

A KÖZÉPOSZTÁLYOK ÉS A BÜROKRÁCIA

E tanulmány tárgya az állam szerepének példátlan kiterjesztése és az ebből adódó foglalkoztatás sokféle fajtája. Az állami adminisztráció gyors növekedése és átalakulása egy felismerhető modern bürokráciává szorosan kapcsolódott a demográfiai robbanáshoz, az ebből következő urbanizációhoz, a gazdasági és társadalmi fejlődéshez. A 18. századi filozófusok racionalizáló eszméi teremtették meg a tekintélyt az autokratákat „megreformálni” kívánó kísérleteknek. A független hatalom tradicionális forrásai felett (az állam, a feudalizmus, a közösség vagy egyház) kívántak szélesebb körű ellenőrzést gyakorolni. A modern állam fejlődésének ebben a képlékeny szakaszában kristályosodtak ki a bürokratikus struktúrák. A kormányok a lokális lojalitással és bizonyos fokú autonóm hatalommal rendelkező adminisztrátort engedelmes köztisztviselőkké kívánták átalakítani, akik érdekeltek a centralizált állam, más szóval bürokraták hatalmának kiterjesztésében. Egy adminisztrátor regionális hatalmi bázisának ereje és saját vagyonának nagysága folytán vagy Poroszországban a *képzettséghez*, a kultúrához és oktatáshoz kötődő tradicionális tisztelet folytán megpróbálhatja formálni a királyi politikát, esetleg nyíltan bírálja. A bürokrata esetében sokkal inkább valószínű még magas beosztás esetén is, hogy fizetéstől függ és pszichológiailag, de pénzügyileg is a hierarchikus előléptetési rendszerhez kötődik.

Az adminisztrációból a bürokráciába való átmenet, a köztisztviselők képzésében és felvételénél mutatkozó nagyobb hivatásszerűség, az elismert hierarchiakon belüli specializáció természetesen a méret és pénzügyi függőség következménye volt. A demográfiai és gazdasági változások drámai módon átalakították az államhatalom koncepcióját. A korábban szerény igazgatási struktúrákat radikálisan átalakították, hogy teljesen új funkciókat vegyenek át. Nevezetesen: ahogy előre haladt az iparosodás a 19. század második felében, a *laissez faire* („liberális”) attitűd a növekvő beavatkozásnak adta át a helyét. Az álláslehetőségek minden szinten szaporodtak, számszerűleg leginkább a polgárság közép és alsó mezőiben. Az állam új szerepkört vállalt magára az oktatásban, a legszélesebb értelemben vett társadalmi szolgáltatásokban, a gyógyításban, szállításban stb. A jog és rend otthoni biztosítása, a külföldi hatalmakkal vívandó sikeres háború feltételeinek biztosítása és az önmaga fenntartásához szükséges adó begyűjtésében való érdek mellé a kormányok új funkciói társultak, így az egyének és közösségek életének megszervezése és ellenőrzése. Ezek korábban nem voltak az állam hatáskörében.

Mikor nevezhetünk egy államgépezetet bürokratikusnak? Itt most talán elég csak két jellemvonásra utalni: a méret és a hivatásszerűség, a tartós és irányított struktúra. A bürokrácia kifejezést először Franciaországra alkalmazták egy 1802-es szótárban. Max Weber szerint – akit a társadalomtudósok még ma is a legfőbb szakértőnek tartanak – bürokráciáról akkor beszélhetünk, ha a legfelsőbb akaratot racionális módon és jogi kere-

tek között közvetítik. A korábban már kifejtett nézetek a régi elit hatalmának kontinuitásáról felvethetik a kérdést, vajon a definíció második fele – Németországtól eltekintve – alkalmazható-e a 19. század vége előtt. Franciaországgal kapcsolatban felvettük, hogy a forradalommal – főleg a Direktórium (1794–99) idején – döntő változások történtek. Viszont Tocqueville az *ancien régime* és a forradalom utáni Franciaország hasonlóságát hangsúlyozta. Nem vitás, hogy a 19. század második felében Franciaország komplex és igen fejlett bürokráciával rendelkezett. Az akkoriban bekövetkezett változások azonban főleg mennyiségiak. A 80 000 elemi iskolai tanító mellé 50 000 új postás jelent meg. Poroszországban a már teljesen kiformalódott közigazgatás átalakításában az 1807 körüli Stein-féle reformok voltak a legfontosabbak, azaz egy olyan szervezet kialakítása, amely kritikátlanul elkötelezett az állam iránt. Hozzá kell azonban tennünk, hogy ez a folyamat már korábban elkezdődött és nem is fejeződött be ekkor.

Olaszországban a 18. század második felében számos tartományban hasonló reformokba kezdtek. A francia uralom időszaka néhány esetben felgyorsította a változások ütemét, azonban a modern bürokratikus struktúrák kialakulása szórványos és regionális jellegű volt. Mindez végül is akkor torzult el, amikor az egyesítés után teljesen elhibázott módon bevezették a piemonti rendszert...

Célunk, hogy feltárjuk a középosztályok helyzetét a virágzó állami bürokrácián belül. Főleg a köztisztviselők változó társadalmi-gazdasági eredetét vesszük bonckés alá. Továbbá; milyen mértékben járult hozzá a burzsoázia a bürokratikus hierarchiák különböző szintjeihez, és milyen mértékben vették át a vezető állami tisztviselők a régi nemesiség viselkedési mintáit? Megvizsgáljuk, hogy a bürokráciák milyen mértékben professzionalizálódtak az alkalmazás követelményeiben, az oktatási és képzési színvonalban. Már most hangsúlyoznunk kell az állami bürokrácián belül a rendkívül nagy rangkülönbségeket; a nagykövetektől és az állandó miniszteri államtitkároktól a postásokig, illetve rendőrökig terjedt a skála. Az utóbbiakat a társadalomtudósok nem sorolnák a középosztályhoz, a 19. századi statisztikák azonban a bürokrácia különböző szintjeit egybeemossák. 1789-ben a gazdag nem nemesek leginkább a köztisztviselői címre vágytak. Ezt tartották a legtöbbre, ez volt a legbefolyásosabb állás. A következő évszázadban két fő tendencia vált érzékelhetővé. Az elit csoport hatalma, rangja és elszigeteltsége fokozódott, illetve az alacsonyabb beosztású bürokraták száma robbanásszerűen nőtt, ahogy a központi, a helyi kormányzat és egyéb intézmények hatásköre kiterjedt. A felső szint növekvő professzionalizálódása csak arra szolgált, hogy növelje a magas és alacsonyabb rangú hivatalnok közötti áthidalhatatlan szakadékot. Az egymást követő kormányok megerősítették a mandarinréteg – mely a gazdagokból állt, legyen szó akár nemesről vagy polgárokról – elkülönültségét.

Franciaországban a forradalom előestéjén, amikor az igazgatási posztok megvásárolhatóak voltak, a legvonzóbb 51 000 állásból 39 000-et középosztálybeliek töltöttek be. Azok a családok, melyek vagyonukat gyakran a kereskedelemben vagy szellemi pályákon szerezték, állami szolgálatba léptek, mert ez volt az egyik módja a nemességbe való beházasodásnak vagy a nemesi cím közvetlen megszerzésének. Élénk verseny folyt a legvonzóbb és legmagasabb presztízsű vezető állásokért. Néhány területen a professzionális pályán tevékenykedők többsége számára elérhetetlenné váltak az árak. 1789-ben ez volt az egyik tényezője a középosztály e csoportja frusztráltságának és elégedetlenségének. A hivatalviselők személyükben törekvők, ambíciózusak és politikailag tudatosak voltak. 1789-ben a harmadik rendből az Általános Rendi Gyűlésbe választottak több mint 40%-a ebbe a kategóriába tartozott...

Arra, hogy az uralkodók gazdag nem nemeseket vonjanak be a kormányba – olyan emberek kinevezése jelentik a tipikus példát, mint Colbert kinevezése XIV. Lajos által. Ez a módszer különösen *Poroszországban* volt sikeres, ahol a királyok arra törekedtek, hogy a nagy hatalmú nemeseket ellenőrzésük alá vonják és szétszórt birtokaikat centralizálják. A 18. századi Poroszországban valójában egy autonóm, önmagát utánpótló bürokrácia jött létre. A vezető posztokat nem a földbirtokos nemesek szerezték meg, hanem közemberek, akik viszont ezekben az évszázadokban „szolgáló” nemessé váltak. Ők utánozták a nemességet, lányaikat pedig, ha mód volt rá, nemes családokba házastották be, és földbirtokot vásároltak. A közigazgatás vezető posztjain a születési előjogoknál fontosabbá vált a kulturált, csiszolt gondolkodásmód és a civilizált életstílus vagy a képzettség. Nagy Frigyes – tudatában lévén a független királyi intézkedések eltorzulásának – megfordította a trendet, a vezető posztokat a földbirtokos nemeseknek tartotta fenn. Ő csak egyetlen nem nemest nevezett ki az „Általános Igazgatóságba”, és a vezető posztokat olyan nemeseknek adta, akiknek nem volt közigazgatási tapasztalatuk. Frigyes abban bízott, hogy a nemesi származású állami tisztviselők könnyebben kezelhetők lesznek, de ez nem vált be.

A bürokrácia a monarchikus ellenőrzés újbóli teljes bevezetése előtt a korábbi függetlenedés útján haladt. Az 1794-es új Általános törvény – mely ténylegesen az alkotmány szerepét töltötte be az 1848-as forradalom utáni időszakig – a vezető tisztviselők státusát megnövelte és formába öntötte a társadalom többi részétől való elkülönülésüket. A bürokráciát korporatív testületnek ismerték el, külön rendként, mely mind a nemesektől, mind a polgárságtól különbözik. Privilegiumaik mentesítették őket a helyi adóktól, ugyanakkor arra is kísérlet, hogy kizárják őket a helyi rendekből. Ez utóbbi szabályt az egymást követő királyok megpróbálták betartatni, s ez megerősítette a vezető bürokraták izoláltságát. A köztisztviselők identitása sokkal inkább a hivatásukra, mint a származásukra épült. Legyen szó akár földbirtokos (Landadel) akár „szolgáló” nemességről (Dienstadel), a két csoport közötti különbségeket – Franciaországhoz hasonlóan – fellazították a társadalmi kapcsolatok és az összeházasodás. A szolgáló nemesektől – akiknek címei a közigazgatásnak tett szolgálataikat fejezték ki – eredetileg a földbirtokos nemesség ambícióinak ellensúlyozását várták. 1794–1806 között a vezető posztok 1/3-át szolgáló nemesek töltötték be, és ez a 11 000 személy úgy érezte, hogy a földbirtokos nemesség fölött áll. Ez az érzés azonban nyilván kölcsönös volt. A bürokráciát erőteljes hierarchikus láncolatok és családi kapcsolatok kötötték össze, s a századfordulón a földbirtokos nemesek fiai nem törekedtek, vagy nem volt lehetőségük a kinevezésre és előléptetésre, hiszen ez idő tájt általában nem rendelkeztek a megkívánt iskolai végzettséggel. 1820-ban a hallei egyetem jogi karán – az ígéretes bürokraták többsége innen került ki – csak a hallgatók 8%-a volt nemesi származású. A Napóleontól elszenvedett vereség elősegítette, hogy a vezető bürokraták megkíséreljék megteremtteni a saját ellenőrző jogukat az 1807 utáni Stein-féle reformok révén. Így a porosz bürokráciában a század elején már a szolgáló nemesség játszott domináns szerepet.

Akkor még a kevésbé jómódúak is bekerülhettek a közigazgatásba, a későbbiekben azonban kizárták őket. A családi kapcsolatok segítettek a pályázót, azonban az érdem és tehetség nem lebecsülhető szerepet játszott a felvételnél és előléptetésnél. Ebben az időben a formális felvételi és előléptetési kritériumok hiányában a parasztok és kézművesek gyermekei, a többiekhez hasonlóan, még beléphettek az alsó szintre és versenyezhettek a felsőbb posztokért. Így, bár a bürokrácia fontos vonatkozásokban zárt jellegű volt, társadalmilag nem volt teljesen exkluzív kaszt. A század első felében Halléban a joghallga-

tók 1/3-a paraszt vagy kézműves származású, vagy tanítók és kistisztviselők gyermeke volt. A számítások szerint az 1820-as években az egyeteméről toborzott vezető emberek 70%-a a „művelt” osztályokból származott. Ezek több mint felének az apja vagy bürokrata, vagy szellemi pályán tevékenykedő volt. Az üzletemberek fiai 11, a nagy földbirtokosok fiai pedig 9%-ot képviseltek. A paraszt- és kézműves származásúak aránya 12%. Az 1830-as években az egyeteméről érkezők között 25–30% volt az alsó középosztálybeliek aránya, a kisebb tisztviselők, parasztok, kézművesek stb. fiai. De később a 19. század folyamán lényegesen csökkent az ezekből a társadalmi csoportokból származók esélye. Bár a Stein-féle reformok azt deklarálták, hogy a hivatalos kinevezések a tehetségen alapulnak, mivel azonban a vezető állások számát a felére csökkentették – pedig a népességszám növekedett –, szilárdan ellenőrzés alatt tartották betöltésük módját. A század második felében kibontakozó heves verseny azt eredményezte, hogy az alacsonyabb származásúak előtt bezárultak a kapuk. Az 1830-as évektől az egyetemek a jelentkezőktől érettségi bizonyítványt kezdtek követelni, s ennek következményeként a század második felében az alsóbb osztályokból származók aránya elkezdett csökkenni. Hivatalos kinevezést csak az egyetemet végzettek kaphattak. Tudatos volt a törekvés arra, hogy – a legalantasabb posztok kivételével – az alsóbb osztályokat kizárják mindenféle bürokrata állásból. A szegényebb családok azon gyermekeit, akik nem mondtak le arról, hogy „képezzék magukat”, nem fogadták be a diákszervezetek és katonai csoportok. Pedig éppen ezeknek a jóváhagyására volt szükségük, hogy szóba jöhessenek a bürokráciába való bekerülésnél. Így a köztisztviselők társadalmi bázisát a társadalmi konzervativizmus és bürokrácia érdekében tudatosan szűkítették. A századfordulón már nem voltak alsó középosztálybeli vagy ennél alacsonyabb származású jelöltek a vezető állásokban.

A század folyamán egyszerűen az történt, hogy a porosz bürokrácia egy privilegizált, önmagát utánpótló testületből fokozatosan az új és konszolidáltabb felső osztály egyik megnyilvánulási formájává vált. A köztisztviselők nagy része kezdetben a családi tradíciókat követte. 1820-ban a 893 vezető tisztviselő közül 370 nemes volt, nagyrészt szolgáló nemes. 1850 táján azon joghallgatók közül, akik a közszolgálat felé orientálódtak, több mint 50% volt a bürokrata családi háttérrel rendelkező. 1900-ra ez a dinasztikus tradíció elhalványult. Ennek részben az volt az oka, hogy pénzügyi és előlépési korlátozások miatt a meglévő tisztviselők vagy nem nőültek, vagy kevesebb gyermekük volt. Halléban a jogi fakultáson a tisztviselő származásúak aránya az 1850-es években 51% volt, az 1870-es évekre ez már csak 36%. A tisztviselők fiai más állások után néztek. Így az üzleti életben, iparban és hadseregben számukra korábban elfogadhatatlan foglalkozásokat választottak. 1848-ig a bürokrácia nem kedvelte a hadsereget. 1860-ban azonban fiaik már a másodikik a katonatisztek fiai után a katonai karriert választók között. 1900-ban pedig már ők a listavezetők. Ekkorra a hadseregbeli karrier gyakran bevezető volt a későbbi, bürokrácián belüli, sikeres életpályához. 1900-ban a Rajna-vidék vezető hivatalnokainak 70%-a korábban a hadsereghez kötődött. Mindez ösztönözte a konformizmust, az uniformizmust és az autoriterizmust. A házasságok irányultságában teljesen hasonló tendencia figyelhető meg. A tisztviselők hajlottak arra, hogy kollégájuk leányát vegyék feleségül. 1900-ban azonban a vezető Rajna-vidéki tisztviselők feleségei között csak 34% volt tisztviselő származású, 48% pedig üzletemberek, gyárosok leánya. A vezető beosztású tisztviselőknek csak 37%-a tisztviselő származású, 17% földbirtokos, 30% jött az üzleti életből vagy az iparból, 6% a katonatiszt apák gyermeke és 10%-ot képviselnek az egyéb csoportok. 1903-ban a vezető állásokra jelölt személyeknek csak 4%-a rendelkezett középbeosztású köztisztviselői családi háttérrel, és csak

30%-uknak volt az apja vezető beosztású tisztviselő. Ugyanakkor 15%-nak az apja felső beosztású katonatiszt. A földbirtokos származásuk aránya 22% volt, az üzleti körökből 16% érkezett. 1594–1806 között a vezető hivatalnokok 60%-a nemes volt, s ezeknek 36%-a újonnan szerezte címét, vagyis valószínűleg szolgálatai révén jutott hozzá. 1820-ban ez az arány 42% volt, 1916-ban pedig már 50%-ra emelkedett. A családi birtok eladósodása után egyre több nemes lépett állami szolgálatba. 1801-ben 20 000 nemes-családot írtak össze, s minden második családnak volt földbirtoka. 1880-ban viszont már csak minden hatodiknak. A közszolgálathoz szükséges képzés hiányában az első menedékük a hadsereg volt. A század folyamán a későbbiekben a nemesek fiai már felkészültebbek voltak a szükséges egyetemi képzettség megszerzésére. 1820-ban a bürokrata 24%-a, 1852-ben pedig 32%-a nemes. 1850–70 között a földbirtokos arisztokraták, de a jómódú ipari középosztály fiai közül is egyre többen akartak tisztviselők lenni. A hallei egyetemen 10%-ról 14,5%-ra nőtt a nemesi származásuk aránya, az üzleti körökből származóké 9%-ról 17%-ra nőtt. Annak ellenére, hogy a hivatalokban a földbirtokos származásuk száma növekedett, hosszabb távon mégis kisebbségben maradtak. 1839-ben 46%-os az arányuk, s ez 1914-re 25%-ra csökkent. Viszont egyre többen lettek a vezető állásokban. A jobb módú családokból származtak, mintegy jelezve, hogy az ő pályaválasztásuk már nem a gazdasági hanyatlás előli menedékhely-keresés. Azok a tradicionálisabb vezető tisztviselők, akik hozzászórtak az állami szolgálaton keresztül nemesi cím szerzéséhez, nem vették jónéven a földbirtokos nemesek beáramlását. Még kevésbé tetszett nekik, hogy a király egyre gyakrabban a nagy földbirtokkal rendelkezőket emelte nemesi rangra a hivatal viselőikkel szemben. 1840-ben a kormánytanács panaszt tett IV. Frigyes Vilmosnak: „A hivatalnokoknak a társadalmon belüli helye, képzésük jellege és életmódjuk, valamint vagyonuk jellege akadályozza akár kisebb föld birtoklását is. Ez pedig kizárja, hogy bekerüljenek a nemességbe.”

Bár 1850 után a nemesi származású hivatalnokok aránya nem nőtt, a bürokrata egyre inkább a vagyonos családokból származtak. A gyors iparosodás hatása a bürokrácia társadalmi összetételében abban érhető tetten, hogy a gazdagabb köztisztviselők jórészt az üzleti körökből származtak. A Rajna-vidéken 1850-ben a vezető hivatalnokok 38%-a volt nemes, 1905-ben az arány 13%. Viszont 1850-ben 47%-uk önálló jövedelemmel rendelkezett. 1905-re ez az arány 64%-ra nőtt. A pénz, s nem a képzés vált a fő minősítéssé. A század folyamán a német bürokrácia társadalmi összetételében alapvető változás történt. Kezdetben ők saját magukat és őket is valamifajta eszményi védelmező osztálynak tartották, akik nem egy osztály érdekeit reprezentálják, hanem az egész társadalmat. Utánpótlását minden társadalmi osztályból meríti, bár főleg gazdag közemberekből és nemesekből áll. Később fokozatosan csak a felső osztály érdekeit kezdi reprezentálni, és nemcsak a társadalom többi részétől szakadnak el, hanem a társadalom nagy részétől izolálódnak, és félnek, főleg az új gyáripari munkásosztálytól. 1900-ra a meglévő társadalmi és politikai rendszer rendíthetetlen híveivé válnak. Fél évszázaddal korábban tevékenykedő kollégáikkal éles ellentétben ők véglegesen belegabalyodtak a konzervatív politikába. Eltűnik a közszolgálati etosz, így a bevont és gyorsan beolvadó széles társadalmi rétegekből nyert alapos társadalomismeret is eltűnik. Ehelyett a vagyonos, felső középosztályi magatartásformát vették át, amely kizárta más társadalmi csoportok figyelembevételét, és ez egyre alapvetőbb társadalmi tudatlansággá és félelemmé vált.

A korai közszolgálat „aranykorának” image-t nem szabad eltúlozni, de mégha egy csipetnyi szkepticizmussal tekintünk is rá, nem vitás, hogy a közigazgatás valódi változáson ment keresztül. Mivel magyarázható ez? A bürokrácia szerepéről új koncepció

született, részben a belső nyomás hatására, részben a szélesebb politikai innovációra adott válaszként. Így pl. a választott gyűlések fejlődése során a vezető hivatalnoki állások létszámát 1808 után a felére csökkentették. Ennek okai abban keresendők, hogy a Napóleontól elszenvedett vereség után – az iparosodás hatására – felismerték a reformok szükségességét.

A népszerűség növekedés, a minősített diplomások békeidőbeni növekedése telítődést okozott a bürokráciában a pályakezdőknek is és azoknak is, akik előléptetésre vártak. 1830-ra a tisztviselők meg voltak győződve arról, hogy az egyetemek sok tanulót vesznek fel, és korlátozásokat vezettek be. A vezető beosztásúak meg akarták őrizni társadalmi és gazdasági státusukat, ezért elleneztek az apparátus létszámbővítését. A felvételi vizsgák egyre szigorúbbakká váltak, s csak egyetemet végezettek jelentkezhetek. Ennek ellenére az 1850-es években ötször annyian kezdték meg a jogi egyetemet, mint egy évszázaddal korábban. Viszont az utánpótlás társadalmi bázisát szándékosan és alaposan szűkítették. Korábban a középiskola utáni tízéves fizetés nélküli tanulói idő nehéz periódus volt az alsó osztályból származó, jövődöbéli bürokrata számára. Most a szegény családok számára valójában fel sem vetődhetett az ilyen karrier. A kialakult generációs konfliktus aláasta a közszolgálat tradicionális homogenitását. A nyugdíjak alacsonyok voltak, nem volt nyugdíjkorhatár, s így az emberek egyre inkább a hivatalból haltak ki. Így viszont azok számára, akik megvetették lábukat a hivatalban, behatárolódtak előre lépési lehetőségeik.

A fiatalabb tisztviselők hajlamosak voltak más szemmel nézni hivatásuk etoszáját. Kevesebbre tartották a testületi megbecsülést, fontosabb volt számukra az egyéni képesség és hatékonyság. Ezeket az attitűdöket az új ipari társadalom szempontjából hasznosabbnak ítélték, és ezek egybeestek a fiatal tisztviselők által tapasztalt oktatásügyi változásokkal. A század elején azt tartották az ideális oktatásnak, amely hozzájárul az ember *képzéséhez* (Bildung) vagy az általános kultúrához és civilizációhoz. A későbbiekben az egyes állások specializáltabb képzést igényeltek, s ez az egyes ügyosztályok közötti áthelyezést és kapcsolattartást nehezebbé tette. Sőt, egyfajta kulturális szakadék alakult ki a tisztviselők fiatal és idősebb generációja között. A bürokraták egyre inkább az üzletemberekhez váltak hasonlatossá. Legalább annyira érdekelhetette őket a fizetésük, mint a státusuk és rangjuk. Sokkal szívesebben azonosultak a közszolgálaton kívüli csoportokkal, mint saját főnökeikkel.

Az olasz félszigeten a restauráció időszakának uralkodói szintén megkísérelték csökkenteni a franciák által megnövelt tisztviselői létszámot. Az osztrák uralom alatt álló Lombardiában a kezdőktől magasabb iskolázottságot – főleg hosszabb egyetemi tanulmányokat – követeltek. Ez Poroszországhoz hasonlóan kizárta az alsó középosztályból származókat. Az előre lépés korlátai minden szinten terhesebbek voltak a polgárság számára, mint a hasonló politikát folytató Poroszországban, mivel az olaszok egyáltalán nem tölthettek be vezető állásokat. Poroszországhoz hasonlóan még vezető állásokban is panaszkodtak a pénzügyi javadalmazásra. Az 1900-as évek elején nyugdíjazott főügyész a következőképpen ecsetelte, hogy mi vár a fiatal igazságügyi tisztviselőre: „15 évnyi majdnem elviselhetetlen és gyakran teljesen kibírhatatlan vidéki tartózkodás. Legalább 6-7 áthelyezés, mielőtt a bírói rangot vagy helyettes ügyészi rangot elnyerné. Míg egy fiatal esküdtzéki bíró 5-6 évig várhat arra, hogy helyettes bíró legyen belőle, s csak ezután engedheti meg magának azt a luxust, hogy időnként vendéglőben étkezzen és néhány új inget vegyen. Ezután még további 8-10 évnek kell eltelnie, mielőtt magára öltheti a teljes bírói tógát.”

A fiatal tisztviselők felvételének elapadása és az elhalványult karrierlehetőségek a professzionális középosztályok tömegét fordították szembe Olaszországban és Poroszországban is a kormánnyal, és e tömegek az alkotmányos reformok aktív támogatóivá váltak. A 19. század közepén Poroszországban, főleg a bírói kar fiatal tagjainál, a politikai aktivitás háttérbe szorította a testületi identitást. A fiatal generáció az állampolgári felelősség fogalmaiban kezdett el gondolkodni, s addig példa nélküli konfliktusba keveredett a királysággal. Az ellenzéki csoportokban a jogászság fiatalabb tagjai döntő szerepet játszottak, annak ellenére, hogy IV. Frigyes Vilmos többször megpróbálta őket elhallgattatni. Az 1840-es években a király megpróbálta ellenük felhasználni az új egyesült országgyűlést, de meglepetésére az 1847-es gyűlésen az ellenzék négy vezetője a magas rangú állami tisztviselők közül került ki. 1848-ban – csatlakozva a kézművesekhez – a fiatal tisztviselők a demokrácia ügyének támogatása érdekében olyan szervezeteket hoztak létre, mint a trieri Demokratikus Liga és a berlini Politikai Klub. Mások az alkotmányozási klubokhoz csatlakoztak, melyek, bár korlátozott választójoggal, de a képviselői intézményekért harcoltak. Az 1848. évi nemzetgyűlési választásokon az idősebb tisztviselők a liberálisok, a fiatalabbak a demokraták mellé álltak. A bürokraták látványos sikeréhez hozzájárult a társadalmi befolyásuk és az alternatív vezetők hiánya. Az ipari és üzleti élet jómódú tagjai a liberálisokat támogatták. A demokraták – akik utálták a bürokráciát mint olyat – a kézművesekhez és a szegényebb csoportokhoz fordultak. Őket nyilvánvalóan nagymértékben befolyásolták személyes sérelmeik és nélkülözésük, gyakran „proletároknak” nevezték magukat. Berlinben a megválasztottak 1/3-a egyetemet végzett köztisztviselők közül került ki, s közel egy negyedük jogász volt. A keleti tartományokban az idősebb generációhoz tartozó konzervatívabb tisztviselőket választotta meg, míg a nyugati részen a fiatalabb jelölteket támogatták. Sokkal élesebb különbség volt a városi és a falusi tisztségek között. A városokban a radikálisokat választották meg, akiknek nagy része tisztviselő volt, ezzel szemben falun inkább a konzervatívabb irányzatokat támogatták. A forradalom előtt a városi tanácsokban csak elvétve lehetett találni köztisztviselőt. Most viszont a testületek fele közülük került ki. Az új nemzetgyűlés 42%-a bürokrata volt, s ezen belül 36% a bírói testületben, 16% pedig az államigazgatásban tevékenykedett. Hausemann és Camphausen, akik az ellenzékét irányították a régi Egyesült Nemzetgyűlésben, most a korlátozott választójog bajnokaként fellépő jobboldalt vezették, s a király miniszterelnök-jelöltként vette számításba őket. A bírói testület néhány fiatal tagja – a baloldal és a középbal vezetőiként – szembekerült a királlyal, s megkísérelték a nemzetgyűlés 1848. novemberi feloszlását megakadályozni.

Amikor 1849-ben a király által összehívott új nemzetgyűlés megvitatta az uralkodó javasolta alkotmányt, a köztisztviselőknek engedélyezték az aktív politikai szereplést. A változás azonban más irányba haladt. A széles körű bírósági reform, a fennmaradt feudális szabályozások eltörlése és a francia stílusú rajnai rendszer modellként való felhasználása új bírósági testületek létrehozását igényelte, és így jelentősen bővültek a foglalkoztatási lehetőségek. Az új nemzetgyűlésben még 42,2% volt a bürokraták aránya, most 16%-ra csökkent a konzervatívok aránya. A 140 baloldali képviselő közül 53 dolgozott bíróságokon. A baloldaliak továbbra is részt vettek a parlamenten kívüli demokratikus mozgalmak vezetésében. 1849 májusában a háromosztályos választójog bevezetése – a tulajdonos osztályoknak biztosítva előnyöket – az idősebb konzervatív bürokraták számát 40-ről 113-ra növelte. Az „alkotmányos” bürokratákat a korlátlan egyeduralom hívei váltották fel. A politika többé már nem a helyi nemesek hobbija volt,

ahol az igazgatási tisztviselők voltak a természetes vezetők, hanem a politikai pártok és érdekcsoportok ügyévé vált. Bár a köztisztviselőket továbbra is beválasztották a porosz parlamentbe, de 1855-re a parlamentben ülő igazgatási tisztviselő honatyák döntő többsége konzervatív volt, csakúgy, mint a választott magisztrátusok 55%-a. Amikor I. Vilmos mint régens enyhített az új szabályozásokon, újra felbukkant a régi ellenzék. De ugyanazok az emberek bukkantak fel, idősebben, feladva radikalizmusukat, óvatos liberálisokként tűntek fel. Legfőbb gondjuk az volt, hogy hivatali posztjukat megtartsák, s így nem vállalták a kockázatot. Vagyis nem új, fiatalabb generációról van szó. Így a parlamenti politikában – éles ellentétben a legtöbb országgal – megcsappant a bürokraták részvétele. 1855-ben a bürokraták aránya 50%, 1873-ban és 1912-ben 24%. Majd 1904-ben már csak 17%. Más európai országokkal összehasonlítva ez olyan kivételes jelenség, amely további vizsgálódást igényel.

1848-ban néhány bürokrata a kibontakozott radikalizmusból ábrándult ki, mások meg amiatt, hogy a radikális mozgalom kudarcot vallott. Hasonlóképpen kiábrándító volt egyesek számára a *Landtag* vagy parlament király általi alapítása Poroszországban, mivel az nem tudta megfékezni a királyi hatalmat. Ugyanakkor az erősödő konzervatív tényezők éppen ellenkező okból akarták korlátozni a parlamentarizmust. Más országokban – nevezetesen Franciaországban, Olaszországban és Nagy-Britanniában – a parlamentbe való beválasztás érzékelhető anyagi és szakmai elismerést jelentett a köztisztviselőknek. Poroszországra ennek éppen az ellenkezője az igaz, 1848 után olyan vezető demokratákat, mint Temme és Stieber vonzó állásajánlatokkal csábítottak el az ellenzék éléről, másokat pedig fenyegetéssel bírtak rá az engedelmességre. A tisztviselői önállóság elenyészett. Ráadásul a professzionális frusztrációt jelentősen csökkentették a fizetésemelések és a század második felében bekövetkező 75%-os létszámemelkedés. Áttekintve azokat a szélesebb demográfiai, gazdasági és politikai kérdéseket, melyek befolyásolták a köztisztviselők változó attitűdjét és szerepét, úgy tűnik, hogy a változás ütemét döntő módon 1848 eseményei befolyásolták.

Az egyre jobban professzionizálódó bürokrácia társadalmilag exkluzívabbá és még inkább tekintélyelvűbbé vált. Nemcsak a kevésbé jómódúakat zárták ki köreiből, hanem a zsidókat és a katolikusokat is. Máshol a közigazgatás professzionizálódásával az arisztokráciához való szoros kötődés gyengült. Nagy-Britanniában egyrészt erős és független bürokrácia, másrészt teljes körű képviseleti intézményrendszer jött létre. Poroszországban az 1848-as forradalom lehetőséget teremtett a bürokrácia konzervatív tagjainak, hogy szembeszálljanak kollégáik reformtörekvéseivel, konszolidálják és megerősítsék a reakciós szemléletet. 1848 után a parlamenti intézmények hatalmának radikális csökkentése miatt a tisztviselőknek aligha maradt más alternatívájuk, mint az, hogy a királyi hatalom ügybuzgó híveivé váljanak. A bürokraták magatartásának megértéséhez egy további kulcs a független bíróságok hiánya Poroszországban és később Németországban. Oroszországhoz hasonlóan, az egykori patrimonialis bíróságok feloszlása után, minden bírósági kinevezés a királytól jött. 1848 után összeomlott a porosz bírói testületek fiatalabb tagjainak a királyi hatalmat megkérdőjelező kísérlete. Nem volt koncepció a hatalmi ágak megosztására, mely pedig Franciaországban annyira zavaró volt az udvar számára. Itt nem volt ahhoz hasonló csata, ami a 18. század második felében dúlt a Bourbonok és a parlamentjeik, illetve a fellebbviteli bíróságok között.

Joggal vetődik fel a kérdés: ha az 1848-as forradalom döntő hatást gyakorolt a porosz köztisztviselők lelkületére, mi volt a hatása az 1789-es forradalomnak a francia bürokráciára? A különféle politikai irányzatokhoz tartozók meg voltak győződve arról, hogy a

forradalom nemcsak a modern francia állam intézményrendszerét teremtette meg, hanem egy új polgári közigazgatási elitet is elindított a pályán. A revizionista történészek mostani generációja vetette fel az *ancien régime* és a forradalom közötti kontinuitás témakörét. (Ezt először Tocqueville népszerűsítette). Kimutatták, hogy a 18. századi bürokraták igen nagy arányban hivatalban maradtak, vagy úgy is fogalmazhatunk, hogy újra felbukkantak. A franciák teljesen másként viszonyultak a bürokráciához, mint a németek. A franciák köztisztviselőikre nyilvánosan inkább gyanúval és megvetéssel tekintettek, s nem megilletődéssel és csodálattal, mint Németországban.

A franciák tehát nyíltan bürokráciaellenesek. Ugyanakkor a franciák többsége arra vágyott, hogy gyermekei funkcionáriusok legyenek, mert szerintük a hivatalnok mindenható. Az *ancien régime* centralizált igazgatási rendszere, ahol a király által kinevezett *intendánsok* (biztosok) vezették a tradicionális tartományokat, meglepően hasonlított ahhoz az erősen centralizált struktúrához, mely a forradalom felfordulásai idején és a császári időszakban jött létre. Ez utóbbi rendszer az országot sokkal később egységekre, départment-ekre bontotta, s a belügyminiszter nevezte ki az élükre a prefektusokat. A napóleoni államtanács a Bourbonok alatti elődjére emlékeztetett.

Meg kell említeni azonban néhány alapvető különbséget. Az *ancien régime*-ben a kinevezések megvásárolhatók és öröklhetők voltak. Így az örökös a hivatalviselőnek – a fizetett személyzethez nem hasonlítható – önállósága volt, főleg mivel az egymást követő uralkodók pénzügyi problémáik miatt arra kényszerültek, hogy újra áruba bocsássák a hivatalt. A forradalom eltörölte az öröklést és a hivatalviselőket kárpótolta. Ezután a tisztviselők fizetett alkalmazottá váltak és addig maradtak a hivatalban, amíg megfeleltek a kormány elvárásainak. A funkcionáriusoknál – a felsőbb beosztásúaknál – óriási szerepe volt a politikai lojalitásnak, s gyakori személyi változások történtek mind a forradalom zűrzavaros éve alatt, mind a 19. század nyugtalan, s még mozgalmassabb éve alatt. Az alacsonyabb beosztású alkalmazottak állásuk biztonsága érdekében távol tartották magukat a politikától. Többé nem vásárolták a hivatalokat, azonban elvártak egy bizonyos vagyoni szintet és az igényelt szerepnek megfelelő közmegebecsülést, mivel a fizetések ritkán biztosították a nemesi életszínvonalat. A megfelelő családi háttér elengedhetetlen volt, és sok 19. századi nemes, taláros nemes őssel, *parlementaire* múlttal büszkélkedhetett. (Eredetileg a taláros nemesi rangot az igazságügyi szolgálatokért adták.)

Az *ancien régime*-beli tisztviselő és 19. századi utódai között az egyik fő különbség a képzettségi szintben mutatkozott, nevezetesen a professzionális képzés nagyobb szerepében. Egy vonatkozásban csekély változás történt: a felelősségteljesebb állásokban lévő bürokraták társadalmi eredetében. Ők a 19. században egyöntetűen előkelőségek voltak. Rendszerint földbirtokos családból származtak, egy részük nemes, és sokan polgári származásúak. Érdekes módon – bár a hivatalok többé már nem öröklődtek – a forradalom után mégis nagyon hamar kialakult a dinasztikus tradíció. Az öttagú Direktórium időszaka (1795–98) fordulópontnak tekinthető a francia bürokrácia fejlődésében. Ezen időszakban az igazgatás hatalmas mértékben bővült, és hatalma is megerősödött. A Direktórium időszakában negyedmillió, azaz ötször annyi köztisztviselő tevékenykedett, mint a forradalom előtt. A központi mag 850%-kal növekedett, 700-ról 16 000-re. A forradalmi évek valódi karriertettek lehetővé azon tapasztalt emberek számára, akik elég ügyesen navigáltak a politikai hullámverések között. A tisztviselők többsége minden szinten középosztálybeli származású volt, és 8%-uk részesült valamilyen felsőfokú képzésben. A forradalom előtt az alacsonyabb beosztásban dolgozók közül azon

20%-nak, akik a központi igazgatásban dolgoztak, vagy az apjuk, vagy rokonuk már valamelyik minisztériumban dolgozott. Ez az arány a császárság időszaka alatt a felére csökkent. Az alacsonyabb hivatalnoki beosztásban nem volt olyan előléptetési esély, hogy az alkalmazottból funkcionárius váljon. A tisztviselő csak az *alkalmazottak* számára meghatározott fokozaton lépkedhetett feljebb. A vezető beosztású funkcionáriusoknak a felső hatalomhoz való viszonya – mely a porosz bürokráciát olyannyira megszokta – a forradalmi Franciaországban gyorsan megoldódott. A funkcionárius vagy lelkesen azonosult a kormányzati politikával és a legnagyobb óvatossággal tevékenykedett, vagy tudomásul vette az elkerülhetetlen elbocsátást. Tízéves külső háború és a polgárháborúk után Napóleon gondosan ügyelt arra, hogy mind a forradalmárokat, mind pedig az 1789 előtti elitet is szolgálatba fogadja. Az utóbbi években a francia történészek alapos helyi esettanulmányokban vizsgálták az eliten belüli kontinuitást és megújulást. Magas szintű kontinuitást találtak. A központi kormányzat tisztviselőinek 27%-a 1789 előtt kezdte a karrierjét, a helyi közigazgatásban 34%, az igazságszolgáltatásban 32%, a pénzügyi apparátusban pedig 20%. Azok, akik a kinevezést elsősorban megtiszteltetésként kapták, ritkán maradtak meg a hivatalokban, és a szenilitás, illetve az elhalálozások is ritkították soraikat. Ezek után ironikusan azt feltételezhetnénk, hogy sok felső középosztályi *ancien régime*-beli tisztviselő zsebre téve a kompenzációt, csinos birtokokat vásárolt a hozzátartozó dolgokkal, majd a forradalom viharainak elcsitulásával újra megjelent mint bürokrata. Természetesen voltak új nevek és családok is. A forradalmi háborúk hosszú időtartama, a magas veszteségek a köztisztviselők körében, s az ezt követő gyors előléptetések, majd Napóleon azon törekvése, hogy vezető katonatiszteket fontos közigazgatási posztokkal jutalmazzon, eredményezte azt, hogy új emberek kerültek az előkelőségek azon csoportjába, akik a császár nevében kormányoztak. De nem volt szó az új „felső középosztály” hatalomátvételéről, mivel sok vezető tisztviselő – *ancien régime*-beli vagy forradalmi, illetve császári időszakbeli tapasztalatokkal felvértezve – már a megállapodott polgársághoz tartozott. Sokan azok közül, akik elfogadták az új napóleoni nemesi címeket, már az *ancien régime*-ben is rendelkeztek azzal. A császárság végén a prefektusok 21%-a nemesi származású volt.

Napóleon 1814. évi veresége után és még inkább Elbáról való visszatérése és végleges veresége után mélyreható változások történtek a bürokráciában. A középosztálybeliek rovására nőtt az 1789 előtti nemesek és azon családok aránya, akik a forradalom kitörése előtt már a nemesi cím várományosai voltak. 1830-ban a prefektusok 45%-a nemes volt. A restauráció alatt kinevezett prefektusok 70%-a rendelkezett nemesi címmel, sokan közülük emigránsok voltak. A közszolgálathoz egyre inkább az *ancien régime* időszakában megszokott módon viszonyultak. Sőt a restauráció prefektusai szembetűnően idősebbek voltak, mint a Napóleon alatt szolgáltak, és a szakszerűség helyett inkább a nemesi magatartás jellemző rájuk. Néhány közülük író volt, mások képviselők vagy szenátorok, akik a parlamenti ülésszakot körzetüktől távol töltötték. A körzet igazgatását gyakran másodállásnak tekintették, s beosztottjaikra hagyták. Néhányan hivatásos tétlenkedőknek tekinthetők. 1819-ben Castejéről, Haut-Rhin prefektusáról – akinek a családja a nemesi rangot a 15. századig tudta visszavezetni – mondták a következőt: „Nem tölti másnapjait, mint ül az asztalnál, kártyázik, ágyban fekszik és csak délben kel fel vagy gyakran még később.”

A restauráció időszakában a nemes tisztviselők előnyben részesítése nem jelentett elsöprő politikai is gazdasági változásokat. Az új Bourbon-prefektusok két harmada korábban ugyanebben a beosztásban szolgált. Azonban az új arcok közül tizenkettő emig-

rás nemes volt, ezen státusuk pótolta a minősítést, s mostani magatartásukat családjuk múltbeli lojalitása garantálta. A prefektusként alkalmazott nemesek száma 1815 márciusában majdnem megduplázódott, 30-ról 58-ra nőtt. Miután Napóleon elmenekült Elba szigetéről, Carnot újra forradalmi módon lecserélte a bürokráciát. A nemesek aránya a prefektúrákban egy harmadról egy kilencedre csökkent. Érdemes megjegyeznünk, hogy a felső középosztály „restaurációja” a prefektúrák élén nem volt több, mint az első restaurációbeli változások első hulláma. Időszerűnek tartották a bürokratikus testületek társadalmi összetételének korrigálását, de ugyanilyen fontosnak tartották a legmagasabb szakmai szint fenntartását is. A „100 nap” új prefektusai közül 60 nem „új”, az első restauráció alatt elbocsátott tehetséges tisztviselők közül válogatták ki őket. Hasonlóképpen: Waterloo után XVIII. Lajos (1814–24) gondosan ügyelt arra, hogy megfékezze az ultraroyalista bosszú visszahatását, és kompromisszumokat és megbékélést keresett a bürokráciáján belül, s ezt várta tőlük. Az új prefektusok közül csak egy nem szolgált Napóleon alatt. Viszont a 100 nap alatti lojalitást már másként ítélték meg, ez rendszerint többéves kényszernyugdíjazással járt. Azon 100 prefektus közül, akik Napóleont szolgálták a 100 nap alatt, csak tíznek sikerült újra valamilyen tisztviselői állást szerezni 1830-ig. Azok a középosztálybeli tisztviselők, akik prefektusi ambíciókat dédelgettek, csalódottan éltek meg a második restaurációt. A prefektusnak kinevezett 164 ember közül 118, azaz 70%-uk forradalom előtt szerzett nemesi címmel rendelkezett. 11-nek az apja vagy nagyapja részt vett a parlamentben, sokuknak pedig az *ancien régime* magisztrátusával volt kapcsolatuk. A restauráció fontosabbnak tartotta a szolgálat eszméjét, mint a professzionális képzést a bürokráciában. A pályázók az állami szolgálat családi tradícióját hangsúlyozták és felsorolták a család geneológiáját. Hosszú időre elfeledkeztek Napóleon azon kísérletéről, hogy az államtanácsban az ülnöki poszt betöltéséhez megköveteljék a jogi vagy az egyetemi végzettséget. Az alprefektusi poszthoz a kvalifikációt a család helyi kapcsolatai pótolták. Azon *ancien régime*-beli katona számára, aki nem csatlakozott a császári hadsereghez, a prefektúra gyakran csak második választás volt, pl. életkora miatt. A császári bürokrácia társadalmi összetétele is hasonló módon alakult ki, a különbség a nemesi címeknek a kezdeti és későbbi előnyben részesítése volt. 1816-ban 75,6 % volt az arányuk. Kétségtelen, hogy a felső középosztálybeli jelöltek kizárása politikai kalkulációra épült, és azt feltételezték, hogy a nemesek, különösen az „emigránsok” valószínűleg sokkal inkább szimpatizálnak és lojálisak a monarchiával. A prefektustól senki sem várta el, hogy részrehajlás és gáncs nélküli lovag legyen. Fő feladata az volt, hogy megnyerje a választásokat. A restauráció tapasztalatai – főleg X. Károly (1824–30) időszakában – megmutatták, hogy a kifogástalan pedigre nem elég. Károly a szélsőséges politika előkötelezett híveként, részben amiatt veszítette el az 1827-es és 1830-as választásokat, mert prefektusainak nem volt meg a szükséges tudása és képzettsége, hogy egyidejűleg a kormány korteseiként és a helyi nemesi érdekek koordinátoraiként tevékenykedjenek. Az 1830-as forradalom megmutatta: ahhoz hogy egy prefektus sikeres választási kortes legyen, már nem az *ancien régime* királyi biztosa volt szükség, hanem a professzionális kompetencia és tapasztalat volt a döntő.

Az 1830. júliusi napok után a bürokrácia teljes újraépítése következett. A régi prefektusok közül csak hét maradt a hivatalában. A tizenkilenc katonai körzet mindegyik vezénylő tábornokát menesztették, és a restauráció magisztrátusának 400 tagját is leváltották. A bürokrácia csúcsán a restauráció 34 tanácsadójából csak 10 tanácsadó maradt a helyén. Ez volt a 19. század legátfogóbb közigazgatási forradalma. A kinevezettek közötti középosztálybeliek bizonyos mértékig háttérbe szorították a nemeseket, bár a ne-

mesi rang még értékes maradt, de már többnyire Napóleon alatt szerzett címeiről van szó. A tisztogatás alapja politikai volt; hogy eltávolítsák a Bourbonokkal szimpatizálókat, akik nem voltak hajlandók hűségesküt tenni az új királynak, Lajos Fülöpnek. Mivel az új emberek maguk szakképzettek voltak, legyen szó vezérlő tábornokokról, az igazságszolgáltatás tagjairól, a tapasztalat alapfeltétel volt. Az új embereket azok közül a napóleoni korszakbeli tisztviselők közül válogatták, akik 1815 vagy a restauráció liberálisabb szakasza óta állástalanok voltak. Tipikus példa erre Choppin d'Arnonville. Ő 1819-ben az Államtanács ülnöke, Decazes Isère prefektusává nevezik ki, majd 1820-ban Doubs-ba helyezik át, az új, jobboldalibb kormány azonban felmenti, mielőtt még új állomáshelyére érkezne, s ezután 1830-ig állás nélkül marad. Ekkor Guizot kinevezi Doubs prefektusává. Az orléanisták időnként talán túlságosan is tisztelték bonapartista elődeiket, mivel számukra a második restauráció után elbocsátottak túl radikálisnak tűntek. Számosan, így a Fergue-ek és Vieville de Essart-ok még mindig szenvedve a Bourbonok alatti igazságtalan elbocsátásukat, túl antiklerikálisok és radikálisok voltak, ezért 1831 márciusában Casimir Périer leváltotta őket. Ekkor ugyanis politikájukban a mozgalom helyett az ellenállási irányzat mellett kötelezték el magukat. A dinasztikus tradíciókat azonban változatlanul tiszteletben tartották. A régi, forradalom előtti taláros nemesek tovább prosperáltak. A Vogézek első két prefektusa az 1830-as forradalom után Nau de Champlouis és Siméon ilyen családból származott. A de Champlouis család valószínűleg már a 15. századtól hivatalt viselt, a nagyapa és az apa a párizsi parlament ügyvédje volt. Siméon nagyapja Napóleon császársága és 100 napos visszatérése idején, valamint a királyság idején (1825–31) képviselő. Az első restauráció idején prefektussá nevezik ki; ezt követően Richelieu államtanácsosa és belügyminisztere.

A hivatalnoki karriereket és a családi kapcsolatokat tanulmányozva a kontinuitás erősebbnek tűnik, mint a változás. Az, hogy Polignac embereihez képest több nem nemes került hivatalba, még nem jelentett polgári forradalmat, bár az orléanisták nem teljes szívvel haragudtak ezért a vádért baloldali kritikusaikra. A Bourbonok megpróbálták a társadalom menetét visszafordítani azzal, hogy nagyon sok nemest léptettek elő. A szélsőséges royalista mítosz erőltetése eltorzította a középosztálynak a bürokrácián belül játszott szerepét. Az orléanista rezsim úgy konszolidálta a bürokráciát, hogy a fontosabb beosztásokba nemeseket helyezett, s így meghatározta a század hátralévő éveinek karakterét. A tradícióval való szakítás csak néhány hónapig tartott, az 1848. februári forradalom utáni időszakban. Szegényebb középosztálybelieket neveztek ki, s a tisztviselőktől teljes pártatlanságot követeltek. Ez azután az 1848. áprilisi választásokon a kormány számára katasztrofálisnak bizonyult. Így a régi nemesek nemsokára átvették megszokott szerepüket.

A második császárság bürokráciája már első pillantásra felfedi, hogy a nemesek milyen sikerrel sasszéttek az 1848-as rövid demokratikus kavargásban és megbékéltek a Napóleon Lajos által visszaállított általános választójoggal. Lajos Fülöp uralkodása idején alkatilag elég nehéz a bürokratákat és politikusokat egymástól megkülönböztetni. A képviselőház tagjainak 40%-a hivatalt is viselt. Ezt a gyakorlatot a politikai ellenfelek korruptnak ítélték. A képviselő kötelezettsége, hogy újraválasztását biztosítsa, azt jelentette, hogy amikor hivatali kinevezést is kapott, csak erősítette ezt a kritikát. A második császárság idején a politikus–hivatalnok kapcsolatok szorosak maradtak, bár ritkák már a prefektus képviselők. Prefektusdinasztikiak azonban terebélyesedtek. A császárság idején kinevezett 220 prefektus közül csak tíznek volt az apja képviselő. Ugyanakkor közülük 159 apjának volt tisztviselői állása, többnyire vezető beosztás; 30-an tábornoki csa-

ládból származtak. Csak három bankár és 102 gyárosfiú vált prefektussá. A politikusok fiaikat az Államtanácsba vagy a Kincstárba juttatták be. Csak a vagyon és a családi kapcsolat számított igazán. A második császárság prefektusai közül csak három (1%) származott szegényebb családból. 38 fő (17%) alsó középosztálybeli, ugyanakkor 91 személy (42%) mögött jómódú család állt – ideértve a nagyon gazdag középosztálybeli családokat. A nemesi származásúak száma 88 (40%). 1870-re a nemesi címmel büszkélkedő prefektusok aránya 33%-ra csökkent. A prefektúra a nemesek arányát tekintve a harmadik ágazata volt a bürokráciának. A nemesi címek 60%-a az első császárság idejében született, és sokan beházasodtak az illusztris első császárságbeli családokba.

A tradicionális igazgatási elitről mind Franciaországban, mind Poroszországban bebizonyosodott, hogy nagyon alkalmazkodóképes, és így biztosítani tudta állandó jelenlétét a vezető állásokban. Franciaország esetében a történészek bizonyos fokú „demokratizálódást” állapítottak meg, de ez csak akkor igaz, ha a kistisztviselőket is figyelembe vesszük. A Direktórium tisztviselőinek alig egy negyede alsó középosztálybeli, ugyanakkor az 1860-as években több mint 40%-a boltos, iparos, hivatalnok, paraszt vagy egyéb, pl. munkás származású. Ha a kistisztviselőket is figyelembe vesszük, ez az arány eléri a 66%-ot. Hasonlóképpen: az 1860-as években azok a középiskolát végzettek, akik a közszolgálati pályákra léptek, jórészt felső középosztálybeli apák fiai. A bürokráciából, szemben a Direktórium időszakának 33%-ával, most csak 25%-ot képviseltek a kistisztviselők, alsó középosztálybeliek. Figyelembe kell venni ennél az összehasonlításnál, hogy a lassú előrelépési lehetőség és az alacsony fizetés miatt azok kivételével, akiknek az apja olyan pozícióban volt, ami garantálta a jó beosztást, a fiúknak nem elsődleges választása volt a közszolgálat. A bürokrácia létszáma emelkedett, de hasonló mértékben bővültek az álláslehetőségek a vonzó alternatív hivatásokban is. Így az 1860-as években lényegesen mások voltak a feltételek, mint a Direktórium időszakában. Másrészt, ha a nagyszámú új kistisztviselői állást kizárjuk a kalkulációból, a nemesek pozíciója egyértelműen erősnek tűnik. Ha a családfa, a vagyon és a politikai alkalmazkodókészség oly fontos szerepet játszott a francia bürokratadinasztiáknál, hogyan lehet azt állítani, hogy a francia közigazgatás szakszerűbbé vált a 19. század folyamán? Ez egy másik olyan kérdés, melyben nehéz egyértelmű információkhoz jutni. A történészek vitáznak azon, vajon a napóleoni bürokraták, a visszatért emigránsokkal együtt képzetebbek voltak-e, mint elődeik? Whitcomb válasza igenlő, Church szerint viszont gyengébb képzettségűek voltak. Az oktatás szerepe akkor volt fontos a bürokraták számára, amikor fiaikat az utódlásra készítették fel. De egy évszázaddal ezelőtt ugyanez volt a helyzet. Mindkét időszakban arra számítottak a tisztviselők, hogy fiaik követik őket az állásukban. Poroszországhoz hasonló speciális képzés és versenyvizsgák, illetve felvételi vizsgák hiányában a jó, általános, klasszikus képzést tartották a legmegfelelőbbnek. A tisztviselők – ugyanúgy, mint Poroszországban – saját létszámuknál jóval nagyobb mértékben látogatták a középiskolákat. A 18. században Avallon bentlakásos középiskolájában 45%-ot ért el a tisztviselők, a szakképzett értelmiségiek gyermekeinek az aránya. Amikor Napóleon uralma idején a régi királyi középiskolákat a líceumok és törvényhatósági középiskolák váltották fel, 6000 líceumi ösztöndíjat ajánlottak fel. Ezek többségét a tisztviselők és a tisztek fiai kapták meg, mintegy jutalmul szüleik hűségéért. Még 1911-ben is az ösztöndíjak több mint felét a tisztviselők fiai kapták. A vezető beosztású tisztviselők nagy valószínűséggel valamelyik exkluzív líceumot látogatták. A második császárság prefektusai közül 151 járt középiskolába, s közülük 90 valamelyik párizsi iskolába. A tisztviselők gyermekei – mint bejáró tanulók – a törvényhatósági iskolákat lá-

togetták. Ezek a kevésbé híres iskolák az alacsonyabb beosztású közszolgálati állások felé nyitottak utat az alsó középosztályi szülőknek, így kézműveseknek és parasztnak is. A bürokrata számára egyre inkább a jogi végzettséget tartották kívánatosnak. Louis-Napoleon prefektusainak több mint a fele a párizsi jogi karon végzett. 36-an vidéki egyetemeken végezték tanulmányaikat, 84-en ügyvédi képzettséget szereztek, hogy így javítsák jövőbeni közigazgatási kilátásaikat. 1867-ben az 5000 egyetemista közül 700-an tervezték, hogy közszolgálati pályára lépnek. Az elitista oktatási rendszer és az oktatási kvalifikáció növekvő súlya valószínűleg erősítette a közhivatal szakszerűségét, azonban a költség- és időtényező megerősítette a nemesek befolyását. Az igazgatási posztokra jelentkezők ajánlóleveleit és a róluk összegyűjtött információkat összevetve megállapítható, hogy nemesi befolyás miatt sokkal fontosabbnak tartották a származást, a vagyont, a család prosperitását és presztízsét, mint az oktatást. Ez utóbbi, úgy tűnik, csak véletlenül jelenik meg a fentebbi iratokban.

A csúcson lévők számára az állami szolgálat bőséges javadalmazást nyújtott. Egy nagykövet évi 150 000 frankot is kereshetett, s valamivel több mint száz köztisztviselő kapott legalább 20 000 frankot. Néhány prefektus 60 000 frankot is összeszedett, de a 277 prefektus és alprefektus közül 228 csak évi 3000 frankot keresett. Lényeges különbségek voltak az egyes minisztériumok között is. Teljes ellentmondásban azzal az eszmével, hogy a szakmai képzés a legfontosabb, éppen a legképzettebbek keresték a legkevesebbet. Egy mérnök hivatása csúcsán a fényesnek egyáltalán nem mondható 4500 frankos fizetésre számíthatott, a pályakezdők pedig nagyon szerény javadalmazásra számíhattak. Néhány állást eleve részmunkaidőnek tekintettek. Sok esetben a bérszintbe nemcsak eleve be kalkulálták a privát jövedelmet, hanem – Németországhoz hasonlóan – a szülőknek ígéretet kellett tenni arra, hogy gyermeküket a képzési idő alatt állandó anyagi támogatásban részesítik. A század végéig a külügyi szolgálatba lépőknek bizonyítani kellett, hogy legalább 6000 frank évi jövedelemmel rendelkeznek. Ahogy Zeldin megfogalmazta: a bürokrácia az *ancien régime* egyházához hasonló, szinte korporációs jellegű szervezet volt, melyben – az egyházhoz hasonlóan – óriásiak voltak a különbségek a javadalmazásban.

Ezt a korporativizmust a közép- és kistisztviselők növekvő szerepe hígította fel, ők ismerték fel leginkább a hivatal szakszerűbbé tételének igényeit, s megpróbáltak bevezetni egy olyan alapszabályt, amely a jogokat, kötelezettségeket és a kinevezés, illetve előléptetés szabályait rögzíti. Az 1840-es években egy újság – *La France administrative* – indult, hogy az egységet és a hivatásszerűséget támogassa ebben a hierarchikus szervezetben. Az 1848-as forradalmak felkarolták az ügyet és létrehozták a közigazgatás tiszavirág-életű nemzeti iskoláját. Ehhez viszont néhány bürokrata olyan ellenségesen viszonyult, hogy végül majd csak 1945-ben hozták létre az Ecole Nationale d'Administrationt. Az 1871-es katonai vereség után a speciális képzés hiánya miatti aggodalom megerősödött, s újabb kísérletet tettek a felvételi vizsga bevezetésére. (Az első kísérlet Napoleon idején kudarcot vallott.) A pártfogás módszere azonban meghatározó maradt. Sokkal jelentősebb eredmény volt az Ecole Libre des Sciences Politiques megalakítása. Ez a magániskola az új vezető generáció képzését tartotta feladatának. Szinte elképesztően sikeres volt a hivatalnoki elit „termelésében”. 1900 és 1937 között a 120 államtanácscos közül 116 innen került ki. E neves iskola növendékeinek aránya igen magas volt a pénzügyi felügyelők között, 281-ből 219 fő. A diplomáciai testületek 284 tagja közül 249, a számvevőszék 94 tanácsosa közül pedig 83 fő. Mivel ez az iskola nagyrészt nemes családok köréből toborozta a hallgatóit, így a speciális szakmai képzés intézménye tartósította a tradicionális elit pozícióját a vezető bürokrata állásokban.

Az igazgatási szervezet erősen rétegzett és hierarchikus volt. Felső szinten tipikus, hogy a központi igazgatási szerveknél alacsonyabb beosztásban eltöltött évek után következett a prefektúrára való áthelyezés. A prefektúrák rangja különböző volt. A Párizs közeliek vonzóbbak voltak, jobban fizetett állások voltak és egyértelműen nagyobb presztízzsel rendelkeztek, mint a távoli hegyvidékeken lévők. Az alprefektúrák külön csoportot képeztek. A 19. század folyamán végig fennmaradt az a hagyomány, hogy a helyi közigazgatást a helyi nemesekre bízták, akiket egy nem szakmabeli intendant – később alprefektusnak hívták – irányított. Az alprefektus a regionális elithez tartozott, rendszerint ő a nemes társai által legelfogadhatóbb személy. Az 1830-as forradalom hírei után a liberális nemesek egymást nevezték ki alprefektusnak. Ezt rendszerint jóváhagyta Guizot, az új belügyminiszter. A kinevezett alprefektusok mögött gyakran szép karrier állt, rendszerint a jogi pályán, időnként pedig mind jogi, mind közigazgatási területen. Demesmay elismert közjegyző (nótárius) volt, amikor Pontarlier (Doubs megye) alprefektusává nevezték ki 1830 augusztusában. A róla alkotott vélemény mintegy tipizálja a jó helyi tisztviselő elfogadott kritériumait. Demesmay a vidék legtekintélyesebb családjai közé tartozott. Tagja volt a körzet általános tanácsának, a járási tanácsnak és tagja volt a parlamentnek is. A területet kezében tartotta, vagyis a feletteseinek megfelelő és kielégítő állapotban. Az ő esetében közvetlen közelről érezkelhetjük a dinasztikus tradíció hatását. 1830. évi kinevezése után nekifogott, hogy a környéket még inkább hűbérbirtokká formálja. Egyik fia az alprefektusi állásban követte, a másik bekerült a képviselőházba.

A helyi presztízs és vagyon hiánya gyakran végzetes következménnyel járt. Ez akkor következhetett be, amikor a helyi hatalmasság saját lehetőségein túllépve léptette elő a támogatóit. Due de Choiseul, mint vezető szerepet játszó liberális, egy helybeli molnár fiát, Laurent tette meg 1830 augusztusában Neufchâteau alprefektusává, mintegy jutalmul a liberális választási bizottságban végzett fáradhatatlan munkájáért. Laurant, bár ügyvéd volt, aligha felelt meg a szavazó polgárral szembeni követelményeknek, és hiányzott belőle a megszokott prefektoriális elegancia. Még nemes támogatója is kénytelen volt elismerni, hogy „a helybeli nemesség a modorában hiányosságokat talál”. A megyeszékhely tekintetében a prefektus a gazdag családi háttérre még fontosabb volt, mivel rafinált ízlésre valló szórakoztatást vártak tőle, viszont csak sovány fizetésre és juttatásokra számíhattak. Az a személy, aki olyan zenekarral adott fogadást, melyben csak hegedűs volt, minden hitelét elvesztette a helyi elit körében. A prefektusnak előkelőségként el kellett fogadtatni magát, hogy a helyi elit kívánságait megértse és továbbítsa Párizs felé. Az azonban fontos volt, hogy ne a környékhez kötődjön, mert csak így lehetett döntőbíró az elkerülhetetlen helyi rivalizálásokban. A sikeres prefektusnak, ha karrierjét tovább akarta építeni, széles körű befolyásra és kapcsolatokra volt szüksége. Lajos Fülöp egyik keresztfiát, de Tremont bárót nevezte ki Casimir Périer Dijon prefektusává 1831 márciusában. Kinevezését Choiseul, Preslin, Plaisance és Marmier herceg és Alexandre de Rochefoucauld gróf sürgette. A magas ajánlások egyáltalán nem garantálták az alkalmasságot. Ezt éppen de Trémont esete igazolta. Prefektusi hivatalát rövid ideig töltötte be, és viharos körülmények között távozott. A 19. századi prefektusok személyi anyagának áttekintése egyértelművé teszi, hogy a származásból adódó jó kapcsolatok, a megfelelő líceumok és házasság meghatározó szerepet játszottak. A bürokratacsaládok között gyakori összeházasodás kiváló dinasztikus „kötőanyagot” jelentett. A dinasztikus tradíció töretlen maradt az első világháború kitorréséig.

Változások történtek azonban a közszolgálaton belül. A 19. század második felében jelentősen nőtt a francia közalkalmazottak száma. Azonban ezek olyan alsó kategóriák

voltak, olyan megdöbbenően alacsony fizetéssel, hogy a felsőbb beosztásúak aggódni kezdtek státusuk miatt. A századfordulón sokan panaszkodtak, hogy a tisztviselők váltak az új proletárokká. 1848-ban a porosz radikális bürokraták más indítékkal, de ugyanezt a leírást használták. 1900-ban a francia tisztviselők elsősorban a pénz miatt aggódtak. A valamivel 1500 frank alatti átlagfizetésük a munkásokéval volt egy szinten. Ugyanakkor Párizs nagy áruházaiban a 250 legjobb eladónak 20–25 ezer frankot fizettek, vagyis egy prefektus keresett ennyit. A csúcson az állami tisztviselők, ha átmentek a magán-szektorba, megnégyszerezheték a fizetésüket. A köztisztviselők fizetésbeli veszteségeit kárpótolta – ha szerény mértékben is – a nagyobb biztonság. A fő kormányzati változásokat szokásos módon követő politikai és közigazgatási ringlispil – amely sosem törődött a forradalmakkal – a század folyamán lelassult. A tisztviselők sikeresen sürgették az elismert stabil karrierstruktúrát és a részrehajlás nélküli hivatásos közigazgatást. A nyugdíjak növelték a biztonságérzetet. Ez először csak a hadseregre vonatkozott. 30 éves szolgálat után egy kapitány 1200 frank nyugdíjat kapott. Egy 1790-es törvény 30 éves szolgálat után fél fizetést biztosított a köztisztviselőknek. Azonban csak nagyon kevesen kapták meg a nekik járó jogosultságot. Az ilyen nyugdíjak csak 1853 után váltak normává. Így a francia bürokrácia a 19. század folyamán sokféle módon és alaposan átalakult. Társadalmi vonatkozásban Poroszországhoz hasonlóan a képzettség és kvalifikáció szerepének növekedése valójában csak megerősítette a vagyonosok befolyását. Az egyes tisztviselők dossziéi világosan mutatják, hogy az alkalmazást és előléptetést befolyásoló tényezők nagyon keveset változtak, és a vezető beosztások betöltése továbbra is a nemesek privilégiuma maradt. Az 1789-es forradalomnak jelentős hatása volt a struktúra racionalizálására. Ebben az értelemben a weberi tézis Franciaországra is alkalmazható. A nemesek hatalmának a fennmaradása azonban enyhítette a változások hatását, még 1850 után is, amikor a kisebb posztok ugrásszerű növekedése megkérdőjelezte a korporatív attitűdöt

Azt állítják, hogy az *olasz felszígeten* a francia uralom – a forradalom és a császárság idején – ösztönözte az új polgári igazgatási elit fejlődését. Ezt a folyamatot azután megszakították a restaurációval visszatért korábbi tisztviselők. Az ebből adódó felzúdulás segített abban, hogy a risorgimento egyfajta osztályharccá vált. A hivataluktól megfosztott Napóleon-kori tisztviselők és családjuk hatalmuk visszaszerzéséért harcoltak. Az előbb említett tézis szerint a francia forradalomnak mind a középosztály, mind a bürokrácia szempontjából meghatározó szerepe volt. Bár a társadalmi változásokkal foglalkozó újabb részletes tanulmányok szerint az olasz valóság jóval komplexebb. Azaz strukturális reformok történtek a forradalmi éveket megelőzően, és Franciaországhoz hasonlóan a régi elit meglehetősen szívós volt. Az osztrák uralom alatti Észak- és Közép-Olaszország érzekelte II. József – a centralizált politikával összekapcsolódó – „felvilágosult” eszméinek előnyeit, a mélyreható előrelépést azonban Lombardia és Toscana uralkodó elitje megakadályozta. Velence a központosítottabb közigazgatás bevezetésével próbált segíteni saját gazdasági hanyatlásán, de az eliten belüli ellentét önpusztítóan bizonyult. Másol, így Genovában, Piemontban, Parmában stb. nem is kísérleteztek reformokkal.

A francia hatalomátvétel a széttöredezett olasz államok sérülékenysége miatt könnyű katonai lehetőség volt. A helyi elit kezdetben ellenségesen reagált a francia jelenlétre. Ugyanakkor a polgári elemek alkalmazkodóbbak voltak. A francia uralom által a közigazgatásban ajánlott lehetőségek azonban két tényezőtől függték. Ezért a francia birodalomba való beolvadás azt jelentette, hogy a – nem helyi – vezető tisztviselők franciák

voltak. Másrészt – mivel a franciák hódítók voltak – a mindenütt meglévő óriási pénzügyi korlátok komolyan akadályozták a közigazgatási reformot. Ráadásul, az olasz közigazgatás újjászervezésének ütemét és mértékét a franciaországi politikai széljárás is befolyásolta. A francia javaslatokra azok a területek reagáltak készségesebben, ahol már próbálkoztak reformmal. Ilyen zavaros körülmények között – a radikális jakobinus fázis lezárása után – a franciák számára a régi földbirtokos elit túlélésének ösztönzése révén gyakran könnyebb volt a napóleoni Franciaország követése. Ez főleg Piemont és Nápoly esetében volt így, ahol a régi családok számára a franciák közigazgatási és katonai posztokat ajánlottak. Ők gyorsan átvették az új prefektorális rendszert Lombardiában, Emiliában és a Nápolyi Királyságban. A tulajdonos osztályok most kevésbé elleneztek a reformot, mint korábban, felismerve, hogy – bár a feudális maradványok lebontása sértetheti az érdekeiket, de ez nem szükségszerű – jelentős hasznot húzhatnak a közösségi földek ehhez kapcsolódó eladásából és az egyházi földek franciák általi elkobzásából. Ám mivel a franciák nagymértékben növelték a köztisztviselők létszámát, több lehetőség nyílt a polgárság számára, s a múlthoz viszonyítva az előléptetés valamelyest kevésbé kötődött a nemesi származáshoz. Összeolvadtak a régi és azok az újjazdag családok, amelyek a forradalmi évtizedek során szerezték meg vagyonukat, így a Cavour és a Pignatellis család. A császári címek, az elsőszülött földöröklési jogának bevezetése és francia irányítású szabadkőműves páholyok felállítása mind segítette az összeolvadást, a közigazgatási elit konszolidációját. Nápolyban Murat úgy próbálta a helyi középosztályi tisztviselők számát növelni, hogy lehetővé tette számukra a földvásárlást. Mivel Nápolyban nem állt rendelkezésre nagyszámú képzett és alternatívát jelentő polgári elit a bíróságok és a helyi közigazgatás működtetésére, Murat nem tudta megtörni a bárói udvarok és a feudális igazgatás hatalmát. Emiatt a helyi bárók újra betölthették hagyományos szerepüket. Figyelembe véve az olasz gazdaság hosszú távú hanyatlását, nem meglepő, hogy még ott is, ahol a francia hódítók támogatták a helyi polgárságot, ez csak a virágzó régiókban volt igazán sikeres. A legújabb kutatások azonban azt sugalmazzák, hogy Nápolyban a Murat által létrehozott új bürokrata elit a későbbiekben részt vett a liberális mozgalomban.

A közigazgatás reformja a francia példát követte. Racionalizálták a központi kormányt. Párizsból kinevezett prefektusokkal az élen megyéket alakítottak ki és tanácsadó tanácsokat, melyeknek valójában nem sok tennivalójuk volt. Megszüntették a belső vámhatárokat, egységesítették a mértékegységeket és a pénzt. Újjászervezték az adózást. Utakat, hidakat és csatornákat építettek. Francia minta alapján modernizálták a kórházakat és iskolákat. Ez a program azt sugalmazza, hogy a közigazgatás minden aspektusát átalakították. Ennek hatékonyságáról nincs részletes adatunk, de tapasztalhatók lényeges regionális különbségek. A központi kormányzati reformot sokkal inkább végrehajtották, mint a helyi javaslatokat. Az utóbbiakról gyakran elfelejtkeztek. Minél közelebb volt Párizs, annál mélyebb hatást gyakorolt. Ez nemcsak a térségi közelség problémája volt, hanem a költségeké is. A pénz volt az egyik fő akadályozó tényező Nápolyban a járványszerű korrupció és arcátlan lopás mellett. A nápolyi elit kérlelhetetlenül szembeszállt, a közigazgatási reformmal, főleg az adórendszer reformjával, személyes irigységét megerősítette a kinyilvánított patriotizmus. Mindenki tudta, hogy a francia birodalmat úgy alakították ki, hogy az Franciaország hasznát szolgálja.

Ha a forradalmi évtizedek igazgatási fejleményeit és a középosztály szerepét kívánjuk felbecsülni, nyilvánvaló, hogy számos tényezőt kell figyelembe venni. A kutatások jelenlegi állása szerint úgy tűnik, nem állítható, hogy a francia hódítás egy új, polgári vagy

másfajta elitnek adta volna át a terepet. Sokkal valószínűbbnek tűnik, hogy Franciaországhoz hasonlóan a katonai és pénzügyi hasznosság volt a legfontosabb, és Napóleon hatalma fenntartása érdekében kompromisszumot kötött a régi elittel, legyen szó akár nemesekről vagy részben nemesekről, részben polgárokról.

A közigazgatás strukturális reformjának elfogadását és tartósságát nagymértékben befolyásolták a regionális különbségek és a francia uralom eltérő formái. Vagyis Párizs utasításait az onnan kinevezett bábfigura hajtja végre, vagy bizonyos fokú autonómiát is engednek.

Napóleon bukása után a Habsburgok és a többi, hatalomba visszakerült uralkodó kezdetben óvatosan viszonyult a francia intézményekhez és a bürokratákhoz. Az osztrák birodalomba beolvadt Lombardiában és Velencében egy idő eltelte után osztották csak ki a vezető állásokat az osztrákoknak. Az alacsonyabb állásokat meghagyták a helyi elitnek, ideértve az engesztelő ajándéknak számító hatáskör nélküli tanácsadó területeket. A nagy, francia stílusú bürokráciát gyakran bírálták. Nápolyban például a visszatért Bourbonok támogatói állásokat követeltek maguknak, s ez csak fokozta a franciák által kinevezett tisztviselők bizonytalanságát. A bürokrácia karcsúsításának szándéka az 1820-as forradalom egyik fő tényezője volt. A franciák azon kísérlete, hogy racionális kereteket alakítsanak ki, összeomlott, mihelyst a pénzügyi megfontolások arra kényszerítették a Bourbonokat, hogy tradicionális fortélyokhoz folyamodjanak. A köz- és magán-szféra közötti különbség elhomályosult. Ugyanúgy, mint a múltban, a pénzigény a kormányt arra készítette, hogy bérbe adja az adószedést, a hírközlést, az állami szolgáltatásokat, sőt még a tisztviselők fizetését is. Az új részvénytársaság – mely vélhetően az égetően fontos iparfejlesztést támogatta volna – jövedelmezőbbnek találta, hogy 4%-os kamatra a fizetéseket és nyugdíjakat megelőlegezze. A modern közigazgatás szempontjából minden fontos ügy ismét a magánvállalkozók kezébe került. Azt sem lehet mondani, hogy ez a harsány visszatérés az *ancien régime*-hez a felemelkedő polgárság makacs tiltakozását váltotta volna ki, mivel a nápolyi kereskedők, ugyanúgy mint a föld-birtokos arisztokraták, az említett részvénytársaságba fektették pénzüket. Eközben a Bourbonok arra kényszerültek, hogy olyan csontvázra soványodott közigazgatással dolgozzanak, amelyet rosszul és megszakítással fizettek, s hiányzott a központi irányítás és hatalom. A két szicíliai királyságban valójában a tradicionális módszerekhez való visszacsúszás inkább kivételes volt, a legtöbb tartományban már az egyesítés előtt megindult a közigazgatás modernizációja. Különösen így volt ez Piemontban a francia intézmények 1815. évi teljes megszüntetése után. Az 1848-as forradalom során ellenkező irányú változások történtek. Hierarchikus prefektorális rendszert hoztak létre, melyet kizárólag a politikai elittel töltöttek be.

Az 1860-as években bekövetkezett egyesítés ugyan nem jelentette a „gyarmati” olasz tartományoknak Piemont általi katonai meghódítását, a piemonti közigazgatási intézmények bevezetését, a központosított államot azonban a déliek inkább idegen járomnak, mint felszabadításnak tekintették. Piemonton keresztül Franciaország szolgált modellként az erősen központosított és a felső szinten erősen átpolitikált közigazgatás létrehozására. A képzési és előléptetési mechanizmus azonban nagyon kezdetleges volt. A piemontiak és más északiak folyamatos dominanciája a bürokrácián belül szemléletesen illusztrálja a fenti megállapítást: 1875-ben a belügyminisztérium 198 alkalmazottja közül 73 Piemontban vagy Liguriában született, 38 pedig Lombardiában és Venetóban. Ez a földrajzi egyenlőtlenség tartóssá vált. A 19. század végén a prefektusok, pénzügyi felügyelők és tábornokok 65%-a északi volt, s hasonlóképpen a vezető köztisztviselők több

mint fele is. A politikai szféra és az államigazgatás között a váltás könnyű volt. Gioliti egy ciklust töltött a kincstárban, majd öt évig a könyvelők szövetségének a titkára volt. Ezután képviselő és miniszterelnök. Nagyon kevés gondot fordítottak a legfelső szint alatt lévőkre, a 30 000 köztisztviselőre. A legtöbbüknek jogi végzettsége volt, de nem azért, mert ez volt a tényleges előfeltétel. Az előléptetésnek és áthelyezésnek nem volt hivatalos struktúrája. Nem volt garancia a hivatalviselés időszakára, és nem volt szabályozva az ún. elbocsátás, illetve a nyugdíj sem. Mindegyik minisztérium maga toborozta az embereit, akiket gyengén fizettek. Megélhetésük a felelősségi pótléktól függött, és teljesen ki voltak szolgáltatva felettesük kénye-kedvének. Nem volt semmiféle koncepció a karrierstruktúráról vagy az önálló kezdeményezésről, így a döntések még inkább a fővárosban történtek, mint máshol. Annak ellenére, hogy a közszolgálati állások látszólag nem voltak vonzóak, mégis rengetegen jelentkeztek minden posztra. Az egyesítés után a déli gazdaság jól látható elmaradottsága és a helyi elégedetlenség politikailag szükségessé tette, hogy az állam kiegyenlítő szerepet játsszon. Ebben az időszakban délen elfogadottá vált, hogy a vezető állásokat az arisztokratáknak kell fenntartani, mert különben – mint a kortársak megfigyelték – nem találnának állást. A vezető állások nemcsak fizetést és státust biztosítottak, hanem örökletes hűbérbirtoknak is tekintették őket. Az egyesítéssel mind a közigazgatásban, mind az igazságszolgáltatásban gyorsan nőtt az állások száma, s ebből adódóan e területeken 50%-kal nőttek a költségek. Az igazságügyi tisztviselők száma ugyanannyi volt, mint Franciaországban, pedig csak feleannyi bíróság működött. 1882 és 1911 között az állami alkalmazásban állók száma 98 000-ról 260 000-re nőtt. Figyelembe kell azonban venni, hogy az 1911-es adatokban 177 000 olyan állás is szerepel, amely még nem szerepelt az 1882-es adatokban, nevezetesen a vasút és telefonszolgálat alkalmazottai. A bírói testülettől eltekintve a számszerű gyarapodás az állam szerepének század végi tényleges növekedését tükrözi. A legtöbb alkalmazottat Franciaországhoz hasonlóan nagyon gyengén fizették. 1870 előtt az elemi iskolai tanítók kevesebbet kerestek, mint a munkások. Sok szegény tartományban azonban a bőséges állami állások nélkül az alsó középosztálybeli felnőttek teljesen munkanélküliek lettek volna. Az állami állás státust és biztonságot nyújtott, de Európában a legalacsonyabb fizetést adta. 1907-ben 139 216 elfogadott köztisztviselői állás volt, 1914-ben már 165 996. 1882-ben 103 osztályvezető tevékenykedett, 1914-ben pedig 314. Az olasz gyarmati minisztériumban – a jóval csekélyebb feladatok ellenére – ugyanannyi tisztviselő dolgozott, mint a britben. Az igényeknek még így sem tudtak megfelelni, és fennmaradt az északiakat előnyben részesítő előléptetés. Ebből adódóan Olaszországban a számszerű növekedés és a szolgáltatásokban játszott szerep elmélyítette a középosztályon belüli regionális társadalmi feszültségeket. Bár az olasz bürokráciában megjelent a professzionalizmus néhány eleme, tovább élt azonban az a vélemény, hogy a köztisztviselői állások a vezető nemeseket és a helyi politikusokat illetik. Ahogyan nőtt ezeknek az állásoknak a fontossága és száma, úgy urizálódtak egyre jobban ezek a pályák.

(Fordította: Timár Lajos)

Irodalom

- M. Weber*: Wirtschaft und Gesellschaft. I-III. Tübingen 1976⁵ (magyarul: Gazdaság és társadalom. Budapest 1987.)
- C. Church*: Revolution and red tape. The French ministerial bureaucracy, 1770-1850. Oxford 1981.
- J. Howarth-T. G. Cerny*: Elites in France. Origines, reproduction and power. London 1981.
- N. Richardson*: The French prefectural corps, 1819-1830. Cambridge 1966.
- R. Anderson*: Secondary education in mid-nineteenth century France. - Past and Present, 1971. 121-146.
- G. Thuillier*: Bureaucratie et bureaucratis en France au XIX^e siècle. Genf 1980
- J. Aubert*: Les préfets en France 1800-1940. Genf 1978.
- L. Bergerox-G. Chaussinaud-Nogarel*: Grands notables du Premier Empire. Paris 1978-84.
- N. Clark*: Modern Italy, 1871-1982. London 1984.
- N. Barbagli*: Educating for unemployment. Politics, labour, markets and the school-system in Italy, 1859-1973. New York 1982.
- D. Mack Smith*: The making of Italy 1796-1870. New York 1968.
- J. R. Gillis*: Aristocracy and bureaucracy in 19th Prussia. - Past and present, 40. 1963. 103-129.
- H. Rosemberg*: Bureaucracy, aristocracy and autocracy. The Prussian experience, 1660-1815. Camb., Mass 1958.
- H. Henning*: Die deutsche Beamenschaft im 19. Jahrhundert. Stuttgart 1984.
- H. Lichtenberger*: Das moderne Deutschland und seine Entwicklung. Dresden 1908.