte discursif. *Langage et société* 1998. mars-juin.
 Buday László 1901: A m. kor. országainak betegsegélyező pénztarai 1898-ban. *Magyar Statisztikai Közlemények* Új folyam. XXV. kötet. Budapest
 Cieger András 2001: A hatalomra jutott liberalizmus és az állam a dualizmus első felének magyar politikai gondolkodásában. *Századvég* Tavas.
 Concha Győző 1895: *Politika*. Budapest
 Concha Győző 1895a: A társadalomról. Dorotyaegyleti előadás. *Budapesti Szemle*. 347.
 Ecséri Lajos 1883: A munkásbiztosítás kérdése. *Értekezések a nemzetgazdaságtan és a statisztika köréből*/6.
 Ecséri Lajos 1884: *A munkássegélyezés ügye Magyarországon tekintettel a munkásbiztosítás kérdésére*. Budapest
 Enyedi Lukács 1889: A munkásbiztosításról. *Nemzetgazdasági Szemle*. (13) 3.
 Földes Béla 1890: Munkásvédelem és munkajog. *Budapesti Szemle*. 1890.
 Gelléri Mór 1912: *Hetven év a magyar ipar történetéből*. Budapest
 Gyáni Gábor 1994: *A szociálpolitika múltja Magyarországon*. Budapest
 Hanák Péter 1983: *Magyarország története 1890—1918*. 7/1. Budapest.
 Heller Farkas 1923: *Magyarország socialpolitikája*. Budapest
 Henning, Hans-Joachim 1994: Bismarcks Sozialpolitik im Internationalen Vergleich. In: Pohl, Hans (Hrsg.) *Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart*. Stuttgart.
 Hoffmeister Herbert 1981: Landesbericht Österreich. In: Peter A. Köhler — Hans F. Zacher: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung*.
 Kármán 1901: A betegsegélyező pénztárak statisztikája 1893—1898. *Közgazdasági Szemle*. 24. köt.
 Jürgen Kocka — Hans-Jürgen Puhl — K. Tenfelde (Hrsg.) 1994: *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat*. München — London — Paris.

⁵⁶ Garbai Sándor visszaemlékezése szerint, aki maga is vezető szerepet töltött be a biztosításban, az 1907-es törvény után a párt minden szóba jöhető emberét el tudták helyezni a pénztárakban (Petrák 1976).

- Köhler, A. Peter — Zacher, Hans F. 1981: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Grossbritannien, Österreich und der Schweiz*. Berlin.
- Laczkó István 1968: *A magyar munkás és társadalombiztosítás története*. Budapest
- Machtan, Lothar 1991: Der Arbeiterschutz als sozialpolitisches Problem in Zeitalter der Industrialisierung. In: Hans Pohl (Hrsg.) *Staatliche, städtische, betriebliche und kirchliche Sozialpolitik vom Mittelalter bis zur Gegenwart*. Stuttgart.
- Petrák Katalin 1976: *Tanúságtevők. Visszaemlékezések a magyarországi munkásmozgalom történetéből 1905—1918*. Budapest Garbai Sándor visszaemlékezése.
- Petrák Katalin 1978: *A szervezett munkásság küzdelme a korszerű társadalombiztosításért*. Budapest
- Ráth György 1901: A munkásbiztosítás hazánkban. *Nemzetgazdasági Szemle*. (15) 1901. január
- Ritter, Gerhard A. 1989: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*. München.
- Szikra Dorottya 2001: *Az 1891-es magyar munkásbiztosítási törvény, valamint előzményei és végrehajtása*. Doktori disszertáció, kézirat ELTE Szociálpolitikai Doktori Iskola.
- Tisza István 1923: Kényszerbiztosítás és önkormányzat. In: *Gróf Tisza István összes munkái*. Budapest, I. köt. (Eredetileg: *Magyar Figyelő* I. évf.)
- Zimmermann, Susan 1997: Geschützte und ungeschützte Arbeitsverhältnisse von der Hochindustrialisierung bis zur Weltwirtschaftskrise. Österreich und Ungarn im Vergleich. In: A. Komlosy — Ch. Parneiter — I. Stacher — S. Zimmermann: *Ungeregelt und unterbezahlt. Der informelle Sektor in der Weltwirtschaft*. Wien. (Magyar fordítását lásd ebben a számban.)