

BALÁZS MAGDOLNA

A középszintű közigazgatási apparátus személyi állományának vizsgálata a dualizmus időszakában

Az 1867 – 1918 közötti magyar közigazgatási apparátus működési mechanizmusának és hatékonyságának, valamint személyi összetételének vizsgálatát több tényező is indokoltá teszi. A kiegyezéssel kezdődő polgárosodó, modern fejlődés ugyanis két alapvető változást hozott. Az egyik a földbirtoknak mint a gazdaság kizárólagos alapjának a megszűnése, illetve modernizálódása (bérletrendszer, fejlettebb technológiák), s ezzel párhuzamosan egy iparosodási folyamat beindulása és fokozatos kiterjedése. A másik lényeges változás, hogy a megye közigazgatási egységként fokozatosan elveszti prioritását, s kialakul egy bürokratikus-etatiszta államirányítás, amely egyre erőteljesebben lép fel centralizációs igényekkel. E korszak gazdasági mechanizmusával, a gazdasági rendszer alapjának változásával és egész működésével számos szakember foglalkozott és foglalkozik. Történeiszaink döntő többsége e korszakot a modernizálódás mértéke és annak lehetősége, nem pedig közjogi szempontból vizsgálva a kiegyezés utáni magyar fejlődés központi kérdésének a tőke akkumulálódását, annak milyenségét és mértékét tekinti.

Vizsgálataimban megpróbálok a másik említett szempontból közelíteni ehhez a korszakhoz. A modern magyar fejlődésnek ugyanis – megítélésem szerint – feltétele a centralizált közigazgatás kialakulása. Így felmerül az a szemléleti lehetőség, hogy a bürokratizálódás e korszaknak legalább olyan jelentőségű kérdése, olyan horderejű változás mutatója, mint a tőke akkumulációja, a gazdasági modernizáció. Az olyan típusú országokban ugyanis, ahol az államnak elsődlegessége van a társadalommal szemben, a társadalmi elit összetétele, kiválasztódásának módja és jellege, az általa kialakított rendszerirányítási mechanizmusok egy-egy korszak történeti küzdelmének kulcsát is nyújthatják.

A vármegyei irányítás-igazgatás kényszerű háttérbe szorulása, az ezzel szemben fellépő központi hatalom érdekvényesítési szándékából eredő feszültség- és konfliktusrendszer lényegében az egész korszakban jelen volt. A korszak közigazgatására vonatkozó eddigi munkák¹ többnyire a szervezeti apparátus működésének egészére vonatkoztak, a szervezet felől közelítettek, az igazgatással kapcsolatos törvénycikkeket és a bennük megnyilvánuló szándékokat, érdekkonfliktusokat elemzik. Ennek a megismerési folyamatnak a továbbgondolása érdekében – az igazgatási rendszeren belül végbemenő változás megragadásához – egy empirikus módszer alkalmazását láttam célszerűnek.

Kiválasztottam a középszintű közigazgatási apparátusból három funkciót – főispán, alispán, polgármester –, s az ezt betöltő személyek körében adatgyűjtést végeztem a családi származásra, vagyonosságra, életútra és politikai karrierre vonatkozóan. A főispán a kormányiszervek által minden megye élére a központi akarat végrehajtójának ki-nevezett személy volt, míg az alispánokat és polgármestereket a megyék, illetve városok törvényhatósági bizottságai választották saját érdekeik képviselőjére. Az eltérő érdekképviselőt tehát meghatározza a pozícióba kerülés módját is. Az e funkciókat betöltő személyek vizsgálatán keresztül – úgy vélem – rekonstruálhatóak azok a tényleges folyamatok, amelyek a középszintű közigazgatási apparátuson belül végbementek.

¹ *Sarlós Béla*: A közigazgatás és a hatalompolitika a dualizmus rendszerében. Bp. 1976.; *Csizmádia Andor*: A közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig. Bp. 1976.; *Vörös Károly*: Polgári kori magyar törvényhatósági közigazgatás. Bp. 1956.

Módszer, források, a vizsgálat célja

A vizsgálatot részben kvantitatív, részben statisztikai módszerrel végeztem és dolgoztam fel. Kiválasztottam a dualizmus időszakában öt mintaévet — 1873 (a polgármestereknél 1875), 1879, 1891, 1900, 1911 —, s ezekben az években az összes hivatalban levő főispánról, alispánról és polgármesterről a legfontosabb személyi anyagokat összegyűjtöttem.

Az öt mintaév kiválasztása indoklásra szorul. Eredetileg tízéves mintavételre törekedtem, de a források korlátozták ezen szándékomat. Az 1873-as év ugyanis a legelső, amelyből a dualizmus korában az első tisztí címítár rendelkezésünkre áll. E forrás pedig elsődleges és a legmegbízhatóbb anyagom feldolgozásának szempontjából. Ezt követően 1879-ben adtak ki újra tisztí címítárt, majd 1886-tól folyamatosan minden évben. Az 1891-es évet azért választottam, mert az az első év, amikor a relatív hosszú és stabilnak mondható Tisza-éra után a káderpolitikában változást feltételezhettem. A továbbiakban az eredetileg tervezett tízéves mintavételre, s lehetőség szerint a kormányváltások utáni év vizsgálatára törekedtem.

A főispánok és alispánok vizsgálata a 63 vármegyére, a polgármestereké a 26 törvényhatósági joggal rendelkező városra² terjedt ki. Az adatok összegyűjtéséhez a következő forrásokat használtam: a tisztí címítárakat, amelyek minden évben az adott funkciót betöltő személyek neveit adják meg; a korabeli és későbbi megye- és várostörténeteket; életrajzi lexikonokat; családtörténeti feldolgozásokat³; a megyei és városi levéltárak anyagait; a korszakban megjelent gazdacímítárakat⁴, amelyek a 100 holdon felüli birtoktesteket és azok tulajdonosait tüntetik fel; a királyi könyveket, amelyek a nemesítés évét tartalmazzák s végül a korabeli sajtót.

A kutatást nehezítette, hogy az előbb említett szempontok alapján kiválasztott 534 személyről [232 főispán, 238 alispán (közülük 24 a főispáni mintában is szerepel) és 88 polgármester] nem minden esetben teljes, illetve többször ellentmondásos adatok kerültek elő. Utóbbi esetben a tisztí címítár adatait és a levéltári forrásokat tekintettem mérvadónak.

A birtok nagyságának megállapításánál az a probléma merült fel, hogy az erre vonatkozó kézikönyvek csak a 100 holdon felüli összefüggő birtoktesteket tüntetik fel. Előfordulhat tehát, hogy valaki több kisebb birtokban akár 100 holdnál nagyobb területtel is rendelkezik, de ezekről mégsincs tudomásunk.

Végül megemlítendő, hogy vizsgálatom a történelmi (Trianon előtti) Magyarországra vonatkozik, mivel az elcsatolt területeken hivatalban levők adatainak rekonstruálása nehézségekbe ütközött.

A adatokat ezután statisztikai módszerrel, illetve tipologizálással dolgoztam fel. (Ezen módszer alkalmazásával a valóságban ténylegesen végbement folyamatokról remélek egy hozzávetőlegesen reális képet kapni.) Céлом az, hogy összevethetővé tegyem a közigazgatás működésére vonatkozó, a törvénycikkekből és rendeletekből kiolvasható központosi szándékat és akaratot a ténylegesen megvalósult gyakorlattal.

Milyen konkrét folyamatok alakultak ki a központi akarat érvényesítése végett, s hogyan tükröződik ez a káderpolitikában? A centralizáció együtt jár-e az önkormányzati rendszer kiépülésével, amely a közigazgatási modernizáció alapvető feltétele lenne? Milyen jellegű és mértékű konfliktusokat okoz a központosítás és az önkormányzati egységek érdekeinek ütközése (akár személyes konfliktusokra is lebontva)?

Alapvető törekvésem tehát a dualizmus kori magyar közigazgatási apparátus meghatározó intézményeinek személyi rekonstrukciója, szociális összetételének és társadalmi mobilitásának vizsgálata, s az ezekből levonható modernizációs folyamat értékelése. Ennek érdekében három kérdéscsoportra koncentráltam: 1. az önkormányzati egységek és a központi irányítás viszonya; 2. a közigazgatási apparátus személyi és strukturális mobilitásának vizsgálata; 3. a közigazgatási apparátus szociális összetételének vizsgálata.

² 1876: 33. tc. és 1876: 20 tc. alapján. A polgármesterek adatait Kőszegi Ferenc bocsátotta rendelkezésemre.

³ Nagy Iván és Kempelen Béla nemesi családokat feldolgozó kézikönyvei alapján.

⁴ Magyarország földbirtokosai. Kiadta Bellusi Baross Károly Bp. 1893. Magyarországi Gazdacímítár, szerk. Rubinek Gyula Bp. 1911.

Az önkormányzati egységek (megyei, városi) és a központi irányítás viszonya

Mint már utaltam rá, az 1867 utáni rendszer egyik alapvető változása, hogy a vármegye önkormányzati egységként fokozatosan háttérbe szorul és növekvő mértékben kialakul egy centralizált, bürokratikus államirányítás. Kvantitatíve azt próbáltam megmagyarázni, hogy a központ akaratérvényesítését a személyi állományon keresztül hogyan és milyen mértékben tudta megvalósítani. Ehhez eddig két vizsgálatot végeztem el.

Az egyik során a betöltött törvényhatósági funkciók helyszínéhez való kötődés mértékét vizsgáltam. Lényegében tehát azt, hogy az általam vizsgált közigazgatási közép-szintű vezető-gárda mennyiben felelt meg a lokalitás követelményeinek, mennyiben köti származás, birtok, vagyon, összeköttetés, egyéb érdekek ahhoz a megyéhez vagy városhoz, ahol hivatalát betölti. Ehhez a korábbi közéleti-politikai pálya, az esetleges földbirtok vagy birtokok elhelyezkedése, a születési hely és a családi származás nyújtottak kellő támpontot.

Rendszerbe foglalás végett négy fogalmi kategóriát vezettem be: a *pozíció-kongruens*, a *pozíció-konvergens*, a *pozíció-divergens* és a *pozíció-inkongruens* kategóriáit. Az elsőt az értem, hogy a vizsgált főispán, alispán vagy polgármester a fent említett négy tényező alapján teljességgel ugyanahhoz a megyéhez vagy városhoz kötődik, ahol funkcióját betöltötte. A *pozíció-konvergens* minősítést ott alkalmaztam, ahol a vizsgált négy tényező helyszínei alapvetően megfelelnek a betöltött pozíció helyszínének, bár vannak nem erre

1. táblázat. A főispánok pozíció-kongruens, konvergens

Év	vizsgáltak száma		Minősítés						1. Politikai		
	személyek	minősítettek	poz. kongruens konvergens			poz. divergens inkongruens			rek. sz.	pk.	pk.+ más
			Össz.	kon-gruens	kon-vergens	Össz.	diver-gens	inkong-ruens			
1873	51	50	46	32	14	4	—	4	38	29	3
%-ban			92	64	28	8		8	76	76,3	7,9
1879	57	61	44	28	16	17	2	15	57	28	6
%-ban			72,2	46	26,2	27,8	3,3	24,5	93,4	49,1	10,5
1891	67	69	41	25	16	28	4	24	67	30	6
%-ban			59,4	36,3	23,1	40,6	5,8	34,8	97,1	45	8,9
1900	62	65	33	24	9	32	7	25	62	28	5
%-ban			50,7	36,9	13,8	49,3	10,8	38,5	95,4	45,2	8
1911	60	62	44	35	9	18	2	16	50	31	6
%-ban			71	56,5	14,5	29	3,2	25,8	80,6	62	12
Összesen az 1873— 1911 közti mintaévek %-ában	232	307	208	144	64	99	84	15	201		
			67,7	66,3	33,7	32,3	84,8	15,2	86,6		

rek. = rekonstruáltak száma, pk. = pozíció-kongruens, pd. = pozíció-divergens, reg. = regionális, birt. = birtokkal rendelkezők száma

* A különbségtételre az ugyanazon évi kettős főispánságok miatt, illetve a valamely korábbi mintában ugyanabban vagy más megyében főispánként előfordultak miatt kerítettem sort.

utaló ismérvek is. A pozíció-divergens kategóriába azok kerültek, akiknek a politikai-közéleti pályájuk, földbirtokuk, születési helyük vagy családi kapcsolataik helyszínei megegyeznek a pozíciójukhoz kötődő megye helyszínéhez képest, jelentős az ettől eltérő tényezők száma. A pozíció-inkongruencia kategóriáját pedig azon esetekre alkalmaztam, amikor a vizsgált funkcionáriusok olyan törvényhatóságokban teljesítettek szolgálatot, amelyekhez az említett vizsgálati tényezők alapján egyáltalán nem, vagy csupán elhanyagolható mértékben kapcsolódtak. E tényezők mérlegelésénél regionális szempontot alkalmaztam, mert egy szomszédos megyére utaló adat a lokalitás megítélése szempontjából nem akkora eltérés, mintha az az ország egészen más vidékén volna fellelhető.

Végül miután minden, a vizsgált mintaévekbe bekerült főispánt, alispánt és polgármestert a lokális gyökerek és hovatarozás szempontjából minősítettem, összehasonlíttam az egyes funkciókon belüli változásokat és az egyes funkciók közötti különbözőségeket a fejlődés tendenciáját is figyelembe véve. Ezen vizsgálatból kiderült, hogy az alispánok és polgármesterek döntően és egyértelműen pozíció-kongruensek, tehát mindig abból a megyéből vagy városból valók, ahol funkciójukat betöltötték. Ezzel szemben a főispánoknál több divergens és inkongruens tényezőt, esetet találunk. Ez az idő előrehaladtával, az 1900-as mintaévig egyre növekszik (a két kategória együttes részesedése 1873-ban 8% 1879-ben 27,8%, 1891-ben 40,6%, 1900-ban 49,3%), majd az 1911-es évre ez a tendencia a visszajára fordul, számottevő a divergens, inkongruens csökkenése (összesen 29%; részletes ismertetést l. az 1. és 2. táblázatban).

és inkongruens vizsgálatának részletei és összesítései

pálya		2. Földbirtok					3. Születési hely				4. Családi vonatkozások			
reg.	p.d.	birt. sz.	pk.	pk.+ más	reg.	pd.	rek. sz.	pk.	reg.	pd.	rek. sz.	pk.	reg.	pd.
4	2	36	19	9	5	3	22	15	4	3	39	28	10	1
70,5	5,3	72	52,8	25	18,9	8,3	44				78	71,8	25,6	2,6
16	7	55	19	11	18	7	37	16	13	8	45	29	15	1
28,1	12,3	90,2	34,6	20	32,7	12,7	60,7	43,3	35,1	21,6	73,8	64,5	33,3	2,2
18	13	58	22	9	19	8	59	27	16	16	40	21	14	5
26,7	19,4	84	37,9	15,5	32,8	13,3	85,5	45,3	27,1	27,1	58	52,5	35	12,5
14	15	44	18	6	14	6	60	25	14	21	45	19	20	6
22,6	24,2	69,8	40,9	13,6	31,8	13,6	92,3	41,7	23,2	35	71,4	42,2	44,4	13,3
8	5	50	27	7	12	4	41	17	11	13	38	18	13	7
16	10	80,6	54	14	24	8	66,1	41,5	26,8	31,7	61,3	47,4	34,2	18,4
		170					158				145			
		73,2					68,1				62,5			

Megjegyzések: Az éves bontásokban az arányokat a minősített esetekhez, az összegzésben viszont a vizsgált személyek számához viszonyítottam. Az összegzésben az egyes szempontokon belüli részletes bontást nincs értelmű elvégezni, mert itt a mintába bekerült összes főispán száma a bázis, s azon esetekben, amikor valaki két- vagy több megyében is főispán volt, nem dönthető el egy minősítéssel, hogy kerrierje, birtokai vagy születési helye melyik kategóriába tartozik. 50%-os rekonstrukciós arány alatt nem számoltam százalékokot.

2. táblázat. Az alispánok pozíció-kongruens
alapkategórián belüli részletes vizsgálata a mintaévekben

Év	vizsg. száma	1. Politikai pálya					2. Földbirtok				
		rek. száma	pk.	pk.+ más	reg.	pd.	akiknek birtoka van	pk.	pk.+ más	reg.	pd.
1873	48	24	24	—	—	—	33	28	2	2	1
%-ban		50	100				68,7	84,8	6	6	3,2
1879	64	31	26	2	3	—	30	27	3	—	—
%-ban		47					46,9				
1891	63	40	37	3	—	—	35	32	3	—	—
%-ban		63,3	92,5	7,5			55,6	91,4	8,6		
1900	63	53	49	4	—	—	33	23	3	6	1
%-ban		84,1	92,1	7,6			52,4	69,7	9,1	18,1	3
1911	64	64	61	3	—	—	24	14	3	5	2
%-ban		100	95,3	4,7			36,4				
Össz.		173	161	9	3	—	121	98	10	10	3
%-ban		72,3	93,4	5,2	1,4		55	81	8,3	8,3	2,4

Év	vizsg. száma	3. Születési hely				4. Családi vonatkozások			
		rek. sz. h. száma	pk.	reg.	pd.	rek. szem. száma	pk.	reg.	pd.
1873		8	6	1	1	39	28	7	4
%-ban	48	16,7				81,2	71,8	17,9	10,3
1879		15	14	1	—	50	41	4	5
%-ban	64	23,4				78,1	82	8	10
1891		27	25	1	1	53	38	11	4
%-ban	63	42,8				84,1	71,7	20,7	7,6
1900		14	14	—	—	55	34	17	4
%-ban	63	22,2				87,3	61,8	30,9	7,3
1911		22	15	4	3	51	27	18	6
%-ban	64	34,4				79,7	52,9	35,3	11,8
Össz.		70	58	7	5	188	124	47	17
%-ban		29,4				79	66	25	9

rek. = rekonstruáltak

pk. = pozíció-kongruens

pd. = pozíció-divergens

reg. = regionális

50% alatti rekonstrukciós aránynál nem számoltam részesedést

Ennek a jelenségnek a magyarázata elsősorban a megbízók, illetve kinevezők szándékaiban keresendők. A főispáni funkció központi kinevezésű feladatkör, míg az alispáni és polgármesteri funkciók a törvényhatóságok által választottak. Logikusnak mondható, hogy a megyék és városok ügyeik intézésére és érdekeik védelmére saját megyéjükben és városukban honos, ahhoz kötődő, az ottani viszonyok közt jártassággal rendelkező személyeket választottak alispáni és polgármesteri funkciókra. A főispánok esetében azon-

3. táblázat. A nemzetiségi területeken a vizsgált mintávekben szereplő főispánok megoszlása végső minősítésük szerint

		kongruens	konvergens	divergens	Inkongruens
1. Erdély (vegyes lakosú megyék)	Szilágy	3			
	Maros-Torda	2	1		1
	Kis-Küküllő		1		3
	Nagy-Küküllő	1	1		3
	Brassó	1			2
2. Erdély (nemzetiségi többségű m.)	Szolnok-Doboka	1	1		1
	Beszterce-Naszád				3
	Kolozs	2	1		
	Fogaras	1		1	2
	Torda-Aranyos	3			
	Alsó-Fehér		1		3
	Hunyad	2	1		2
3. Felvidék (nemzetiségi lakosú m.)	Árva	3			1
	Liptó	3			1
	Nyitra	2			2
	Trencsén	2			1
	Turócs	1	1		2
	Zólyom	1	1		1
	Sáros	3			2
4. Felvidék (vegyes lakosú m.)	Bars	2	1		1
	Hont	2	1		1
	Nógrád	3			1
	Pozsony	2	1		2
	Abauj-Torna	2	1		1
	Gömör- és Kishont	2	1		
	Szepes	3			1
	Zemplén	3	1		
5. Délvidék (nemzetiségi többségű m.)	Krassó-Sz.	1		2	1
	Arad	4			
6. Délvidék (vegyes lakosú megyék)	Temes	1	1	1	
	Torontál	4			
	Bács-Bodrog	5			

ban más jellegű magyarázatot kell keresnünk. A kongruencia-konvergenca ugyan itt is uralkodó tendencia, de miután a 20. század elejéig határozottan csökkenő tendenciát mutat, feltételezhetjük, hogy a kormányérdekek szolgálata, a szakszerűség, a hivatásos tisztviselői pálya előretör.

A divergensnek minősíthető főispánok számának növekedésére a már említett közigazgatási központosítási szándék mellett, a rendszer indulásában is adott nemzetiségi problémák felerősödését említhetnénk. Ez utóbbit annyiban, amennyiben az egy-egy megyén belüli növekvő nemzetiségi feszültségek kézbentartására egyre inkább erőskező, a miniszterelnök személyéhez és az adott intézményrendszerhez erősen kötődő, helyi érdekekkel nem rendelkező főispánokra volt szükség. Az 1911-es mintából kiolvasható divergens-inkongruensnek csökkenésének kétféle oka, magyarázata is lehetséges. Értelmezhetjük úgy is, hogy a központosítás végső soron a kívánatos mértékben nem sikerült: visszajára fordult a növekvő tendencia, ismét azoknak a száma nőtt meg, akik kizárólag vagy elsősorban főispáni megyéjükből származtak el. De értelmezhetjük úgy is, hogy a megyékben — ha korlátozott számban is — már a helyszínen kitermelődött az a szakigazgatási apparátus, az a szakszerű irányítókészséggel rendelkező személyi állomány, amelyből kinevezhető

volt a főispán is. A középszintű közigazgatásban 1911-ben tapasztalt változás mélyebb okait, magyarázatait és következményeit még más típusú empirikus vizsgálatokkal is meg kell világítani.

Annak a kérdésnek a felderítésére, hogy az adott nemzetiségi összetétel milyen nehézségeket okozott az ország megszervezésében, s hogy ezt a közigazgatás szintjén milyen módon és eszközökkel hajtották végre, elvégeztem egy másik vizsgálatot is. Ennek során megnéztem a nemzetiségi összetétele miatt különösen érzékeny megyék főispánjainak az adott helyszínhez való kötődését. Így módom nyílt a központi politika e régiókkal szemben alkalmazott érdekérvényesítés intenzitásának különbözőségeit, ezen szükségesség mértékét is feltárni. A főispánok fent említett minősítésének áttekintésekor ugyanis kiderült, hogy az ország három legjelentősebb nemzetiségi régiójának megyéiben — Erdélyben, a Felvidéken és a Délvidéken — több a pozíció-divergens, illetve inkongruens alapkategóriába sorolt vagy ilyen tényezővel rendelkező főispánok száma, mint másutt (részletes ismertetés a 3. táblázatban). Ez feltehetően annak tudható be, hogy a központi szervek e megyék nemzetiségi feszültségeinek ismeretében tudatosan olyan főispánokat neveztek ki ide, akik nem e területekről származtak, s főként — a szászokat leszámítva — nem valamely nemzetiségi kisebbség tagjai. Ez utóbbi esetben ugyanis fennállhatott volna az a lehetőség, hogy egy nemzetiségi főispán a megyékben élő nemzetiségekkel működik együtt, ami a központi akaratérvényesítést a fennállónál is nehezebbé tette volna.

Az említett három vidéken egymáshoz viszonyítva, sőt az egyes vidékeken belül az egyes megyék között is különbség mutatkozott a főispáni kinevezések gyakorlatát illetően. Hogy e különbségek érzékletesebbé váljanak, mindhárom vidéket két részre bontottam: vegyes lakosságú és nemzetiségi többségű megyékre. Utóbbihoz a 65% fölötti nemzetiségi lakossal rendelkező megyéket soroltam, az előbbihez pedig azokat, amelyekben a nemzetiségi többség a magyar lakossághoz mérten nem haladta meg ezt az arányt. A három régió egymáshoz való viszonyát vizsgálva hierarchikus sorrendiség állítható fel a tekintetben, hogy hol a leginkább és hol a legkevésbé kívánatos és meggyökeresedett gyakorlat a nem onnan elszármazó főispán kinevezése. A régiók esetében Erdély az a terület, ahol a legtöbb a divergensnek vagy inkongruensnek minősíthető főispán, ezt követi a Felvidék, végül a Délvidék. Ezen kvantitatív vizsgálatból levont konzekvencia lényegében megfelel a nemzetiségi problémák súlyosságát területenként rangsorolt eddigi kutatásoknak, feltételezéseknek. Az erdélyi régióon belül is a vegyes lakosságú megyék esetében fordul elő a legtöbb divergens vagy inkongruens tényezővel rendelkező főispán (Kis-Küküllő, Nagy-Küküllő és Brassó megyékben), míg a Felvidék és a Délvidék területein a nemzetiségi többségű megyékben (Nyitra, Turócz, Sáros, illetve Krassó-Szörény és Temes megyék). Végül ennek a vizsgálatnak az eredményeként feltételezhető, hogy a nemzetiségi problémákkal megterhelt megyék között vannak olyanok is, ahol a főispánok többségének kötődéséből ítélve konszolidált körülmények uralkodhattak: Szilágy, Kolozs, Árva, Liptó, Gömör és Kishont, Zemplén, Szepes, Nógrád, Arad, Torontál és Bács-Bodrog említhető leginkább.

Az első kérdés csoport vizsgálatának alapvető konzekvenciája az, hogy a közbizottságokkal és a nemzetiségi feszültségekkel való megterheltsége miatt kevésbé tudott modernizálódni, szakigazgatási szempontokat magába építeni, mint amennyire a kor és az állam egysége megkövetelte volna. Működésében még mindig jelentős volt a hatalmi funkció és szempont, bár kétségtelen, hogy a feudális rendszer közigazgatásához képest a szervezethez fokában, a szakszerűségi szempontok meghonosításában és helyenkénti érvényesítésében lényeges előrelépés történt.

A közigazgatási apparátus személyi és strukturális mobilitása

A személyi életpályák vizsgálatából megállapítható volt, hogy a kiegyezés időszakában a közigazgatási karrier egybeesett a politikai karrierrel, a magyar politikai viszonyok között a társadalom által biztosított politikai karrier lehetősége leginkább a közigazgatási pályákon való előmenetel alapján volt lehetséges. Alátámasztja ezt az is, hogy olyan személyek kaptak korábban tiszteletbeli közigazgatási funkciókat, akik pusztán születésük okán jelentős politikai karrierre voltak predestinálva. Így például Szógyény-Marich László, későbbi udvari kancellár, aki Fejér megyei főispánja előtt csak tiszteletbeli jegyzője volt Pest vármegyének, vagy gr. Bathány József főrendiházi tag, aki Moson megyei főispánja előtt szintén csak ugyanezzel a tiszteletbeli funkcióval rendelkezett. Erősíti ezen megállapítást az a jelenség is, hogy azok közül a személyek közül, akik a közigazgatási „szamárlétrát” járók végig, közben vagy párhuzamosan képviselői mandátumot is vállalnak. E két terület ilyen jellegű összefonódását tipikusnak vélem a politikussá

válás vonatkozásában. Míg a nyugat-európai karriereknél számos precedenst találunk arra, hogy gazdasági, értelmiségi funkciókból is kerülnek politikai pozícióba, addig nálunk szinte kizárólag a közigazgatási pályák jelentettek társadalmilag járható utat a politika területére felé.

A karriertípusokat a három kiválasztott pozíció szemszögéből vizsgáltam. A viszonyítási pont tehát mindig az volt, hogy a főispáni, alispáni és polgármesteri funkciók előtt, illetve után milyen hivatalok vagy hivatalokat töltött be az illető. Ennek alapján az az általános tendencia volt megállapítható, hogy e pozíciók az esetek többségében a politikai pályák végcéljaként szerepeltek. Belőlük csak ritka esetekben emelkedhetek fölfelé. Fordított folyamat, hogy tí. valaki ezeknél magasabb pozíciókból bukott volna lefelé, vált volna főispánná, alispánná vagy polgármesterré, nem jellemző. A káderáramlás lényegében egyirányú volt. Összességében megállapítható, hogy mindhárom poszton döntő a hagyományos, a megyei vagy városi számarlétrán való fokozatos előrehaladás. Legkevesebé persze a főispánoknál, akiknél jelentős és növekvő arányú a nem-megyei, hanem állami vagy politikai jellegű pályafutás.

A személyi anyagot vizsgálva két domináns karriertípust állítottam fel. Az egyik, aki többféle megyei vagy városi hivatali funkció betöltése, kb. 15—20 éves szolgálati idő után jut el oda, hogy alispánná, polgármesterré vagy főispánná megválasszák, kinevezzék. Ez az általam *törvényhatósági karriernek* nevezett típus, amelynek értelmében a tb. aljegyző, aljegyző, árvászéki elnök, pénztárnok, segédszolgabíró, szolgabíró, alügyész, városok esetében ügyvéd kamarák, főszolgabíró, jegyző hivatali sorból többet is betöltve, fokozatosan előrehaladva jutott el valaki az említett pozíciók valamelyikéhez. Többségében ez a karriertípus jellemző az alispánokra (egy kivételt találunk), nagyrészt a polgármesterekre (93%) és több mint fele részben a főispánokra is.

A másik domináns típus az, amikor valaki a vizsgált pozíció előtt egyáltalán *nem töltött be tényleges törvényhatósági hivatalt*, hanem vagy csak államit, vagy semmilyen. Ezt a karriertípust kizárólag a főispánoknál találtam (az esetek 44,8%-ában), többnyire azoknál, akik születésüktől fogva predesztinálva voltak magas politikai funkciókra. A két típus közötti cezúrát ott látom tehát, hogy a pozícióba kerülése előtt volt-e valaki valamely törvényhatóságban funkcionárius vagy sem. Az alispánok és polgármesterek törvényhatóságokban kibontakozó és jellemző karriertípusa a két funkció alapvetően lokális érdekképviseletre utal. A főispánok fele-fele arányú megosztottsága a két típus között azért figyelemre méltó, mert ennél a funkcionál lényegében egy országos politika megyei egységekre lebontott képviseletéről, érvényesítéséről van szó. Ebből a szempontból lényeges tehát, hogy ezt valamilyen megyei funkciót már viselt vagy illet még sohasem betöltő személy képviseli.

A személyes karrierok vizsgálatából általános következtetésekként levonható, hogy a nemesség intézményrendszere még a polgárosodó korszakban is uralkodó maradt. E hivatalokat ugyanis döntően nemesi címmel vagy nemesi kiváltságokkal rendelkező személyek töltötték be. A polgármesteri funkcionál pedig — ahol ez nem mondható el — a tradicionális társadalomra jellemző, általa kiépített életpályákat kellett és lehetett befutni az érvényesüléshez. A polgári korszakra jellemző politikai karrierrel — érteve ezalatt a polgári rendszer által teremtett vagy ebben legitimitást nyert foglalkozásokból való átvándorlást — a főispánok közül csak három, a polgármesterek közül csupán hét személy rendelkezett. Zsilinszky Mihály nógrádi főispán korábban a szarvasi ev. főgimnázium magyar irodalom és történelem tanára volt, Roszner Ervin máramarosi főispán a nagyváradi jogakadémián tanított, míg gr. Hugonnai Béla szatmári főispán hosszú ideig az Első Hazai Biztosító Társaság hivatalnok volt. A hét említett polgármester korábban iskolaigazgatóként, tanárként, újságíróként és minisztériumi gazdasági előadóként tevékenykedett. Ezen esetek azonban az egészhez képest kis arányokat mutatnak, a főispánok 3, a polgármesterek 7%-át.

A strukturális mobilitást vizsgálva mind a korábbi tevékenységek jellegéből, mind az 1848 előttről nemesi oklevéllel rendelkezők arányaiból az állapítható meg, hogy a közép-szintű közigazgatási apparátus új elemek iránti áteresztő képessége a polgárosodás időszakában csak csekély mértékben létezett. Feltehetően azonban nagyobb mértékben, mint a parlamenti struktúrában, de bizonyosan kisebb mértékben, mint a gazdaságban. Hasonlóan a strukturális mobilitás mutatója, hogy az igazgatási rendszeren belül milyen mértékű a mozgás a megyei és városi, valamint a központi munkahelyek között. Mintánkban a főispánok 10,4%-a, az alispánok 5,8%-a és a polgármesterek 7,5%-a tudott csak valamilyen miniszteriális funkcióba lépni, míg hasonlóan csekély mértékű volt (11,6%) a központi funkciókból való lefelé áramlás is a törvényhatóságok felé (azokról a főispánokról van itt szó, akik főispáni kinevezésük előtt még valamilyen miniszteriális funkciót is betöltöttek).

Végül vizsgáltam a pozícióba való belépési korhatárt és a hivatalban eltöltött időt is. Ebből kiderült, hogy a dualizmus kori középszintű igazgatási vezető réteg belépési kora átlagosan 40 és 50 év között volt (többségében a 40-hez közelebb), ami a korábbiakkal és más országokkal összevetve is elég fiatal korosztályok bevonására mutat. A korabeli vezetőréteg munkaereje, tapasztaltsága teljében került vezető posztra.

A hivatalban eltöltött idő átlaga funkció szerint változik. Legkisebb — értelem-szerűen — a kormányváltásoktól erőteljesebben függő főispánoknál (6 év), legnagyobb a polgármestereknél (12 év). Így is megállapítható, hogy az átlagosan 6—12 éves hivatali ciklusok a rendszer relatív stabilitását mutatják.

A közigazgatási apparátus szociális összetétele

Úgy vélem ilyen nagy mennyiségű személyi információs anyag lehetőséget kínál arra, hogy a szociális összetétel szempontjából a korábnál differenciáltabb rétegződést tárjunk fel a társadalom azon csoportjáról, amely a politikai döntések meghozatalában, illetve annak végrehajtásában valamilyen szinten részt vesz. Az eddig használatos főnemes, köznemes, honoratior kategóriák a tényleges helyzet leírására nem elégségesek.

Támpontot nyújt a finomításhoz a grófi, bárói, hercegi címek szemrevételezése. Ennek során kiderült, hogy a főispánok közül 76-an (32,8%), az alispánok közül csak 3-an (1,3%), a polgármesterek közül pedig senki sem rendelkezik ilyen címmel. További támpontul szolgál a nemesi joggal bíró funkcionáriusok összeszámolása, valamint a család nemesítési évének vizsgálata. Szembetűnő ugyanis, hogy míg a főispánok majdnem kizárólagosan régi nemesítésű, nagy múlttal rendelkező, tradicionális családokból származnak, addig az alispánok között több 1848 utáni nemesítéssel találkozunk. Az ilyen személy pedig a szociális struktúrába másképp illeszkedik, mint egy többszázados nemesi múlttal rendelkező. A polgármesterek esetében még a nemességgel rendelkezők aránya is csekély (19,3%).

A továbbiakban feldolgozom az egyes személyek genealógiáit is: azt a családot, amelyből a vizsgált funkcionárius származott és azt is, amit ő maga hozott létre. Az egyes generációk közötti szociális helyzet és tevékenységi kör változása vagy állandósága a hivatalnoki elit társadalmi összetételére és mobilitására nézve mindenképpen árulkodó lehet. Eddigi vizsgálataim a középszintű közigazgatási vezetőréteg önrekrutációjáról nem módosítja, inkább alátámasztja az ismert tételt: a magyar közigazgatás vezető posztjait az egykori birtokos nemesi, utóbb nemesi vagy nemesedett tisztviselői vezető réteg önmagából termelte ki. A generációk közötti szociális mobilitás mértéke azonban még feltáratlan. Elvégezem ezt a vizsgálatot az egyes funkciókra és a dualizmusban hivatalt viselők legalább három generációjára külön-külön is lebontva. Érdekes lehet, hogy van-e vagy vannak-e tipikusnak mondható változások, mechanizmusok a hagyományos társadalom foglalkozási elitjéből a modern társadalom szakigazgatási elitjévé válása felé.

Természetesen, hogy a dualizmus kori teljes közigazgatási struktúráról és az igazgatási elitről komplexebb képet kaphassunk, vizsgálatomat a továbbiakban kiterjesztem a miniszteriális központi funkciókra is. Másfajta karriertípusokat találunk-e itt? Van-e mobilitás a két szint között, s ha igen, melye mértékben és irányban? Kölcsönösen vagy csak egyirányúan? Tényleges, s az eddigieken túlmutató eredményeket ugyanis csak a két szint összehasonlításából, az azonosságok és különbségek megállapításából, vagyis a teljes közigazgatási rendszer mechanizmusrendszerének konkrét lebontásától remélek.