

PÓK ATTILA

Bürokrata bűnbakok a modern kori Magyarországon

Kutatási kérdések és lehetőségek

Szász Zoltánnal több mint két évtizede dolgozom együtt „bürokrata”-ként az MTA Történettudományi Intézete ügyeit intézve. Egy tudományos intézmény tevékenységének szervezése során természetesen az a legfontosabb feladat, hogy minél több színvonalas, az intézménynek tekintélyt, elismerést szerző és közvetve-közvetlenül a munka pénzügyi háttérét erősítő tudományos eredmény szülessen. Ugyanakkor foglalkozni kell az intézmény napi problémáinak feloldásával, egy kis közösség csoportdinamikájának alakulásával is. Ez a kettős feladat, amely nem ritkán okoz, elegáns terminológiával élve „kreatív feszültséget”, egy szakmailag jól hasznosítható előnnyel is jár: fejlesztí a múlt bürokratái iránti empátiát, kutatóként jobban meg tudjuk érteni a különböző hivatalokban dolgozó, a napi adminisztráció feladataival küszködő elődeink élethelyzeteit. Ezért választottam erre az ünnepi alkalomra a Szász Zoltán kutatási területéhez kapcsolódó, a modern kori magyarországi közigazgatás problémakörébe illeszkedő témát.

A közelmúltban osztrák kolléganőnk, Waltraud Heindl, akivel évtizedek óta igen sok tudományos együttműködési projektet szerveztünk, szervezünk, korábbi monográfiájának gondolatait folytatva, sokéves bürokrácia-történeti kutatásait összegező, nagyívű, továbbgondolásra ösztönző tanulmányt publikált az *Austrian History Yearbook*-ban a Habsburg Monarchia állami hivatalnokainak politikai és társadalmi szerepéről.¹ A 18. század közepétől a Monarchia felbomlásáig terjedő időszakot tekintti át, az állami bürokráciát a politika és az állampolgárok, a társadalom közötti, mindkét oldalról többször kárhoztatott, mint elismert közvetítő csoportként mutatja be. Egyik fő értékelő, elemző szempontja az állami bürokrácia bűnbakfunkciója, hiszen mind az általa vizsgált időszakban, mind más korszakokban és régiókban, akárcsak a mai Magyarországon, gyakran találkozunk egy közhelyszerű sztereotípiával: a politikusok nagyszerű koncepciói a bürokraták kisszerű, földhözragadt magatartása miatt vallanak kudarcot. A vád az egyszerű állampolgárok oldaláról is felmerül: a bürokraták képtelenek hatékonyan és empatikusan kezelni a hivatali íróasztalaikra kerülő ügyeket, élő emberek helyett csak aktákat és paragrafusokat látnak, nemegyszer gúzsba kötik a társadalom teremteni, alkotni vágyó kreatív energiáit. A bürokraták az ilyen megjegyzésekre válaszolva a politikusok szakismereteinek bántó, zavaró hiányosságaira

¹ Waltraud Heindl: *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848.* Wien-Köln-Graz, 1991. *Úő:* *Bureaucracy, Officials, and the State in the Austrian Monarchy: Stages of Change since the Eighteenth Century.* *Austrian History Yearbook* Volume 37(2006) 35–57.

utalnak, az életidegen megoldások meddő erőltetéséért kárhozthatják a politikusokat, akik stratégiailag megalapozottnak tűnő terveik kudarcáért igazságtalanul ostorozzák a bürokráciát. Indokolatlan és igazságtalan a mindenkori előírásokat pontosan követő hivatalnokok szempontjából az ügyfelek türelmetlensége is: érvelésük szerint a pontos, minden részletre gondosan ügyelő adminisztráció természetesen időigényes!

Éles ellentétben áll ez a hétköznapi megközelítés a Waltraud Heindl elméleti kiindulópontjaként hasznosított Max Weber-felfogással, amely a progresszív, modern racionalitás, a politikai hatalomgyakorlás intézményes megtestesülése részeként írja le a modern állami bürokráciát.

Waltraud Heindl tanulmánya készített arra, hogy nagy részben Szász Zoltánnal évtizedek óta közös kollégánk, Somogyi Éva politika- és társadalomtörténeti eredményeiből kiindulva, a bűnbakkeresés fogalmi kereteit hasznosítva vessek papírra néhány gondolatot a modern, leginkább dualizmus kori magyar állami bürokrácia politikai szerepének ellentmondásosságáról – tudatosan mai szempontból, több mint 140 évvel a kiegyezés és 20 évvel a bipoláris világrendszer összeomlása, a magyarországi politikai rendszerváltás után. Ez a vázlatos gondolatmenet tehát nem a magyar bürokrácia társadalomtörténetét vizsgálja, hanem inkább a bűnbakkeresés mentalitás- és eszmetörténeti kérdéseinek egy esettanulmánya.

A bűnbak-fogalomról

A fogalom eredeti, bibliai értelmében szimbolikus tetről van szó: a köztudottan ártatlan állatra tudatosan ruházzák át a közösség bűnét és így megszabadítják bűneik nyomasztó terhétől a valóban vétkeseket. A modern társadalmakban zajló bűnbakkeresés már abból indul ki, hogy a megtalált bűnbak valóban bűnös és a bűnbak kijelölése, megbüntetése jogos. A „modern” bűnbak is igen fontos funkciókat lát el a kisebb és nagyobb közösségek életében. Az egyik ilyen funkció a válságok, nehézségek okainak értelmezésére a közvélemény által mindig igényelt úgynevezett leegyszerűsített okmagyarázat: a különböző bonyolult, soktényezős politikai-történelmi helyzetekben, elsősorban, válságok, tragédiák idején a társadalomnak magára találásához, az újrakezdéshez, továbblépéshez magyarázatra van szüksége: ki a felelős a történetekért? Alapos elemzésre nincs lehetőség, de a gyors válaszra elengedhetetlenül szükség van s itt tesz „jó szolgálatot” a bűnbak. Humuszos táptalaj a bűnbakkereséshez az olyan helyzet, amikor a büntetőjogi, politikai és morális felelősség nem esik egybe, itt a „jól kiválasztott” bűnbak leegyszerűsíti a válaszadást. A modern bűnbak másik fontos funkciója az, hogy a kisebb vagy nagyobb közösségek kohézióját erősítheti. A közös gyűlölet ugyanis – amint azt szociálpszichológiai vizsgálódások² bizonyítják – a közös szeretetnél is szorosabban tud összetartani kis és nagy csoportokat, a bűnbak segítheti a közösségek akcióképességének, mobilizálhatóságának fokozását.

2 *René Girard: The Scapegoat*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986. Chapter 9.

Az ideális bűnbak

Az eddig elmondottak a bűnbakkeresők szempontjaira vonatkoznak, ugyanilyen fontos a vizsgálódás azonban a bűnbak oldaláról is. Hogyan lesz egy egyén vagy csoport bűnbak? A vonatkozó kutatások³ erre egyértelmű választ adnak: a bűnbak legfontosabb jellemzője idegensége és kisebbségi helyzete: valamilyen szignifikáns eltérés a csoport elfogadott normáitól. Ez gyakran párosul a potenciális bűnbak rendkívüli gyengeségével vagy erejével. A bűnbak ugyanis áldozat, legtöbbször gyenge és kiszolgáltatott, de lehetnek olyan esetek is, amikor a bűnbak rangja, pozíciója emelheti a csoport önbecsülését és ezzel összefüggésben belső kohézióját is. Lényeg az, hogy pozitív vagy negatív irányban kirí a tömegből.

Igen fontos kutatási tapasztalat⁴ végül az, hogy különösen nagy esélyük van a bűnbakszerepre azoknak, akik magatartásukkal vagy egyszerűen létükkel a közösséget saját gyengeségeire, dilemmáira emlékeztetik.

Bürokráciaelméletek

A „bürokrácia” fogalma a 18. század közepén, Franciaországban a fiziokrata gondolkodók körében keletkezett, először Jean Claude Marie Vincent de Gournay (1712–1759) használta 1745-ben⁵ és a francia abszolutizmus miniszteri irodáinak (bureau) hatalmára, befolyására utalt. A fogalom fontos tartalmi eleme a szakszerűség: a közszolgálatot élethivatásul választottak csoportjától egyre inkább hozzáértést várnak el, munkájukat minősítik, rendszeres juttatásban részesülnek és nyugdíjra számíthatnak. Ez a rendszer elvben áttekinthetőbbé, elfogulatlaná, tárgyyszerűvé, egyöntetűvé tette az ügyintézését, azonban a gyakorlatban – és a fogalom kezdettől fogva ezt a jelentést is hordozza – a korábinál sokkal kiterjedtebb írásbeliség, aktagyártás lassította az ügyek intézését, az önkényeskedés, szubjektivitás pedig nem volt kiküszöbölhető. Ugyanakkor az adminisztráció nehézsége nemcsak az ügyeket intéző különböző rendű-rangú állampolgárok életét keserítette meg, hanem az abszolutista önkényt is korlátozta.⁶

A modern bürokráciakutatás elméleti pilléreit keresve azonban természetesen Max Weber a megkerülhetetlen kiindulópont. Weber elméleti munkásságának háttere a porosz állam sikereinek és kudarcainak okkeresése, „racionalizáció” és „modernizáció” a kutatás kulcsfogalmi. A modern nyugati állam és gazdaság „főoszlopai”-ként határozza meg a szakhivatalnokokat: „úgy, mint a modern Nyugat, egyetlen ország és egyetlen kor sem ismerte azt a tökéletesen

3 Tom Douglas: *Scapegoats. Transferring Blame.* London–New York, 1995. 85–106.

4 A bűnbakkeresés fogalmi kereteiről ld. részletesen következő írást: *Pók Attila: Bűnbakkeresés a huszadik századi Magyarországon. Történelmi Szemle* 47(2005) 47–67.

5 Ld. *Bürokrácia és közigazgatási reformok Magyarhonban.* Közreadja: Csizmadia Andor. Bp. 1979. (Nemzeti Könyvtár); Lewis J. Walker: *A Short History of Bureaucracy.* On Wall Street, October 1, 2001

6 W. Heindl : *Bureaucracy* i. m. 44.

kikerülhetetlen kötöttséget, mely egész létezésünket, létünk politikai, technikai és gazdasági alapfeltételeit fűzi a szakképzett hivatalnokok rendszerének építményéhez”.⁷ Minden további, a bürokráciával, mint társadalmi jelenséggel foglalkozó kutatás Weberhez viszonyít, neki köszönhető a szervezetszociológia szakdiszciplínájának kialakulása. Weber nagy hatású elmélete szerint a bürokrácia a legális-rationális uralmi forma eszköze s előnye ugyanaz mint hátránya: a formális racionalitás teljes körűen, a konkrét helyzetek sajátosságait mellőzve tudja követni a hatalom parancsát, s sajátos módon éppen ezért vezethet kudarchoz. Egy főkönyvelő módszereivel például aligha lehet gazdaságpolitikát formálni. A Weber utáni bürokrácia-elmélet meghatározó személyisége Michel Crozier,⁸ aki többek között Kurt Lewin és Robert Merton gondolataira építve mutat rá arra, hogy minél inkább a Weber által ideálisként leírt módon működik egy szervezet, annál inkább válik diszfunkcionálissá, hiszen képtelen korrigálni saját működését. Igencsak leegyszerűsítve, de a lényegre összpontosítva állíthatjuk, hogy az utóbbi évtizedek bürokrácia-elméleti irodalma leginkább az Egyesült Államok tapasztalataira építő Theodore Lowi által kidolgozott problémakört⁹ kutatja: hogyan viszonyul egymáshoz a mindenkori választott törvényhozó és végrehajtó hatalom, a különböző gazdasági és politikai lobbicsoportok befolyása és a bürokratikus intézményrendszerek önmozgása.¹⁰

Birodalmi és nemzeti bürokrácia

Bürokráciatörténeti értelemben az Osztrák–Magyar Monarchia egész területe a weberi értelmezés szerinti Nyugat része, a bürokrácia pedig a legtágabb értelemben vett modernizációt támogató államhatalom progresszív eleme, eszköze volt. A 18. századi német államok politizáló értelmisége számára a témakörrel kapcsolatos alapkérdés az volt, hogy a hivatalnokok mennyiben az uralkodó és mennyiben a társadalom egészének szolgálói, miben áll az állami bürokrácia szuverenitása.¹¹ A magyar politikai vitákban és a történeti irodalomban a bürokrácia sokkal inkább problémák forrásaként, mint problémák megoldásának eszközeként jelenik meg és mint kontinensünk legtöbb országában, itt is az egyik kulcskérdés az, hogy mi a hatékonyabb megoldás az állami tisztviselők esetében: a kinevezés vagy a választás? A Habsburg Monarchia felvilágosult reformjainak részeként jött létre a magyar történetírásban sokszor tárgyalt¹² 18. századi állam-

7 Max Weber: A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme. Bp. 1995. (A társadalomtudomány klasszikusai.) 11.

8 Michel Crozier: The Bureaucratic Phenomenon. Chicago, 1964.

9 Theodore Lowi: The End of Liberalism. The Second Republic of the United States. New York, 1969, második kiadás 1979.

10 James Q. Wilson: Bureaucracy. New York, Basic Books, 1989., Ernst Mandel: Power and Money: A Marxist Theory of Bureaucracy. London, 1992.

11 W. Heindl: Bureaucracy i. m. 36–37.

12 Így pl. H. Balázs Éva, Benda Kálmán, Csizmadia Andor, Eckhart Ferenc, Hajdú Lajos, Kosáry Domokos, Poór János, Tóth István György, Wellmann Imre.

igazgatási reformsorozat, a központi hatóságok és a szakigazgatás kiépítése. Az első magyarországi népszámlálás II. József idején az állami, vármegyei, városi tisztviselők számát 5000-re becsüli, Schwartner Márton 1798. évi adatgyűjtése szerint az állami, vármegyei, városi és kerületi tisztviselők, a nemesség és papság gazdasági tisztviselői és az ügyvédek létszáma 17 712 fő.¹³ A magyar történetírás általában igen kritikusan ítélte meg ezeket a reformokat, a szakirodalmunk szerint csak látszólag jól strukturált államapparátus működését. A hatalmas mennyiségű, gyorsan növekvő számú aktával (1780-ban 12 000, 1784-ben 26 000 aktát szignáltak a Helytartótanácsnál) nem boldogult az adminisztráció. H. Balázs Éva szerint: „az ügyek intézésére a visszafeleselés, a haladékkérés, a nehézségek jelzése a jellemző”,¹⁴ tanítványa, Tóth István György arról ír, hogy: „Az úrbérrendezés merev rendszere [...] iskolapéldája lehet annak, hogy a 18. századi gyorsan kiépülő állami bürokrácia a lekörmölt számoszlopoktól gyakran éppen a lényegét nem vette észre, a helyi sajátosságokat pedig igen sokszor teljesen figyelmen kívül hagyta”.¹⁵

A napóleoni háborúk megrázkódtatásai utáni időszakban a konszolidálódó birodalmi hivatalszervezet bővült és szakosodott, ami magyar nemzeti szempontból az abszolutizmus térnyerését, restaurációját jelentette. Az egész reformkori magyarországi politikai élet egyik ellentmondásos kérdése a vármegyei adminisztráció értékelése és jövőképe volt. Ha a vármegyei bürokrácia nehezítette a megyék élére állított adminisztrátorok munkáját, akkor ezt egyszerre lehetett nemzeti önvédelemnek és a modernizálás akadályozásának tekinteni.

Az e dilemmával oly sokat küszködő „centralisták” politikai programjának központi problémája volt a „municipiális státuszrendszer” szembeállítása az „alkotmányos központosítás” igényével.¹⁶ Kemény Zsigmond „bunkokráciáról”¹⁷

13 *Csizmadia Andor*: Bevezetés. i. m. 33–34.

14 H. Balázs Éva: *A nyolcvanas esztendőök drámája*. i. m.: Magyarország története 1686–1790, Bp., 1989. (Magyarország története tíz kötetben 4/2.) 2/1061.

15 *Tóth István György* (szerk.): III: Károly és Mária Terézia uralkodása. In: *Millenniumi Magyar Történet*. Magyarország története a honfoglalástól napjainkig. Szerk. Tóth István György. Bp. 2001. 309.

16 Igen pontos, lényegre törő *Pajkossy Gábor* összefoglalása: *Pajkossy Gábor: A reformkor (1830–1848)*. in: 19. századi magyar történelem. 1790–1918. Szerk. Gergely András Bp. 1998. 235. Részletesebben:): *Idegen kezek* Szántó György Tibor (válogatta és szerkesztette, az előszót írta és a jegyzeteket készítette. Bp., 1988.

17 A „bunkokrácia” tagjai a vagyontalan, a választójogi vagyoni census feltételeinek nem megfelelő bocskoros nemesek, a vármegyei korteskedések könnyen befolyásolható, hangoskodó tagjai voltak. Az 1848-as országgyűlés Bezerédj László javaslatára rájuk is ki akarta terjeszteni a választójogi cenzust, de ezt a többség elfogadhatatlannak találta s választójoguk csak az 1874. évi 33. tc. rendelkezései alapján szűnt meg. Ld.: *Hoffmann István*: *Közjogi viták 1848–49-ben*. Jogi Fórum, 2001. október 14. Az alsó és kismemességnek a megyei tisztújításokon játszott szerepét Kósa László kérdésfelvetéséből kindulva legújabbban *Soós István* elemezte és értékelte példamutató árnyaltsággal: *Soós István: Választások Magyarországon. Kísérletek a vármegyei tisztújítások „megreformálására” (1810–1821)*. Levéltári Közlemények 80 (2009) 65–156.

beszél, Eötvös József híres regényének, *A falu jegyzőjének*¹⁸ Taksony vármegyéjében uralkodó állapotok a hagyományos vármegyei önkormányzatiság korrupszatiságát, a vezető tisztségviselők önzését, az embertelenséget, szakszerűtlenséget és politikai szűklátókörűségét mérgező keverékét mutatják.

Hatalomgyakorlás és politikai kultúra

Az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc időszakához képest az önkényuralom kezdetén, a kerületi rendszer bevezetésekor mintegy felére csökkent a magyarországi közigazgatási bürokrácia létszáma. A vonatkozó rendelkezések úgy próbálták racionalizálni a közigazgatást, hogy egyúttal fokozatosan kibővítsék a központi hatalom helyi befolyását. Ez a folyamat persze sokkal hatékonyabb volt az autoriter berendezkedésű Bach-korszakban, mint a kiegyezés után. A vonatkozó szakirodalom¹⁹ általában egy sajátos ellentmondásra mutat rá: a nemzeti önállósodási törekvéseket kíméletlenül eltipró Habsburg-hatalom nemegyszer megszegyenített és nevetségesnek tartott bürokratái, a magyar nemzeti viselet karikatúrájának tekintett egyenruhába bújtatott „Bach-huszárok” szakszerűen léptettek életbe elkerülhetetlenül szükséges reformokat. A korszak talán legkritikusabb elemzője, Szabad György már szintézise alcímében is érzékelteti ezt a konfliktust: „Beolvasztás és polgárosítás”. Szabad elemzése szerint: „sok valóban szükséges, sőt korszerű intézkedés is népszerűtlenné vált, mert [...] idegen hang és korbácsos kéz biztatott érvényesítésére.”²⁰ Szabad szóhasználata, stílusa még erőteljesebben tükrözi felfogását, mint az általa ismert tények. Így például amikor arról ír, hogy 1852–1853-ban elrendelték az osztrák polgári törvénykönyv hatályának kiterjesztését a magyar tartományokra, a következőképpen fogalmaz: „ez az összbirodalmi érdekeket célzó egységesítés [...] a jogbizonytalanság eloszlátása, a feudális jogi normák és joggyakorlat részleges kiiktatása révén *jobb híján* [kiemelés tőlem – P. A.] hasznára volt a hazai polgári fejlődésnek is”.²¹ Rámutat arra, hogy a választott funkciójukat „úri passzióként gyakorló önkormányzati tisztviselőket szakhivatalnokok váltották fel”.²² Az értékelés hosszan sorol fel a hivatalnokok hozzá nem értését bizonyítani kívánó tényeket (nyelvtudás, helyismeret hiánya), de nem oldja fel az ellentmondást: hogyan hajthattak végre inkompetens bürokra-

18 Eötvös regénye árnyaltabb, mint a vármegyei viszonyokat kritizáló publicisztika nagy része, a becsületes jegyző, Tengelyi Jónás végül a bűnös és gonosz vármegyei elittel szemben elnyeri igazát.

19 Átfogóan: *K. Lengyel Zsolt*: Neoabszolutizmus vagy önkényuralom? Megjegyzések a magyarországi Bach-korszak újabb historiográfiájához. *Aetas* 23(2008) 3/237–255.

20 *Szabad György*: Az önkényuralom kora (1849–1867). In: Magyarország története 1848–1890. 1. Főszerk. Kovács Endre. Szerk. Katus László Bp. 1979. (Magyarország története tíz kötetben 6/1.) 463.

21 I. m. 464.

22 I. m. 460.

ták szakszerű reformokat?²³ A felfogás a fiatalabb történész generációnál is jelen van: „A neoabszolutizmus együtt járt ugyan Magyarország bizonyos modernizálásával, a polgári közigazgatás jó néhány elemének bevezetésével, ám az ország lakossága komoly árat fizetett e »jótéteményekért«. [...] a birodalmi kormányzat irtózatossá adókat vetett ki, melyek néhány év alatt 4%-ról 20%-ra nőttek. Az adók a rendszer fenntartását szolgálták, s az ország, akárcsak 1848 előtt – most sem sokat látott viszont belőlük. Az apparátus és a besúgók hada gyakorlatilag lehetetlenné tette a nyílt ellenállást. A lakosság tehát a passzív adómegettágadás eszközével élt. [...] nehéz volt megtalálni az arany középutat a kenyérgondok miatti hivatalvállalás és a behódolás között. Mindenesetre kiábrándító, hogy a besúgók listájában jeles író és színészt ugyanúgy találunk, mint volt honvédtisztet és kormánybiztost”²⁴ – írja Veliky János az egyik legfrissebb magyar történeti szintézisben. Ugyanezt a helyzetet hasonlóan, de empatikusabban, árnyaltabban értékelte még az 1980-as évek elején Somogyi Éva: „nem volt Magyarországon olyan számottevő társadalmi réteg vagy politikai csoport [...] amelyet társadalmi érdek vagy politikai elv az 50-es években kialakított politikai rendszerhez kötött volna. Akik mégis a szolgálatába szegődtek, azokat személyes érdek: karriervágy vagy egyszerűen a mindennapi megélhetés szüksége vezette. A hivatalt vállalók többsége természetesen ez utóbbiakból került ki, azokból, akiknek nem volt vagyonuk ahhoz, hogy »távol a közügyektől« várják a jobb napokat”²⁵ Erdély vonatkozásában Szász Zoltán néhány mondattal igen árnyaltan és tágabb összefüggésrendszerbe ágyazva exponálja az ellentmondást: „Az abszolutizmus hivatalrendszer, szakigazgatási szervei nagy előrelépést jelentettek mind a feudalizmus évszázados, mind a katonai uralom rövid életű apparátusához képest. A forradalom nem alakíthatta ki a maga teljes polgári igazgatási gépezetét, örökségének formába öntése az abszolutizmusra maradt. Ennek rendszerét azonban olyan negatívumok terheltek, amelyek kérdéssé tették e késői aufklärista, civilizatorikus küldetésre szánt berendezkedés modernségét, nem is szólva annak nemzeti jellegéről. [...] Az alapvetően polgári berendezkedést ...a különböző társadalmi rétegek, illetve a hadsereg és az udvar közötti érdekközvetítést végző bürokrácia egyedül építette ki [...] Ez az apparátus a mozdulatlan megteremtésére jött létre, fennmaradása – s vele együtt az újonnan kialakított szerkezet sorsa is – azon

23 Szabad György már a Magyarország története. Főszerk. Molnár Erik. Szerk. Pamlényi Ervin Bp. 1964., (Második kiadás) 1967. c. a „tízkettes” megjelenése előtt az 1960-as évektől leggyakrabban használt szintézisben is ezt a nézetet fejtte ki: „A magánjog és jogeljárás alapelveinek ez az egységesítése elsőrangú érdeke volt az osztrák polgárságnak, de *jobb híján* [kiemelés tőlem – P. A.] hasznára vált a jogbizonytalanság oszlatása és a feudális joggyakorlat részleges felszámolása révén a magyar polgári fejlődésnek is. Áll ez a rendelkezések szembevető feudális vonásai [...] és könyörtelen korai kapitalista elemeik [...] ellenére is”. Szabad György: Az abszolutizmus kora Magyarországon 1848–1867. In: Magyarország története. II. I. m. (1967)16.

24 Veliky János: Önkényuralom és abszolutizmus (1849–1867). In: Millenniumi magyar történet i. m. 402.

25 Somogyi Éva: Abszolutizmus és kiegyezés 1849–1867. Bp. 1981. (Magyar História) 67.

állt vagy bukott, hogy mennyire sikerül Európa dinamikus tőkés átalakulásának nagy folyamata közepette e sokszínű birodalmat a levert forradalmak utáni mozdulatlanságban megtartani.”²⁶

Igen értékes, Szász Zoltán felfogásával egybevágó következtetésekre jutó esettanulmány Pál Judit kutatása, amely a Székelyföldön vizsgálja az állam és a helyi autonómiák viszonyát a 19. században. Sok székelyföldi adattal világítja meg a súlyos ellentmondást: a forradalom és szabadságharc véres megtorlását követő időszakban alapozták meg a Monarchia modernizálását. A modernizációnak pedig meghatározó eleme volt a centralizáció.²⁷ Része volt ennek a közgazdaság és igazságszolgáltatás különválasztása, a modern bírósági rendszer megeremtése, a határőrvidék és más autonómiák felszámolása²⁸

Pál Judit adatai alátámasztják Beluszky Pál megállapítását, mely szerint a városok „nem polgárosodás élén haladtak, hanem utol kellett érniük a polgári átalakulást, ki kellett tölteniök a megszerzett (megkapott?) kereteket”.²⁹

Ázsiai állapotok a magyar közigazgatásban?

A kiegyezés után berendezkedő magyar központi államapparátus 16 000 tisztviselőt örökölt, számuk (jelentős személycserék után³⁰) 1872-re 22 000-re, 1875-re 32 000-re nőtt. Mi tette szükségessé a mennyiségi változtatást? Leginkább a konszolidáció igénye. Ahhoz, hogy a kiegyezéssel létrejött struktúra működképes maradjon, jelentős számú apparátus közreműködésével zajló folyamatos egyeztetésekre volt szükség. A létszámnövekedést magyarázza a szakigazgatás bővülése is, de mind a korabeli, mind a későbbi értékelések szerint ez aligha jelentett hatékonyság-növekedést. A parlamentben Sennyey Pál egy nagy hatású 1872. októberi beszédében a magyar közigazgatást ázsiai állapotúnak írta le.³¹ A köz-

26 Szász Zoltán: Politikai élet és nemzetiségi kérdés a dualizmus korában (1867-1918). In: Erdély története. Főszerk. Köpeczi Béla. Szerk. Szász Zoltán (Erdély története három kötetben). III. kötet 1830-tól napjainkig. Szerkesztette: Szász Zoltán, Bp., 1986. 1436-1437.

27 „A modernizáció [...] 1867-ig egyet jelentett az egységesítéssel, a centralizációval”. *Herbert Matis: Grundzüge der österreichischen Wirtschaftsentwicklung 1848-1914*. In: *Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland 1867/71 bis 1914*. Helmut Rumpler Hrsg. München, 1991. Idézi: *Pál Judit: Modernizáció a Székelyföldön a 19. században. Az állam és a helyi autonómiák viszonya*. Kézirat.

28 *Pál J.*: i. m. 190.

29 I. m. 209.

30 23 megvizsgált megyében a kiegyezés után a 10-12 legmagasabb rangú köztisztviselő 8%-a szolgált a Schmerling-időszakban. *Kövér György: Magyarország társadalomtörténete a reformkortól az első világháborúig*. In: *Gyáni Gábor-Kövér György: Magyarország társadalomtörténete a reformkortól a második világháborúig*. Bp. 1998. (Osiris Tankönyvek) 113.

31 „midőn törvénykönyvünkben még régi időkben is találunk intézményeket, melyek az akkori fogalmak szerint a kor színvonalán állottak; midőn mai nap a reformokra nézve in theoria majd nem a leghatékonyabb állásponton vagyunk: a végrehajtás terén, különösen a társadalom magasabb hivatását illetőleg, tekintve a családi körben való nevelést, melyet a nyilvános nevelés egé-

igazgatás állapotának leírására Sennyey gyakran idézett megjegyzésén túlmenően is gyakran használtak a kortársak s későbbi elemzők is „orientalista” kifejezéseket: „basáskodás”, „keleti despotizmus”, „bizánci rendszer”, a „feletteseik kaftánjába kapaszkodó mamelukok”.³²

Az 1892. évi költségvetés szerint 60 776 állami alkalmazott van a központi államapparátusban, 1902-ben 97.835, a személyi kiadások e 10 év alatt 110 millióról 192 millióra nőttek.³³ 1911-re 151 000 lett a köztisztviselők száma,³⁴ a megyei és alsóbb szintű helyi tisztviselőkkel együtt a létszám 1904-ben 265 447, 1914-ben 387 922.³⁵ Sok ez vagy kevés? Más országok korabeli adatai első látásra igen magasnak mutatják a magyarországi számot, hiszen a háromszor nagyobb népességű Németországban 1913-ban a teljes közigazgatási létszám 635 000, Angliában alig haladja meg a 300 000-et. Romániában, Bulgáriában, Szerbiában már hasonlóak vagy magasabbak az arányok,³⁶ Janos Andrews számítása szerint a 20 század elején az aktív munkaerő 3,5 %-a élt közvetlenül az államból Magyarországon, amely a mai utódok bölcsességével nézve mind európai, mind magyar viszonylatban nem magas szám, hiszen a Habsburg monarchia volt területén 1920 után „a 1 km²-re eső állami adminisztráció [...] a korábbiakhoz képest 3–4-szeresére emelkedett”.³⁷

A probléma nem annyira a szám, hanem a minőség és a szükséges költségvetési ráfordítás volt. A korszak központi állami és vármegyei szintű adminisztrációjának értékelését az 1960-as évekig hatóan határozta meg Szekfű értékelése.

Szekfű szerint „csak 67 törvényhozása összesíti a sok kis vármegyei és törvényhatósági egységet államtestté, melynek kizárólagosságát többé semmiféle »universitas nobilium« kétségbe nem vonhatja; az államhatalom, s vele az állami közigazgatás és bürokrácia most indul el hódító útjára, melyen félszázad múlva, a nyugati nyomdokokat követve, az egyént lesz szinte megfojtandó. Az 1869:IV. törvénycikk különválasztotta az igazságszolgáltatást a törvényhozástól, ezáltal a vármegyéket megmentette azon vádtól, hogy kezdetleges és egyoldalú igazságszolgáltatásukkal a még Sennyey Páltól is »ázsiai állapotoknak« nevezett viszonyokért felelősek”.³⁸ „A képviselők e vármegyei eredete és emlékei magya-

szen nem pótolhat soha, tekintve az egészségügyet, a szegényügyet, a községi és rendőrségi ügyet, a vidéki forgalmi ügyet, majdnem ázsiai állapotokkal találkozunk.” Képviselőházi napló. I Szerk. Nagy Iván. Buda, 1872. (Az 1872-ik évi szeptember 1-re hirdett országgyűlés képviselőházának naplója). 280. (1872. okt. 7-i ülés.)

32 Ld. Péter László: Die Verfassungsentwicklung in Ungarn. In: Verfassung und Parlamentarismus.

1. Verfassungsrecht, Verfassungswirklichkeit, zentrale Repräsentationskörperschaften. Die Habsburgermonarchie 1848–1918. Helmut Rumpler–Peter Urbanitsch Wien, 2000. 498.

33 Szekfű Gyula: Magyar történet. Bp., 1936. 518.

34 Ágoston Péter: A bürokratizmus. Huszadik Század 12(1911) 7. sz. július–december), 28.

35 Andrew C. Janos: East Central Europe in the Modern World. Stanford, California, 2000. 87.

36 Andrew C. Janos: Haladás, hanyatlás, hegemonia Kelet-Közép-Európában. Bp., 2003. 95.

37 Glatz Ferenc: Állam és nemzet Kelet-Európában. Avagy a történetírás közhasznáról. Történelmi Szemle 49(2007) 465.

38 Szekfű Gy.: i. m. 477.

rázzák, hogy az egész dualisztikus korszakban nem sikerült a vármegyei közigazgatás lényeges reformját megalkotni, s a központi hatalom érdekében a kormányok megelégedtek a megyék törvényen kívüli befolyásolásával. [...] egyelőre kevés a tanult és alkalmas ember [...] A központi és irányító helyeket a középnemesség foglalja el, mellette itt-ott magyarrá asszimilált zsidók. A magas bürokrácia függvénye kezd lenni a középnemes politikai világnak és a zsidóságtól hordozott kezdő kapitalizmusnak. Az első bajok a pénzügyek, politika és bürokrácia összefüggéseiből pattannak elő”.³⁹ Ugyanakkor mégis „A hosszú Tisza-korszak anyagi jólétet, nemzeti öntudatot hozott [...] A közigazgatás, iskoláztatás, hadsereg és honvédség szervezésében, ipar és kereskedelem bürokratikus keretei felállításaival a korszerű követelményeknek próbált eleget tenni, mint előtte a Bach-rezsim.”⁴⁰ A szakszerűség érvényesítésének azonban szigorú korlátot szabott Szekfű érvelése szerint a kiterjedt protekcionizmus: Tisza Kálmán „már 1875-ben a 13 üres főispánságból 10-et személyes híveinek ad, s az első tőle vezetett választáson a 329 kormánypárti közé nem kevesebb mint 176 volt főszolgabíró választ meg”.⁴¹ A jobbágyfelszabadítás után a birtokos nemesség proletarizálódott, nem tudott bekapcsolódni a szabad birtok–szabad munka viszonyába. Úri életmódját feladva kellett volna gazdasági tanulmányokat folytatni és bekapcsolódni a földje művelésébe, „a középnemesség egyedül a gazdasági liberalizmustól elfordulva menthette volna meg vagoni biztonságát”.⁴²

A bürokrácia liberális kritikája

A közigazgatás átalakítása, reformja a dualizmus egész időszakában napirenden volt. A *Magyar Közigazgatás* című szakfolyóirat értékelése szerint: „A huszadik századra tehát közigazgatásunk a szó szoros értelmében függő kérdés alakjában ment át”.⁴³ Sajátos módon a dualista rendszert liberális, demokrata szempontból kritizáló személyiségek is ugyanolyan súlyos kritikával illették a dualista korszak állami és vármegyei bürokráciáját s általában a bürokratizmust mint a konzervatív, antiliberális felfogás képviselői. A *Huszadik Század* című folyóirat 1911-ben a nagyváradi jogakadémiai tanár, a történelmi materialista társadalomszemléletű Ágoston Péter (aki ekkoriban dolgozott *A magyar világi nagybirtok története* című könyvén) elemzését közli a bürokratizmusról.⁴⁴ Igen keményen fogalmaz: „A bürokratizmus a szolgaság rendszere [...] Hozzá képest a zsarnokság enyhe uralom, mert csak egyetlen zsarnok szeszélyeinek megismerését követeli. A bürokratizmus az élettől távol álló szabályismerők abszolút parancsolása, a szabá-

39 I. m. 478.

40 I. m. 501.

41 I. m. 502.

42 I. m. 516.

43 A Magyar Közigazgatás 1900. évi 1. számának cikkét idézi: *Csizmadia A.*: Bevezetés. I. m. Bp., 1979. 18.

44 Ágoston P.: i. m. 20–28.

lyozás öncélú rendszere, a legteljesebb elválása a kormányzóknak a kormányzottaktól.”⁴⁵ Ágoston szerint a bürokratizmussal elvben szemben álló parlamentarizmus is kiszolgáltatott a bürokratizmussal szemben: „a népszavazás éppúgy, mint a parlament, csak a kérdések elvi oldalának megállapítására való, a végrehajtás az erre hivatott külön alkalmazottak által történik, akiknek megvan erre a gyakorlatuk, a rutinjuk. Az a körülmény, hogy a köz az ilyen gyakorlott végrehajtókra rászorul, adja a bürokratizmus erejét.”⁴⁶ I. világháború utáni bécsi emigrációja kezdetén Jászi Oszkár a régi magyar közigazgatás feneketlen kulturálatlanságáról és korrupciójáról írt, 1925 után, az Egyesült Államokban élve és dolgozva ugyanolyan negatívan, de már némileg árnyaltabban ítélt. Elismerte a Monarchia nyugati felében működő bürokrácia teljesítményét, a fő problémának a magyar nacionalista államgépezet rövidlátását tartotta: „Az 1867-es kiegyezés után nem volt Habsburg-közigazgatás Magyarországon. Az egész bürokratikus gépezet – mind az állami, mind a helyi adminisztráció – kizárólag az ún. magyar állameszmét szolgálta [...] hazaárulásnak tekintették minden törekvést a Monarchia két részét összekötő, közös állami szervezet létrehozására [...] és [...] amely Magyarország nem magyar nemzeteit föderatív viszonyban kívánta látni a magyar nemzettel és Ausztria nemzeteivel.”⁴⁷ Az alternatíva Jászi 1907 óta képviselt álláspontja szerint „ha a mai vármegyei nemesi önkormányzat a legszélesebb alapokon nyugvó *népies önkormányzattá* lesz a municipálszocializmus termékeny kezdeményezéseinek céltudatos felkarolásával”.⁴⁸

Hasonló, de tágabb horizontú az 1945 utáni liberális, demokrata politikai gondolkodást meghatározóan befolyásoló Bibó István felfogása. Bibó értékelése szerint a bürokratizálódás Magyarországon nyugati formákban, de keleti, feudális tartalommal zajlott le. „A 19. század közepétől kezdve, azáltal, hogy az elszegényedett és földbirtokait veszített középnemesség elfoglalta a hivatali pályákat, a vármegyei nemesi igazgatás megszűnt egy sajátos közéletet élő társadalmi réteg öngazgatása lenni. Ugyanakkor azonban a hivatalnokká vált középnemesség nem alakult át szakszerű értelmiséggé [...] Az egész változás végeredményben tehát abban állott, hogy a nyugat-európai, liberális és demokratikus igazgatási és eljárási technikák és formulák átvétele valójában az élettől való eltávolodást takarta [...] a nemesi *társadalom* túlnyomó részében [...] azt egy öncélú hatalomgyakorlás és társadalmi rangórzés eszközévé tette.”⁴⁹ Ugyanezen jelenséget más szempontból más oldalát kiemelve, inkább pozitívan értékelte a magyar alkotmánytörténet: szaktudástól függetlenül igen fontos jellemzőjük volt a hivatalnokoknak, hogy hagyományosan többnyire az uralkodóval szembeni, az alkotmányos egyensúlyhoz szükséges *ország* képviselőinek tartották magukat és nem

45 I. m. 21–22.

46 I. m. 27.

47 Jászi Oszkár: A Habsburg-monarchia felbomlása. Bp. 1982. 249. Eredetileg: *Uő.*: The Dissolution of the Habsburg Monarchy Chicago, 1929.

48 Jászi Oszkár: Az új Magyarország felé. Huszadik Század 8(1907) 12.

49 Bibó István: A magyar közigazgatásról. (Elvi állásfoglalás és történeti áttekintés). In: *u.ő.*: Válogatott tanulmányok. II. 1945–1949. Bp. 1986. 477–478.

váltak a központi akarat automatikus végrehajtóivá.⁵⁰ Mások által ritkán felvett további szempontot is említ Péter László: „az első világháborút megelőző fél évszázad folyamán az ország elitjének mindkét rétege (akárcsak a katolikus egyház) anélkül veszített politikai befolyásából, hogy eközben az új, urbánus társadalmi csoportoké jelentősebben növekedett volna [...] a nemesi földbirtokos elit hatalmának alternatívája nem a polgárság uralma, hanem a hivatalállam, azaz a kelet-európai tekintélyelvű állam volt”⁵¹

A dzsentri felelőssége

A dualizmus kori bürokráciával kapcsolatos leggyakoribb általánosítás az, hogy a közigazgatási pozíciók nagy részét a jobbágyfelszabadítás következményeként gazdasági erejét veszített középnemesség, a dzsentri töltötte be. Az újabb társadalmi és közigazgatástörténeti kutatások⁵² igen nagy mértékben revidálták, árnyalták ezt a képet. Az árnyaltság jelentkezik a szakszerűség értékelésében: „A vármegyei szakigazgatást az 1876-ban felállított Közigazgatási Bizottságok révén állami ellenőrzés alá helyezték. [...] A centralizáló törekvés ugyanakkor együtt járt az igazgatás szakszerűbbé válásával is. Szélesedett a szakhivatalok köre: az adó-, kataszteri és telekkönyvi hivatalokban, a tanfelügyelőségeken, az építésügyi hatóságoknál a képesítési törvény által előírt feltételeknek megfelelő szakembereket alkalmaztak. [...] a központi hatalom lekötelezettjei és támaszai voltak.”⁵³ A legújabb magyar társadalomtörténeti szintézis szerint a magyarországi minisztériumok fogalmazói karában 1867-ben 40 % volt a továbbszolgáló hivatalnokok aránya, és csak 1879 után süllyedt ez alá, „a nemesi származásúak 40%-ának már az apja is a központi hivatalnál szolgált, 26%-uk szülője pedig valamilyen megyei hivatalt töltött be. [...] A két csoport együtt összesen 66%-ot tett ki, ami teljesen egyértelművé teszi, hogy ez a jellegadó réteg a minisztériális felső bürokrácián belül. Nem stimmel tehát az az állítás, hogy azok, akik 1867 után elvesztették birtokaikat, Tisza Kálmán alatt bevonulnak a bürokráciába, és ők adják a jellegadó réteget. A nemességnek egy jelentős része már korábban szolgálatot vállalt, akár az abszolutizmus idején is, a passzív rezisztencia láthatóan nem terjedt ki mindenkire, és

50 Ezt a szempontot leghatározottabban és legrészletesebben Péter László a *Die Habsburgermonarchie 1848–1918 c. kézikönyvsorozat* VII/1. kötetében i. m. 2000, 239–540.) fejtette ki. Téziseinek rövid magyar nyelvű összefoglalása: *Úő: Miért szorul gyökeres revízióra a magyar alkotmánytörténet?* In (szerk.): *Emlékkönyv L. Nagy Zsuzsa 70. születésnapjára*: Angi János–Barta János. Debrecen, 2000. 183–189.

51 Péter László: *Az arisztokrácia, a dzsentri és a parlamentáris tradíció a XIX. századi Magyarországon*. In: *Úő.*: *Az Elbától keletre. Tanulmányok a magyar és kelet-európai történelemből*. Bp. 1998. 218.

52 Csizmadia Andor, Hanák Péter, Pölöskei Ferenc, Sarlós Béla, Somogyi Éva, Balázs Magdolna, Benedek Gábor, Gyáni Gábor, Hudi József, Kövér György, Nagy Endre, Tóth Tamás és mások munkái.

53 Fónagy Zoltán: *A dualizmus kora (1867–1914)*. In: *Milleniumi magyar történet* i. m. 427.

ezek a bürokratikus hagyományokkal is rendelkező nemesi leszármazottak döntő szerepet játszottak a dualizmus kori miniszteriális bürokrácia arculatának meghatározásában⁵⁴ A vármegyei szinten a kevés konkrét helytörténeti vizsgálat arra utal, hogy a dualizmus évtizedei alatt lassan csökkent a családirag a megyéhez kapcsolódó főispánok és alispánok aránya.⁵⁵

A dualizmus kori magyar szintű bürokrácia napi működésének vizsgálata (mind a központi kormányzervek, mind a vármegyei önkormányzat szintjén) még sok kutatást igényel, a közlemlékezetet természetesen jobban befolyásolják a szépirodalom hagyományai, mint a kis példányszámban megjelenő, szűk körben ható tudományos munkák. Az 1849–1918 közötti korszak bürokráciájának értékelésével kapcsolatos alapmotívum az, hogy nem sikerült feloldaniuk a nagy ellentmondást: a hagyományos magyar nemzeti közigazgatási intézmények védelme akadályozhatta a gazdasági, társadalmi modernizálódást vagy e gondolat egy másik, a liberalizmust hibáztató verziója szerint „A végzetes könnyelműséggel, szervezkedési tehetetlenséggel üresen hagyott teret”⁵⁶ etnikailag, vallásilag és szokásrendjükben is idegen csoportok foglalták el, képviselőik kezébe kerültek a gazdasági és kulturális élet kulcspozíciói. A liberalizmus hiányát hangoztató kritika szerint a „nyugati” Magyarországot célzó „progresszív” törekvések kudarcának oka az, hogy a „nemes-plutokrata osztályuralom [...] képtelen volt minden szervező és alkotó munkára”.⁵⁷ Jól érezhető ezekben az érvelésekben a bűnbakkeresés mechanizmusa: az I. világháború utáni összeomlás értelmezését nagyban megkönnyítette a személyes bűnbakok (legyen az Tisza István, Linder Béla, Kun Béla, Károlyi Mihály vagy Jászi Oszkár) mellett olyan úgynevezett kategoriális bűnbakokra, társadalmi csoportokra való hivatkozás, mint az állami és megyei adminisztrációt kezében tartó korrupt és rövidlátó dzsentrí. Társadalomlélektani, közgondolkodási szempontból ugyanolyan kategoriális bűnbakról van szó, mint amikor egy vallási, társadalmi csoport, egy párt tagjai vagy egy ideológia követői viselik a bűnbakkeresők értelmezése szerint a felelősséget.

A közszolgák presztízse

E rövid írás az újabb magyar és osztrák historiográfiai termés segítségével akart rámutatni arra, hogy a tudományos kutatások újabb (és nemegyszer régebbi) árnyalt eredményei kevésbé hatnak a modern kori magyar bürokráciát kárhozható társadalmi közgondolkodásra, közlemlékezetre. Témánk aligha mentes az aktuális vonatkozásoktól. *A Szakszervezetek Együttműködési Fóruma Szövetségi Taná-*

54 *Kövér Gy.*: i. m. 114.

55 I. m. 115.

56 *Szekfű Gyula*: Három nemzedék és ami utána következik. Bp.1989., ÁKV-Maecenas. Reprint-sorozat 242.

57 *Jászi Oszkár*: Magyar kálvária, magyar föltámadás. A két forradalom értelme, jelentősége és tanulságai. München, 1969. (Auróra könyvek) 154. (Az 1920-as első bécsi kiadás szöveghű kiadása.)

csa 2010. július 12-i tiltakozása kifogásolja a miniszterelnök értékelését, amely szerint: „» az állami alkalmazottak az elmúlt nyolc évben Magyarországon lop-
tak, hatalmaskodtak, az állampolgárokat pedig alávetettnek tekintették.« [...] *A közszolgálatokban felkészült, törvénytisztelő, hazaszerető magyar emberek – a magyar emberekért – dolgoznak. Elvárjuk, hogy ennek megfelelően bánjanak ve-
lünk!!!*”⁵⁸.

A 19. század második felében, az abszolutizmus és dualizmus idején a köz-
ponti kormányzatban és a helyi szintű igazgatási adminisztráció keretei között
működött bürokrata „közszolgák” is kevés babért érdemeltek, sem kortársaik
sem az utókor nem értékelte teljesítményüket. Az ezekben az évtizedekben for-
málódó modern Magyarország épületekben, utakban, vasútvonalakban, közin-
tézmenyekben, kulturális sikerekben megtestesülő teljesítménye mögött általá-
ban csak akkor látunk bürokratákat, ha nehézségekről, kudarcokról esik szó. A
nagy formátumú stratégiák csak álmok és remények maradhattak volna és ma-
radhatnak ma is, ha az apró részfeladatokkal megbízott végző apparátusok nem
végezték volna, nem végeznék szorgos napi munkájukat. A távlatos gondolkodás
és az aprólékos kivitelezés együtt, egymást kiegészítve hozhat csak sikert, de osz-
tozik a kudarcokért viselt felelősségben is.

58 Szakszervezetek Együttműködési Fóruma Szövetségi Tanácsa: Tiltakozunk! Népszabadság,
2010. júl. 17–18. 5.