

Vám- és adószedők a magyar pénzügyi igazgatásban az államalapítástól a kiegyezésig

A pénzügyi igazgatás egyidős az állammal, hiszen az állam születésének pillanatától beszélhetünk államháztartásról, állami bevételekről, melyek fedezik az állami feladatok ellátásával járó kiadásokat. Az állam, illetve az államháztartás működésének biztosításához szorosan kapcsolódik az a személyi állomány, amely speciális ismeretei, szakértelme alapján ellátta/ellátja az állami feladatokat, lehetővé teszi a hatalomgyakorlást.

A középkori államháztartás egyik jellemző sajátossága volt, hogy a király magánbevételei és a kormányzat jövedelme mintegy összeolvadtak. A középkori közfelfogás nem a mai értelemben tett különbséget a király magánjogi jogviszonyon alapuló földesúri és közjogi jogviszonyon alapuló államgazdasági bevételei és kiadásai között.

HÓMAN Bálint¹ az államháztartás bevételeit — megfelelően a fejlődési fokozatoknak — három csoportba sorolta. Megkülönböztetett magángazdasági (domaniális) jövedelmeket, királyi felségjog alapján beszedett, úgynevezett regálejvédelmeket, továbbá önként megajánlott, a szó eredeti középkori értelmében vett adókat.²

Az államháztartás eleinte a király magángazdasági jövedelmein, a földbirtokain³ nyugodott, melyet az uralkodó magánjogi jogviszony alapján vett igénybe. A patrimoniális államban ugyanis a királyi hatalom alapja a birtokolt magángazdaság és földbirtokmennyiség volt, az uralkodó ezáltal rendelkezett elegendő, mások fölött hatalmat biztosító fegyveres kézzel és gazdasági erővel.⁴

Ebben az időszakban a magyar királyok fő bevétele a terményszolgáltatásból, illetve a robotmunkából származott. A hadügyi és közigazgatási funkciókat a királyi földbirtokon élők látták el, így a fejlődés ezen első korszakában elsősorban a magánháztartási és udvari kiadások, továbbá a kormányzati és külügyi, diplomáciai kiadások terhelték a kincstárat.

Már a domaniális államháztartás időszakában megjelent néhány, a királyi felségjogban gyökerező királyi haszonvétel, vagy más néven regálejvédelem (pl.: kezdetleges fejadók, vásárpénz, közlekedési vámok). Ez alatt olyan jogosítványokat értünk, melyekkel a király az alattvalói gazdasági erejét királyi felségjoga, azaz közjogi jogviszony alapján veszi igénybe. Ezeknek a többnyire illetéktermészetű szolgáltatásoknak kezdetben nem volt jelentős szerepük, teljesítésükért az alattvalók valamiféle ellenszolgáltatásban részesültek (pl.: védelem, jogbiztonság, vásári elárusítóhely biztosítása).

A patrimoniális hatalom bomlásával a felségjogok pénzügyi regalitássá, tulajdonképpen ellenszolgáltatás nélküli regálejvédelmekké alakultak és a XII. század végén már a domíniumokkal egyenrangú helyet foglaltak el a bevételi források között. Ebben az időszakban a hadügyi és közigazgatási feladatok ellátása az alattvalókra, leginkább a nagybirtokosokra hárult. Mint a közigazgatás főtisztviselői jelentek meg, s velük magánjogi (familiáris) viszonyban álló tisztviselőket alkalmaztak. Az uralkodó díjazásban részesítette őket, mely eleinte természetben vagy birtokadományozással történt, de a regálegazdaság későbbi időszakában már a készpénzben való fizetés is megjelent.

A XIII. század elején megkezdődött a várbirtokok rendszeres eladományozása, mely által a föld, a patrimoniális királyi hatalom alapja kicsúszott az uralkodók kezéből. Ezzel párhuzamosan a regálejvédelmek adományozása is megindult, így a regálejvédelem lassanként magángazdasági szolgáltatássá vált, s ez végső csapást jelentett az államháztartás számára, hiszen a legjövödelmezőbb bevételi forrásaitól esett el a király.

Az állam szükségleteit tehát már nem fedezték megfelelően a domaniális- és a regálejvédelmek (együtt: rendes jövedelmek), ezek pótlását, kiegészítését biztosítani kellett. Ekkor jelentek meg az úgynevezett rendkívüli jövedelmek, az adók, segélyek (gyűjtőnéven a források collecta vagy exactio néven említik), melyek igénybevételére – a rendiség megjelenésével – kizárólag a rendek előzetes hozzájárulásával volt lehetőség, akik ezen rendkívüli jövedelmek megszavazását mindig önkéntesen tették.⁵

Az Árpád-házi uralkodók intézkedéseinek hatásai a pénzügyigazgatás szervezetfejlődésére

A domaniális államháztartás időszakában a pénzügyi igazgatás teljesen összefonódott a földbirtokok gazdasági igazgatásával, ennek megfelelően a pénzügyi igazgatás decentralizált volt. Vezető tisztségviselői az ispánok voltak, a vármegyékben a megyésispán, a királyi magánuradalomban a nádorispán vagy nádor. Feladatkörükbe tartozott elsősorban a magángazdasági terményszolgáltatás behajtása, továbbá a vármegyék ispánjai foglalkoztak a regálejvédelmek beszedésével is, melyért fizetesképpen a behajtott jövedelmek egyharmadában részesültek.

Az említett tevékenységek ellátása érdekében természetesen az ispánok mellett a várbirtokon a várnép, a királyi magángazdaságban az udvarnokok működtek, akik közül a tárnokok voltak a terményjövödelmek beszedői, kezelői, a vámosok szedték a vám- és vásárpénzt, az adót a dénárszedők

gyűjtötték be, a bitangjóság összegyűjtői a johsedők voltak, de a források utalnak még ebben a korban bányászokra, sóvágókra és sótisztokra is. A várnépek és az udvarnokok különféle kategóriái századokba és tizedekbe voltak beosztva, élükön a száznagyok és a tíznagyok álltak.⁶

Központosított igazgatásról ebben az időszakban nem igazán beszélhetünk, az egyetlen központi szervezet, ahová a királyi jövedelmek befolytak, a királyi kincstár volt, melynek élén szintén a nádor állt.

Fentieknek megfelelően a pénzügyi igazgatás ebben az időszakban a nádor kezében összpontosult, s szerepe — a központi ellenőrzés bevezetésének szükségessé válásával — még inkább erősödött, s „az ország első közjogi méltóságává emelkedett”⁷.

A nádor törvénykezési jogkörének bővülését követően — tekintettel a megnövekedett feladataira — már nem felelhetett meg eredeti hivatásának, így a pénzügyi igazgatási funkcióit fokozatosan más tisztviselőkre kellett ruházni. A pénzügyi igazgatás vezetése, illetve a központi ellenőrzés funkciói (később a kincstár vezetése, a regálék igazgatása is) az időközben a tárnokok élére kinevezett új udvari főtisztre, a tárnokmesterre hárultak.

A nádor pénzügyi igazgatásban betöltött szerepe a további fejlődés szempontjából különös jelentőségűnek bizonyult, hiszen az ő tevékenysége képezte alapját a tárnokmesteri hivatal kialakításának, valamint a későbbiekben az önálló központi pénzügyi szervezet létrehozásának.

Kiemelendő továbbá, hogy ezen időszakban – a központi igazgatás fokozatos térnyerésével – a megyés ispánok már csak támogató szerepkörben jelentek meg a pénzügyigazgatásban.

A pénzügyi igazgatás személyi állományának fejlődése szempontjából fontos továbbá az udvarnokosztály, illetve a várnépek egységének megbomlása, az azonos tevékenységi ágak kategóriáinak külön-külön főtisztok (mesterek, magisterek) irányítása alá helyezése, a foglalkozásszerű differenciálódás megjelenése.⁸

A XIII. században – köszönhetően a régi jövedelmek apadásának és újak keletkezésének, valamint az államháztartás súlypontjának a regálékra való helyeződésének – a régi pénzügyigazgatási szervezetrendszer átalakult, felváltotta a bérletrendszer, a regálék bérbeadása. A bérlők nem a királyi tisztviselői voltak, hanem a kincstárral szerződéses jogviszonyban álló üzletemberek, akik pénzügyi tisztviselőként a velük magánjogi jogviszonyba kerülő familiárisaikat alkalmazták. Tehát a bérletrendszer életbe lépésével csak a vezető funkcionáriusok, a bérlők függtek a királytól, az alkalmazottak a bérlő kizárólagos fennhatósága alá tartoztak.⁹

A magyar állam pénzügyigazgatásának újjászervezése az Árpád-ház férfi ága kihalását követően

A közigazgatás az Árpád-ház férfi ágának kihalását követően teljesen szétzilálódott, a főtisztsegeken a főurak marakodtak. Ebben a kilátástalannak tűnő helyzetben került a trónra *Károly Róbert*, aki a pénzügyigazgatás újjászervezésében látta az államháztartás stabilizálásának lehetőségét. Az, hogy a pénzügyi igazgatást a régi, domaniális államháztartás időszakának megfelelő módon rendezzék nem lehetett célravezető, viszont a bürokratikus igazgatás felépítésének sem jött még el az ideje.

A bérletrendszerű kezelésnek azonban megvoltak az előnyei, melyet az uralkodó fel is ismert, hiszen a bérlők üzleti alapon működtek, a költségeket igyekeztek minimálisra redukálni, a kincstárnak azonban jóval nagyobb bevételt tudtak biztosítani, mint a királyi igazgatási szervezetek. Ez a jövedelem pedig teljes egészében a kincstárba folyt be, hiszen az ügykezelés költségei (később a központi ellenőrzés költségei is) a bérlőt terhelték.¹⁰

Ezen előnyök ismeretében *Károly Róbert* nem akarta a meglévő szervezetet teljesen új alapokra helyezni, hanem felismerve a bérletrendszer hibáit, azokat orvosolva kísérelte meg a pénzügyi igazgatást újjászervezni. Úgy ítélte meg, hogy a hibák kiküszöbölése tekintetében az a legfontosabb, hogy a bérlők személyének kiválasztása során megteremtse a személyi biztosítékokat, így kezdetben nemes urakat állított a regálékjövedelmek kezelésének élére, azonban 1323. évi pénzügyi reformjának kudarca után belátta, hogy a pénzügyek vezetéséhez nem elég a születési előjog, a tisztesség és a megbízhatóság, hanem megfelelő szakértelem (üzleti hozzáértés) is szükséges. Felismerte azt is, hogy a személyi garanciák nem elegendőek minden gond megoldására. Arra törekedett, hogy — a központi pénzügyi igazgatási szervezet megszilárdítása mellett — kiépítse a külső szervezetrendszert, szabályozza a hatásköröket és a működést, biztosítsa a megfelelő központi ellenőrzést és intézményesítse a büntetőjogi felelősségre vonást.¹¹

A központi pénzügyi igazgatásban a vezető szerep ebben az időszakban is a tárnokmesteré volt. A tisztség betöltésénél *Károly Róbert* uralkodása kezdetén a politikai szempontok domináltak, nem a hozzáértés, a rátermettség volt a mérvadó, így ezek a főtisztviselők általában csak névleges vezetők voltak. Amikor a király hatalma kezdett megszilárdulni, a tárnokmesteri tisztséget is régi megbízható embereivel töltötte be. Ahogyan HÓMAN Bálint írja „Károly Róbert ritka szerencsével, vagy inkább kitűnő emberis-

merettel válogatta meg tanácsosait. Bizalmas hívei közül minden főtisztségre a legalkalmasabb embert szemelte ki.”¹²

A tárnokmester állt az államháztartás élén, irányította az ország pénzügyi és gazdaságpolitikáját, hozzá tartozott a külső pénzügyigazgatási szervek ellenőrzése és felügyelete, a regáléigazgatás személyi állományának ő volt a legfőbb közigazgatási és bírói hatósága, ő volt a kincstár vezetője, teljes juriszdikcióval rendelkezett a városok felett. Hatáskörének ilyen bővülése mellett már nem láthatta el egyedül ezeket a tevékenységeket, így szükség volt egy neki alárendelt képviselőre, aki eleinte a tárnoknagy, majd a kincstartó címet viselte és a későbbiek folyamán, mint kincstartó, ő vált a pénzügyek legfőbb vezetőjévé is.¹³ Természetesen alárendeltségébe tartoztak a tárnokok és kamarások is.

A központi pénzügyi igazgatás megszilárdítása mellett *Károly Róbert* nagy hangsúlyt fektetett a külső pénzügyi igazgatási szervezet kiépítésére, vagyis a kamarák megfelelő működtetésének biztosítására. Az Árpád-korban is léteztek már kamaraispánságok, de azok nem voltak pontosan körülhatárolt, hatáskörileg is elkülönített szervezetek. *Károly Róbert* érdeme abban áll, hogy ezeket területiális szervezetekké alakította, egy meghatározott terület pénzügyi hatóságává tette, ezáltal az ország kerületekre, kamaraispánságokra tagolódott.¹⁴

A kamarák élén a kamaraispán állt, aki a királlyal szerződéses jogviszonyban lévő bérlő volt és többnyire — a pénzüzlettel foglalkozó — városi polgárság köréből került ki. Közvetlen felelősséggel tartozott az uralkodónak. A kamarai személyzet a bérlő, vagyis a kamaraispán közvetlen hatósága alá tartozott, az ő magánalkalmazottai, familiárisai, serviensei, officiálisai voltak, akik felett teljes közigazgatási és bírói joghatósággal rendelkezett. Későbbiekben bővült a juriszdikció köre a pénzügyi kihágásokban való teljes körű bírászkodás és bírságolás jogával.

A kamaráknak magánjogi jogviszonyon alapuló szervezete volt, mely lényegében azonosnak látszik a közigazgatás más ágaiban is megjelenő hűbéri természetű szervezettel. *HÓMAN Bálint*¹⁵ szerint azonban a kamarai familiaritás lényegesen eltér a közigazgatás más területén tapasztalt familiaritástól. Hogy mennyiben igaz ez, azt az alábbiak szerint foglalom össze:

A kamarai familiaritás egy ideiglenes jellegű kapcsolat volt, amely magánjogi viszonyt jelentett a kamaraispán, mint bérlő és a kamarai alkalmazott között, hiszen kizárólag a bérleti szerződés időtartamára (általában 1 év) szólt, szemben a közigazgatás egyéb területére jellemző familiaritással, mely állandó jellegű kapcsolatra épülő magánjogi jogviszony volt a birtokos és a familiáris között. A közfunkció ellátása a kamarai igazgatásban ebben az időszakban valamiféle állandó jelleget kezdett öltetni, hiszen gyakran tapasztalható, hogy a szakértelem okán az alkalmazott nem kizárólag egy kamaraispán mellett látta el feladatait, hanem akár több, egymást követő ispán irányítása alatt is dolgozhatott. A közigazgatás egyéb területén viszont a közfeladatok ideiglenes ellátása volt a jellemző. A familiáris alkalmazás arra az időszakra szólt, amely alatt a birtokos úr betöltötte a tisztségét. Amíg a közigazgatás egyéb területein a familiaritás feudális természetű jelenség volt, addig a pénzügyi igazgatásban a familiaritás inkább az újkori munkaadó és munkavállaló viszonyára emlékeztet.

Mátyás király közigazgatási reformja

A közigazgatás fejlődéstörténetében a XV. század szinte egész Európában fontos korszaknak tekinthető, mivel ezen időszak átmenetet alkotott a hagyományos személyes jellegű és az új hivatali jellegű közzolgálat között. Magyarországon *Mátyás* uralkodásának időszakára esett ezen változás.¹⁶ Megszilárdult az a hivatali szervezet, amely megfelelt a központosítás elvárásainak,¹⁷ és megvalósult a pénzügyi igazgatás átszervezése is.

A XV. században a legmagasabb rangú pénzügyi tisztviselő a királyi kincstartó volt, akinek – jellemzően főúri származása révén – csekély köze volt a tényleges irányításhoz. Ez *Mátyás* uralkodásának idején kezdett változni, a kincstartó egyre nagyobb befolyással bírt a pénzügyek tényleges vezetésére, 1467-1472 között sorozatos pénzügyi reformokra került sor. A kincstartó állt a pénzügyi főhivatal élén, az alkincstartó volt a helyettese, de dolgoztak a hivatalban titkárok, jegyzők, egy fizetőmester és számvevők is. A kincstartó felügyelte a sóbányák, sóhivatalok, a bánya- és pénzverőkamarák ispánjait, valamint a harmincadosokat, de ő nevezte ki és neki számoltak el az adóbeszedők is.¹⁸

A reformok megvalósítását követően a pénzügyi igazgatásban a kincstartó familiárisai vettek részt. Vagy állandó, vagy alkalmi jellegű megbízások (ilyenek például az adószedők) alapján végezték feladataikat, pénzben és természetben kaptak fizetést, általában az általuk kezelt jövedelmekből részesültek. Ahogyan az már *Károly Róbert* uralkodása idejében is gyakorlat volt, hogy a pénzügyi

igazgatásban a familiaritás nem volt életre szóló, melyhez az alkalmazottak ipari és pénzüzleti tevékenysége¹⁹ és ennek hivatásszerű gyakorlása is hozzájárult.²⁰ Az alkalmazottaknak az eltávozás előtt számadást kellett készíteni, hiszen olyan feladatkörben dolgoztak, ahol jelentős bevételeket kezeltek.

A pénzügyi igazgatásban egyre jelentősebb szerepet kapott a tapasztalat, gyakorlat meglétének kérdése, melyet nem csak az uralkodó várt el a főtisztviselőktől, hanem a kincstartó is olyan személyeket nevezett ki alsóbb pozíciókba, akik már dolgoztak a pénzügyi igazgatásban vagy más hivatalban. Egyre fontosabb lett a képzettség, a műveltség is. Ebben a korszakban már néhány egyetemi végzettséggel rendelkező személy is található volt a központi hivatalnokok között. A központi pénzügyi igazgatás vezetői és a sóhivatalok kamarásai között viszonylag nagy számban dolgoztak litteratus/deák műveltségűek, a harmincadosok és a pénzverőkamara-ispánok vonatkozásában azonban kevésbé gyakori az ilyen típusú műveltség. A litteratus műveltséggel bírók körében a legkülönbözőbb származású személyek fordultak elő, bárói rangú személyeket ritkán, középnemeseket is kevés számban választották ezt a pályát. A pénzügyi igazgatásban tevékenykedők többségét a kismemesség alkotta, de megjelentek a pénzügyi igazgatásban a nem nemes és a nem polgár deákok is. Sok alacsony származású tehetséges fiatal előtt nyílt meg ekkoriban a lehetőség hivatalnoki pályára kerülésre.

Hogy miért a pénzügyi igazgatás adott erre lehetőséget? Ennek okait elsősorban a pénzügyi adminisztráció jellegében kell keresnünk. A pénzügyek intézéséhez ugyanis megfelelően képzett személyzetre volt szükség, hiszen a költségvetés összeállítása, a számadások elkészítése komoly szakértelmet igényelt. Nem is szólva a harmincadosokról, a sóhivatalok alkalmazottairól, akinek a napi munkájukhoz szükség volt például a piaci árak ismeretére, vagy a bányakamarák tisztviselőiről, akiknél elengedhetetlen volt a bányászati technikák ismerete. Mindezen túlmenően a pénzügyi tisztviselőknek tisztában kellett lenniük a jogszabályokkal, az egyéni és rendi kiváltságokkal is.

Amint az előbbiek alapján látható, egy központi hivatalnokréteg kezdett kialakulni ebben az időszakban, mely tagjainak familiárisain keresztül folyamatosan biztosított volt a magas műveltségű, képzett alkalmazottak utánpótlása.²¹

A királyi kamara szerepe a közigazgatási apparátus fejlődésében

HABSBURG Ferdinánd trónra lépésekor ígéretet tett arra, hogy a magyar nemzet kiváltságait, jogait, régi alkotmányát és szokásait tiszteletben tartja, melyet a pénzügyi igazgatással kapcsolatban meg is tartott. Pénzügyi politikája a meglévő dolgok fenntartására, de intenzívebb kiaknázására irányult, amit a pénzügyi szervezet tökéletesítésével, működésének fejlesztésével szeretett volna elérni.²²

Ferdinánd igyekezett a vidéki szervezeteket, a kamarákat újjászervezni, de emellett létrehozott egy olyan központi hatóságot is, amely — bár magyar alapokra (kincstartóság) épült — mégis újnak mondható. Ez volt a Magyar Királyi Kamara, mely 1528-ban budai székhellyel jött létre, a török hadak beáramlásának hatására azonban a kamarát 1531-ben újjászervezték Pozsonyban. Később, az észak-keleti országrészekben a kellő adminisztráció, a jövedelmek könnyebb (valójában inkább tényleges) begyűjtése, továbbá ezen területek török hódoltságtól való védelme, valamint az Erdélyi Fejedelemség fennhatóságának ezen területre való kiterjesztésétől történő megóvása érdekében, Kassán létrehozták a Szepesi Kamarát, mely bizonyos hatásköri átfedések mellett, de jogilag a Magyar Kamara alárendelt szerveként működött.²³

A Magyar Kamara kollegiális szervezetként működött, döntéseit testületi formában hozta meg, ezáltal legfontosabb szerve a tanács volt, mely elnökből és tanácsosokból állt. Az elnöki tisztséget rendszerint főpapok töltötték be, a tanácsosok pedig főnemesek (néha főpapok), illetve birtokos nemesek voltak. Az ügyintézésben a titkárok (később az altitkárok is) főszerepet játszottak, intézték a hivatali levelezést, jegyzőkönyvet vezettek a tanácsüléseken, de ők készítették el a kamarai utasítások, szabályzatok tervezeteit is. A Magyar Kamarában a tanács mellett több segédhivatal is működött, így az iroda (fogalmazók és írnokok végeztek tisztázási, másolási feladatokat), az irattár (a lajstromozók gondozták az iratokat), a pénztár (pénztáros és később a segédje is a pénzkezeléssel kapcsolatos tevékenységeket végezték) és a számvevőhivatal (számadásmester állt az élén, segédekkel és írnokokkal dolgozott, végezte az ellenőrzéseket, később helyetteseként megjelent az alszámadásmester). A későbbiek során a kamara több változáson is átesett, hatásköre is bővült, szervezete is átalakult, így a későbbi években már a kiadóhivatal és az iktatóhivatal is megjelent a szervezeti egységek között.²⁴

A Magyar Kamarában a XVIII. században jelentős reformokat hajtottak végre az ügyintézés terén is. Annyira megsokszorozódtak a kamarai feladatok, hogy az egész ügyintézési munkafolyamatot meg kellett változtatni. Az első lépésben az ügyeket négy ügycsoportba (departamentum) osztották, sőtügyi,

harmincadügyi, fiscalitásokkal foglalkozó és gazdasági ügycsoportokba, melyekhez előadó-tanácsosokat neveztek ki. Később a fontosabb ügyeket az egyes departamentumok referenseiből álló bizottságok tárgyalták meg, de hamarosan az ügyek előkészítése is e bizottságok hatáskörébe került, így létrejöttek az önálló szervezettel és ügyvitellel rendelkező (sóügyi, gazdasági, jogügyi, városi, sa-létrom- és lőporügyi, harmincadügyi) bizottságok.

A Magyar Kamara ügyintézésének fejlődésének következő jelentős állomását az ügyosztályi rendszer kialakítása jelentette, mely az ügyintézés valamennyi fázisára kiterjedt és lehetővé tette a kamara ügykörének annyi ügycsoportba való rendezését, amennyire valóban szükség volt. Ezek után több mint 20 ügyosztály kezdte meg működését.

Az ügycsoportok ügyeinek intézésére rendelt személyi állomány (tanácsos, titkár, fogalmazó) együttműködéséből *II. József* korában kialakult a büro, amely a tanácsost és személyzetét, s a személyzet munkahelyét, irodáját jelentette.²⁵

A XVIII. században az ügyintézés fejlődésének hatására, a munka olyan szervezése vált szükségessé, amelyben biztosított volt a hozzáértés, a szakértelem. A rendi közigazgatást Európában, így Magyarországon is felváltotta a hivatásos közzolgálatá fejlődés korszaka. Az európai haladás – állandó állami illetményrendszer bevezetése, a kiválasztás módjának és a tisztviselők kötelességeinek szabályozása – hatást gyakorolt a magyar pénzügyi- és a teljes közigazgatásra is, melyre tekintettel a hivatali szervezet működése állandóvá vált, az igazgatási eljárás, az ügyintézés egységessé tétele megtörtént, a tisztviselői állás élethivatássá alakult.²⁶

A kiválasztás alapfeltétele a szakképzettség és a gyakorlat lett. *Mária Terézia* a szakképzettség előmozdítása érdekében a nagyszombati egyetemet Budára helyezte, a tantárgyakat is megújította, Ratio Educationis reformjával pedig öt akadémiát létesített, melyek állami szolgálatra felkészítő képzést nyújtottak.

A hivatalokba ugyanakkor továbbra is a nemesség tagjai kerültek be, bár *II. József* idejében a nem nemesek is tölthettek be közfunkciót.

A közzolgálat rendszeresítése indokoltá tette mind az előlépés lehetőségének biztosítását, mind a minősítési rendszer bevezetését, mely *II. József* érdeme, aki a katonai minősítési rendszert ültette át a közigazgatásba.

A tisztviselő ettől az időszaktól kezdődően nyugdíjban is részesült, mely *Mária Terézia* idejében vált rendszeressé.²⁷

Erre a korra jellemző az is, hogy egyes speciális pénzügyi igazgatási területeken (pl.: harmincad-igazgatás) a hivatalviselésnek különleges feltételei is megjelennek, így a fegyverviselés, illetve a kau-ció²⁸ letételének kötelezettsége.

II. József halála után a bürokratikus rendszer további fejlődése megtorpant, utódai kénytelenek voltak engedményeket tenni a rendi igazgatásnak. Ez a megtorpanás azonban csak rövid ideig tartott. Mivel a közigazgatási feladatok száma nem csökkent, a közzolgálat pedig biztos álláslehetőséget, fix fizetést és nyugdíjat jelentett a nemesség számára, ezért a rendek nem tiltakoztak a fejlesztések ellen.

Polgári közigazgatás megalapozása

A magyar közigazgatás fejlődésében lényeges mérföldkő volt az 1848. évi polgári átalakulás, mely megteremtette a nemzeti önállóság kiépítésének lehetőségét, a dikasztériális szervek helyett létrejött a parlamentnek felelős kormány (akkori kifejezéssel élve minisztérium), a közigazgatás vezetése az uralkodó helyett a kormány kezébe került. Az alkotmányjogi ismeretekkel ellentétben azonban a pénzügyi igazgatás terén nem voltak megfelelően felkészülve a polgári átalakulásra és a szabadságharc idején a közigazgatás rendezése is elmaradt.

Amíg 1848-1849-ben a pénzügyi igazgatás jelentős változásokon nem esett át (a hadban álló országban rövid két év alatt nem sikerült kiépíteni egy új adórendszert), addig a neoabszolutizmus rendszeréhez a pénzügy- és főleg az adóigazgatás terén néhány jelentős újítás fűződik. Létrehozták a pénzügyi igazgatás új szervezetét, megalkották az anyagi adójogi szabályokat, lerakták a polgári pénzügy és adóigazgatás alapjait. Az egyenes adók kezelésére egy-egy országos pénzügyigazgatóságot szerveztek, melyek alatt Magyarországon 43 vármegyei adófelügyelőség és 244 járási adóhivatal működött. Bélyeghivatalok, fogyasztási adóhivatalok, dohányraktárak is kialakításra kerültek, a karhatalmat pedig a pénzügyőrség szolgáltatta.²⁹ A dualizmus időszakában kiépült a pénzügyigazgatóságok rendszere. Fokozatosan — a hetvenes évektől kezdődően — vármegyénként hoztak létre pénzügyigazgatóságot, amely a magyar pénzügyigazgatás középszintű komplex irányító szervezete volt. A magyar pénzügyigazgatóságok alárendeltségébe tartozott a vármegyében működő valamennyi pénzügyi szakhatóság. A dualizmus időszakában 19 pénzügyi szakhatóság működött ugyan a Magyar Királyságban, azonban nem volt jelen minden pénzügyi szakhatóság minden vármegyében.³⁰ **(I.sz. melléklet)**

A közigazgatás megújítása azonban – a nagy apparátus miatt – költséges volt. A rendi igazgatással összevetve, ahol mintegy 7600 tisztviselő dolgozott, jórészt nyugdíjra való igény nélkül, a Bach-rendszer közigazgatásában közel 18 000 hivatalnokot alkalmaztak, akik rendszeres fizetést kaptak és nyugdíjra is jogosultak voltak.³¹

Kétségtelen, hogy a BACH-rendszer igazgatási formái sokkal szakszerűbbek voltak a régi magyar közigazgatási formáknál. Az is igaz viszont, hogy a neoabszolutizmus közigazgatását idegennek, sokszor ellenségesnek érezték a kortársak, mivel az 1848-1849-es forradalom és szabadságharcot a cári

birodalom fegyveres erejének a segítségével leverő idegen, a magyar nemzetet — a „Verwirkungstheorie” (jogeljáráselmélet) hazug elmélete alapján — elnyomó hatalmi apparátushoz tartozott.³² A kiegyezést követően az új magyar független kormány a neoabszolutista rendszer azon szervezeteit, amelyek a közrend és közbiztonság fenntartása mellett a magyar nemzet elnyomását is kiviteleztek (birodalmi csendőrség és birodalmi rendőrség) nem vette át.³³ A pénzügyi szakhatóságokat és azok személyzetének jelentős részét azonban a felelős magyar kormány befogadta a polgári magyar állam szakhatóságai személyi állományának a körébe.

A közigazgatásban való részvétel egyfajta szolgálat, mely a magyarok életében először a királyi szolgálatát, később az egész állam szolgálatát jelentette. A közszolgálat sokáig csak a hatalmat és az azzal járó tiszteletet biztosította a hivatali betöltők számára, hiszen nem járt fizetéssel, a hivatalnokok megélhetésüket saját birtokaik révén biztosították, e mellett látták el közfeladataikat. Később azonban az alkalmazás — átlépve feudális jellegén — állandóvá, sokak számára élethivatássá vált, mely megteremtette annak a lehetőségét, hogy a közigazgatásba kerülés előfeltétele legyen a szakképzettség, a megfelelő gyakorlat megléte, melyért cserébe rendszeres fizetést és nyugdíjat biztosított az állam.

MAGYARY Zoltán szavaival élve „legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi”,³⁴ mely az államlapítás óta sikeresen adaptálta a külföldi tapasztalatokat egyben megőrizve és továbbfejlesztve a nemzeti szakmai hagyományainkat.

Jegyzetek:

¹ HÓMAN

² Adó alatt az önkéntes megajánlást értették, az adót az ország önkéntes ajándékának — donum gratuitum — tekintették. ACSÁDY: 13-14.p.

³ Birtok alatt ebben a korban nem territoriális egységet értettek, hanem a földbirtokos fennhatósága alatt álló szolgák, szabadosok, szegény szabadok és az általuk művelt terület összességét. A vagyon fokmérője tehát a munkaerő mennyisége volt.

HÓMAN: op.cit.

⁴ MEZEY: 40.p.

⁵ ACSÁDY: op.cit. 13-15.p.

⁶ HÓMAN: op.cit.

⁷ Loc.cit.

⁸ ASZTALOS — CSIZMADIA — KOVÁCS: 49.p.

⁹ HÓMAN: op.cit.

¹⁰ A bérletrendszer a pénzügyi igazgatás terén a késő középkorban Európában szokásos volt.

Loc.cit.

¹¹ Loc.cit.

¹² Loc.cit.

¹³ A kincstartó pénzügyi hatáskörének kialakulását BORECZKY Elemér már *Nagy Lajos* korára teszi.

BORECZKY

¹⁴ HÓMAN: op.cit.

¹⁵ Loc.cit.

¹⁶ KUBINYI: 62.p.

¹⁷ ELEKES: 128.p.

¹⁸ KUBINYI: op.cit.

¹⁹ HÓMAN: op.cit.

²⁰ Ezt a pénzügyi igazgatásban működő személyek életpályájának vizsgálata is alátámasztja, hiszen *Mátyás* több mint 450 kincstári alkalmazottjának a neve vált ismerté és több mint negyedük esetében tudjuk azt is, hogy több kincstartó alatt is működtek vagy egyik központi hivatalból léptek át a másikba, élethivatásnak tekintve pályájukat.

KUBINYI: op.cit.

²¹ Loc.cit.

²² ACSÁDY: op.cit. 28.p.

²³ FALLENBÜCHL: 15.p.

²⁴ NAGY: A magyar kamara szervezete és ügyintézése. ; Idem: A magyar kamara 1686-1848. ; Idem: A kamara szervezete és ügyintézése.

²⁵ Loc.cit. 36-45.p.

²⁶ CSIZMADIA: 68.p.

²⁷ KOZÁRY: 14-17.p.

²⁸ A harmincadosoktól kauciót kívántak, mely nem az állásvásárlás egy formája, hanem a szolgálatból való megváláskor, a végleges elszámoláskor vonták le belőle a kincstár esetleges hiányát.

FALLENBÜCHL: op.cit. 21.p.

²⁹ CSIZMADIA: 92.p.

³⁰ PARÁDI: 34-38.p.

³¹ CSIZMADIA: op.cit. 93.p.

³² GALÁNTAI: 44.p.

³³ DEÁK ; RESS

³⁴ MAGYARY: 66.p.

Jegyzetekben alkalmazott rövidítések:**MONOGRÁFIÁK, KISMONOGRÁFIÁK ÉS HASONLÓ JELLEGŰ KÖTETEK**

- ACSÁDY — ACSÁDY Ignác: *Magyarország pénzügyei I. Ferdinánd uralkodása alatt (1526-64.)*. Budapest, 1888, Magyar Tudományos Akadémia Történelmi Bizottsága. 280 p.
- BORECZKY — BORECZKY Elemér: *A királyi tárnokmester hivatala 1405-ig*. Budapest, 1905, Községi Nyomda. 120 p.
- CSIZMADIA — CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976, Akadémia Kiadó. 560 p. HU-ISBN 963 05 0713 7.
- ELEKES — ELEKES Lajos: *Mátyás és kora*. Budapest, 1956, Művelt Nép Könyvkiadó. 188 p. /Magyar Történelmi Társulat, 5./
- GALÁNTAI — GALÁNTAI József: *A Habsburg-monarchia alkonya. Osztrák-magyar dualizmus 1867-1918*. Budapest, 1985, Kossuth. 387 p. HU-ISBN 963 09 2589 3.
- HÓMAN — HÓMAN Bálint: *A Magyar Királyság pénzügyei és gazdaságpolitikája Károly Róbert korában*. Budapest, 2003, Nap Kiadó. 326 p. HU-ISBN 963 94 0243 5. (Az 1921-ben publikált mű hasonmás kiadása.)
- KOZÁRY — KOZÁRY Mónika: *A nyugdíjrendszer Magyarországon Mária Teréziától a II. Világháborúig*. Budapest, 2012, Gondolat. 366 p. HU-ISBN 978 963 69 3459 0. /Társadalombiztosítási könyvtár./ HU-ISSN 2063-2479.
- MAGYARY — MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A magyar közigazgatás szerepe a XX. század államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Budapest, 1998, Polgári Tanácsadó Szolgálat. 675 p. HU-ISBN 963 76 0293 3. (1942-ben publikált mű hasonmás kiadása.)
- MEZEY — MEZEY Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, 2003, Osiris Kiadó. 516 p. 978 963 38 9532 0.
- NAGY: A magyar kamara szervezete és ügyintézése. — NAGY István: A magyar kamara szervezete és ügyintézése. 18-23.p. In FÁBIÁN KISS Erzsébet et al. (szerk.): *A Magyar Kamara és egyéb kincstári szervek*. Budapest, 1995, Magyar Országos Levéltár. 575 p. HU-ISBN 963 63 1072 6. /Levéltári leltárak, 9./ HU-ISSN 0209-5955.
- NAGY: A magyar kamara 1686-1848. — NAGY István: A magyar kamara 1686-1848. 24-33.p. In FÁBIÁN KISS Erzsébet et al. (szerk.): *A Magyar Kamara és egyéb kincstári szervek*. Budapest, 1995, Magyar Országos Levéltár. 575 p. HU-ISBN 963 63 1072 6. /Levéltári leltárak, 9./ HU-ISSN 0209-5955.
- NAGY: A kamara szervezete és ügyintézése. — NAGY István: A kamara szervezete és ügyintézése. 34-60.p. In FÁBIÁN KISS Erzsébet et al. (szerk.): *A Magyar Kamara és egyéb kincstári szervek*. Budapest, 1995, Magyar Országos Levéltár. 575 p. HU-ISBN 963 63 1072 6. /Levéltári leltárak, 9./ HU-ISSN 0209-5955.
- PARÁDI — PARÁDI József: *A dualista Magyarország pénzügyi szerveinek határörizete 1867-1914*. Budapest, 1987, Határország. 123 p.

TANKÖNYVEK

- ASZTALOS — CSIZMADIA — KOVÁCS — ASZTALOS László — CSIZMADIA Andor — KOVÁCS Kálmán: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, 2003, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó. 574 p. HU-ISBN 978 963 19 4566 9.

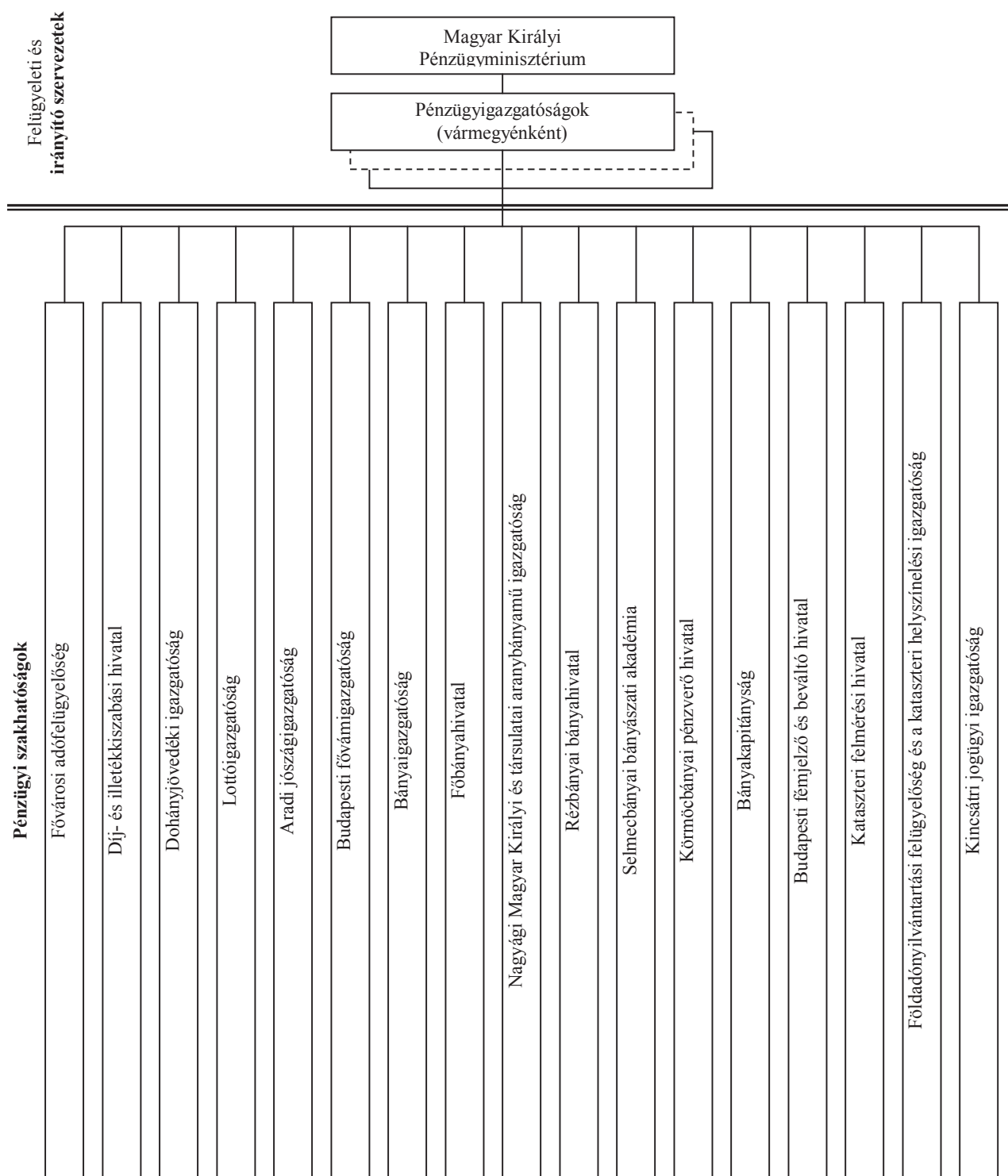
ADATTÁRAK

- FALLENBÜCHL — FALLENBÜCHL Zoltán (szerk.): *Állami (királyi és császári) tisztségviselők a 17. századi Magyarországon*. Budapest, 2002, Országos Széchényi Könyvtár - Osiris Kiadó. 377 p. HU-ISBN 963 20 0458 2. /Nemzeti téka./ HU-ISSN 1586-1163.

TANULMÁNYOK

- DEÁK — DEÁK Ágnes: Államrendőrségi információs hálózat Magyarországon 1849-1867. 84-89.p. In CSÓKA Ferenc: *Szakszolgálat Magyarországon, avagy tanulmányok a hírszerzés és titkos adatgyűjtés világából 1785-2011*. Budapest, 2012, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. 497 p. HU-ISBN 978 963 08 3211 3.
- KUBINYI — KUBINYI András: A kincstári személyzet a XV. század második felében. 62-79.p. In BARTA Gábor (szerk.): *Mátyás király 1458-1490*. Budapest, 1990, Akadémiai Kiadó. 226 p. HU-ISBN 963 05 5794 0.
- RESS — RESS Imre: A kormányzati hírszolgálat átalakulása az Osztrák-Magyar Monarchiában a kiegyezés után 1867-1875. 93-124.p. In CSÓKA Ferenc: *Szakszolgálat Magyarországon, avagy tanulmányok a hírszerzés és titkos adatgyűjtés világából 1785-2011*. Budapest, 2012, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat. 497 p. HU-ISBN 978 963 08 3211 3.

A Magyar Királyság Pénzügyigazgatóságai a dualizmus időszakában



Megjegyzés: Nem működött minden vármegyei pénzügyigazgatóságon valamennyi pénzügyi szakhatóság.

Forrás ! PARÁDI József: *A dualista Magyarország pénzügyi szerveinek határörizet 1867-1914*. Budapest, 1987, Határország. 123 p. XII.sz. melléklet + VIII.sz.melléklet.