

A bürokrácia

I.

A bürokrácia az újkori európai történelem közösségi életében a legjelentősebb szervező erő. Könnyű belátni: az aránylag kicsiny európai földrész kultúrájának kiemelkedése más területek kultúrái fölé, s e hely megőrzése egészen a 20. század közepéig – nem utolsósorban az itt élő társadalmak pontos és bonyolult egymáshoz illeszkedésének köszönhető. A mezőgazdasági, ipari munkafolyamatok összehangoltságának, a területi szerveződések (grófságok, királyságok, politikai-állami képződmények) pontosan szabályozott egymás mellett élésének (vagy még összeütközéseinek is). A törvények, szabályok együttese milliányi hajszalékként fonta át a mindennapokban az egyének, kisközösségek (nagycsaládok, falvak, birtokok), majd nemzetiség szerinti tagozódások életét. A tízparancsolat „ne ölj”, „ne paráználkodj”, „ne lopj” stb. tiltásainak egymás mellett élést biztosító voltát ugyanúgy felügyelte az egyház, mint a termelés szakszerű folyamatosságát a jószág- majd iparigazgatás, és az utolsó évszázad bonyolult állampolgári köteleit az állam igazgatási-bírói szervezete. És ezekben az együttélést szabályozó intézményekben kezdetől meghatározó szerepet játszott a munkamegosztás során külön foglalkozássá emelkedő *szervező-funkcionárius elem*. Ilyen közösségszervező erő az európai *papi réteg*, amely a 9–10. században egész Európára kiterjedő egyházi szervezet szülte; ilyen a *gazdasági hivatalnok*, a feudális földbirtokszervezet szülte, majd az állami tisztviselő az európai államrendszerek rögzülése (10–13. század) idején. Mondhatjuk: ha az egyén napi 24 órájának szerveződését vizsgálja majd egyszer a történettudomány, akkor e mindennapi élet megélésének legfeltűnőbb fejlődési irányát napjainkig a mind több életfolyamatra, tevékenységre kiterjedő szabályozottság előrehaladásában fogja megtalálni. És különösen erős változást észlelhet majd a történettudomány a 13–17. században, amikor a klasszikus *tömeges írásbeliség terjedésére ráépül a hivatalszervezet*, majd a 19. század végén, amikor a „modern” állami-katonai, a párt-, illetve mamut ipari-kereskedelmi adminisztrációk elburjánzanak...

A történetírás mégis aránylag későn figyel fel e bonyolult hivatalszervezet és az azt működtető hivatalnoksereg meghatározó szerepére. Ennek egyik oka: az emberiség sorsát eldönteni látszó nagy politikai döntések, háborúk, s azok főszereplői, a királyok, hadvezérek mögött sohasem jelenik meg a nyilvánosság előtt a hivatalnokok serege. Sőt, mivel mindig függő és így kiszolgáltatott helyzetben élnek – mind a gazdasági, mind a politikai adminisztráció tagjai –, befolyásuk sem látszik fontosnak. A történetírók ismét saját jelene figyelmezteti: századunk eleje, amikor már a modern államot és a technikai-gazdasági-igazgatási rendszereket működtető adminisztrációk önálló társadalmi erőként is szerveződnek fizetési osztályok, kiváltságok (pl. nyugdíj) biztosításával. A korabeli jelentudomány, a statisztika figyel fel számuk növekedésére (Németországban pl. a századfordulón a foglalkoztatottak 10%-a), a szociológia, közgazdaságtan pedig a hivatalnok társadalmi szerepét tanulmányozva, jelentőségére.

A történettudományos érdeklődés hiányának másik oka: tudományágunk korábban elsősorban a nemzeti-állami összeütközésekre összpontosított. Csak ahogy a történeti érdeklődés az állami politika csúcától halad „lefelé” a mindennapi élet szférájához, úgy ébred rá a történész a közösségi élet szervezőinek fontosságára. S tárulkozik fel előtte különböző szinten a „hivatalnoki rend” *befolyása a társas életre*. A történettudomány az 1910-es években tesz kísérletet ennek megragadására (Otto Hintze), majd két magyar történész (Hajnal István 1920, Mályusz Elemér 1943) írja le és fedi fel: hogyan alakult ki a középkori egyházi értelmiségből a világi hivatalnokréteg, s milyen óriási ennek befolyása az újkori európai kultúra és az államrendszerek születésére. Hintze máig alapvető tanulmánya feltérképezi e réteget hivatása és társadalmi besorolódása szerint. Szól az állami hivatalnokokról, a közigazgatási elöljáráság tisztviselőiről, a bírósági alkalmazottakról, a katonaság tisztjeiről, a tanárságról, a közüzemek (posta, vasúthálózat) technikai tisztviselőiről és a városi körzeti

Folytatás a 4. oldalon

TARTALOM

• Glatz Ferenc: A bürokrácia	2
• Kákosi László: Az egyiptomi államigazgatás	3
• Palovics Lajos: Államszervezet Mohács előtt	7
• Hajnal István: Írástudók – hivatalnokok	8
• Kállay István: Az újkori nagybirtok magánbürokráciája	10
• Hegyi Klára: Egy katonaállam bürokratái	12
• Vörös Károly: A feudális megye bürokráciája	14
• Az ügy útja (Közvetteszi: Vörös Károly)	16
• Hellner Zoltán: Modern államszervezet, köztisztviselők	18
• Erényi Tibor: A szakszervezeti bürokrácia	20
• Pető Iván: Gazdasági bürokrácia Magyarországon 1945 után	20
• Vass István G.: Ami csak vágy maradt	26
• Varga György, T.: Pártapparátus Magyarországon 1948 után	28

TISZTELT SZERKESZTŐSÉGI

Még mind a Horthy-legenda

• Borus József: Horthy István lezuhanása – tények és legendák	32
• Réti György: Az olasz követ Horthy István haláláról	32
• Dokumentumok Horthy István haláláról	
1. Horthy István özvegyének levele, 1978	
2. Zuna Edgár nyilatkozata	
3. Franz Braun visszaemlékezése	32–35
• Frank Tibor: Horthy István utolsó fényképe	35

Címlapon:

Az első hivatalnokok egyike: egyiptomi írnok

História

Szerkesztő: GLATZ FERENC

Rovatvezetők: KERTÉSZ ISTVÁN, SIPOS PÉTER, SZAKÁLY FERENC, VÖRÖS KÁROLY

Szerkesztőbizottság: **Balogh András, Benda Kálmán, Bíró Ferencné, Diószegi István, Erényi Tibor, Hanák Gábor, Kovács Tibor, Ránki György, Száraz György, Szűcs Jenő**

Kiadja: Pallas Lap- és könyvkiadó Vállalat
Felelős kiadó: SIKLÓSI NORBERT vezérigazgató

Szerkesztőség: 1014 Budapest, Űri u. 53.
Telefon: 560-457 Levélcím: Pf 9. Bp. 1250

Készült a Zrínyi Nyomdában – Budapest
Felelős vezető: VÁGÓ SÁNDORNÉ vezérigazgató

Terjeszti: a Magyar Posta
Előfizethető bármely hírlapkézbesítő postahivatalnál, a Posta hírlapüzleteiben és a Hírlapfizetési és Lapellátási Irodánál (HELIR)
Külföldön terjeszti a KULTÚRA Külkereskedelmi Vállalat, Budapest, Pf. 149. H-1389

Megjelenik évente hatszor.
Előfizetési díj: fél évre 48 Ft, 1 évre 96 Ft

HU ISSN 0139-2409. Index: 25384

Kéziratokat nem őrzünk meg és nem küldünk vissza!

autonómiák hivatalnokairól; és szól a magánhivatalnokokról, akik a mind erősebbé váló magángazdaságban szolgálnak.

Vajon történetírásunk nem túlságosan régimódi-e, amikor tematikáiban még mindig az állami-nemzeti összeütközésekre, politikai-párttörténeti csetapatéokra összpontosít, s ezért nem tud választ adni századvégünk társadalmát izgató kérdésekre? Arra: vajon igaz-e, hogy ezen apparátus-hivatalnoki rend szerepe a korszakváltásoknál reakcióra fordul? Míg részben fenntartója, letéteményese az emberi együttélés kereteit adó intézményeknek – a folyamatosság biztosítója, ugyanakkor rabjává is lesz a maga által kitermelt régi szabály- és törvény-rendszereknek. S hogy konzerváló erőként lép fel minden új törekvéssel szemben? Egyáltalán: a 20. század végi európai társas élet nincs-e túlszervezve? Nincs-e az egyének élete túlságosan részletezett szabályozásnak alávetve? Ahogy a pontosan szervezett tudás- és tapasztalati anyag állandó jelenléte biztosítója volt az újkori európai kultúra kiemelkedésének, most nem válik-e az évezredes örökség az egyéni elgondolások kibontakozásának akadályozójává?

II.

A bürokrácia társadalomszervező erejének eszköze az írásbeliség. Minden európai nyelvben a „hivatal”-lal, „irodá”-val, „tiszt-ség”-gel összefüggő szóban megtalálható a francia „büro”, eredeti jelentésében „íróasztal” szó. Mint ahogy a modern állami hivatalnokrendszer is a francia újkori államszervezetet tekintette példájának. A franciaországit, ahol a 13. század folyamán az európai tömeges írásbeliség kialakult.

Az írás a legerősebb szervezőeszköze a társadalomnak. Állandósuló birodalmak elképzelhetetlenek nélküle az emberiség történelmében. A váltás a teljes szóbeliségről az írásbeliségre a tűz meghódításának jelentőségével vetekszik az emberiség történelmében. Az írás (mind a képi, mind a betűírás) teszi lehetővé a munkafolyamat állandóságának megszervezését: ennek köszönhető névsorok, ellenőrző listák készítése, a rendszeresség, ellenőrizhetőség, s az írásba foglalás az egyetlen biztos módja a hagyomány, azaz a tapasztalati anyag megtartásának. Nem vész el az egyszer már „kitermelt” ismeretanyag. Az írást az emberi munkavégzés szerveztségének, összhangjának és az együttélés állandósulásának igénye fejleszti ki. Az „írnok” a társadalom szervező-funkcionáriusa, vagy a szervezők elsőszámú munkatársa. S a legtökéletesebb a gondolat kifejezésére, hagyományozására az európai betűírás. Volt olyan történetírói felfogás, amely ebből vezette le az európai kultúra kiemelkedését.

Mi készítette arra az európai népeket, hogy a nehézkes, csak egy szűk réteg (elsősorban papok, egyházi személyek) birtokolta írásmesterséget a 13. századtól hirtelen átalakítsák fürge kézmozgású folyóírássá? Amely már köznapi célokra használatos és mindennapi módon elsajátítható. Lehetséges indíték: az európai államok rendszerében az adott területek átfogása állandó igazgatással? Vagy az élénkülő csere- és pénzületek szabályozásigénye? A kérdésre máig nincs egyértelmű magyarázata a történettudománynak. Mint ahogy azt sem tudja felbecsülni: számszerűleg hogyan alakul a 13. századtól az írni tudásból és így a hivatalnoki munkából élők száma és súlya? Arról már inkább van áttekintésünk: a 17–19. században a hivatali rendszer kiépülése hogyan hozza magával az ún. polgári állam fejlődését, az államterület egészét átfogó hivatalszervezetet (igazgatás, technika, egészségügy), majd politikai képviselői rendszert. (A történettudomány előszeretettel beszél „akta-

korszak”-ról, jelezve: a nehézkes középkori oklevelezéssel szemben a tömeges írásbeliség, az akta lesz az ügyintézés alapja.) Az állam és a magángazdaság írásbelisége hogyan neveli fel önálló társadalmi erővé azt a műveltségéből, tudásanyagából élő réteget, amelyik legfőbb harcosa lesz a modern polgári-képviselői államrendszereknek. Azután: a kötelező írni és olvasni tudás bevezetésével állami vagy magánhivatalnok lesz a „tanár”; az út, a posta, a közüzemek működtetésével a „mérnök”; a közegészségügy fejlesztésével az orvos... Az írástudó, műveltségőrző és örökítő szakember, az értelmiségi immáron biztos fizetése, de az adminisztráció köteleibe besorolódó hivatalnokká lesz... Azután: az akták, hivatali előírások „behálózzák” a modern társadalmak napi életét, azok az egyén szintjén is „elbürokratizálódnak”.

A modern történettudomány hiányossága, hogy napjaink kérdésállítására nem készült fel e téren sem. Vajon hogyan alakul ki e társadalom fölé emelkedő hivatalnokrétegben a hit: ő a közösség dolgainak letéteményese. A szervező-irányító tevékenység hozamának növekedése a munka- és életfolyamatokban? Vagy általában a szellemi tényező szerepének nyilvánvaló erősödése? „Kormányok, vezetők, sőt a pártok is feltámadhatnak, megbukhatnak, az adminisztráció marad” – fogalmazzák meg. Ugyanakkor rendelkezünk kutatással arra vonatkozóan: azzal, hogy az államszervezetek gyakorlatilag a teljes értelmiségi tevékenységet a maguk miniszteriális ellenőrzése alá vonták (az egyetemi tanár, a kutató, sőt az író is bármikor megfenyíthető állami alkalmazott lett), nem szorítják-e talán tudomásul sem vett korlátok közé az annyira kívánatos független gondolkodást? Az újkori európai kultúra nagyszerű fejlődésének egyik titka volt, hogy az értelmiségi szervező tudást eltartotta, hivatalosan elismerte, állami biztosítékokat adott számára. De vajon azzal, hogy az értelmiségit csak hivatalnokként kezeli, nem emel-e gátat a kultúránk fejlődését biztosító megújító elgondolások megszületése, napfényre kerülése elé? Vajon szükségszerű, hogy az írásbeliség, az írásgondolkodás általános elterjedése után is az ügyintézés ne háruljon mindjobban az állampolgárra, hanem továbbra is a társadalom fölé emelt hivatalnok-apparátus számát növelje? Vajon igaz, hogy a hivatalnok-apparátus azért akar az ügyintézés titkának birtokában maradni, hogy a társadalom feletti adminisztratív uralmát megőrizze? Vajon az, hogy a mikrochipek világában a hagyományos írásbeliséget a munkafolyamat és közösség szervezésében az új eszköz, a számítógép válthatja fel, mennyiben csökkentheti, vagy alakíthatja át a hivatalnok-szervezetet? S vajon a szervezőtechnika változása mellett egy új típusú társadalmi-politikai nyilvánosság programja mennyire követeli meg ugyancsak egy, a munkavégzési-közösségszerveződési igényekhez visszaidomuló bürokrata társadalom kifejlődését?

III.

A modern bürokrácia legdinamikusabb csoportja a politikai, ennek is legmozgékonyabb része a pártbürokrácia.

Láthatuk: az írástudó, a hivatalnok kezdettől a társas munka és együttélés szervezésének nélkülözhetetlen részeként emelkedett ki a társadalomból. A modern kori hivatalnok, a bürokrata joggal és büszkén mondhatta: ő szakmunkása a hivatalnak. Ő szakbürokrata. A politika – mint a közösség életének szakszerű irányító ereje – a 20. században e szakhivatalnokok együttesére támaszkodik.

A 20. század politikai életének legjellemzőbb új vonása a hatalomért folytatott harc tömegessé szélesedése. Intézményes keretei a modern politikai pártok, melyek létrehozzák a maguk

kodifikált célegyüttesét követő bürokráciát, a pártapparátust. A pártbürokrácia nem szakbürokrácia, hanem a politika „általános” irányának letéteményese. Óriási méretűvé diktatórikus államrendszerek fejlesztik. A diktatúrák a társadalmi élet totális, azaz teljes átpolitizálásának igényével lépnek fel, és ezt a politikai totalitást az uralkodó párt mindent meghatározó eszközével kívánják elérni. A pártbürokrata az „általános politikus”, akinek faladata a központi akarat érvényre juttatása az élet adott területén. Jelenléte biztosítja a pártpolitikai szempontokat az igazgatásban, a gazdaságban, a kultúrában, a hadseregben – azaz a társadalom mindennapjaiban. A pártbürokrácia párhuzamosan épül ki a szakbürokráciával, központilag, területileg egyaránt. E kettősség „csúcsteljesítménye” a kultúra-oktatás területe, ahol a mégannyira politikai elkötelezettségű szakismeretek párhű képviselői mellett is létrehozza a politikai apparátust: az ideológiai tárgyak rendszerét.

Történettudományaink általában keveset tudnak a modern bürokrácia természetéről, de a legkevesebbet a pártbürokrácia majd évszázados történelméről mondanak el. Vajon igaz-e, hogy a szakbürokráciával teljes párhuzamosságban építkező politikai bürokrácia végül is a sztálini diktatórikus rendszernek, a minden iránt bizalmatlan politikának része csak, de általában még az egypártrendszernek sem szükségszerű követelménye? Vajon a párttag szakember valóban kevésbé alkalmas egy (vagy több) politikai célrendszer érvényre juttatására, mint a külön célra kiemelt pártapparátus(ok)? Vajon igaz-e: ahogy a szakapparátus azonosítja magát már a 19. század második felében az állammal és a nemzet egészével, ugyanúgy kialakult (és ha igen, miért) a pártapparátusban az a tudat: ő azonos a párttal

és azonos a politikával? Vajon nem azért következhet be léptenyomon a politikai vezető erő(k) elidegenedése a társadalmi napi gyakorlattól, mivel a politizálás leszűkül az apparátusmunkára, az adminisztrációra? De vajon lehetséges-e a politikai apparátusokat leépíteni vagy a szakapparátusok mögé helyezni? Tudunk-e történeti alapon válaszolni a kérdésre: feltétlenül egy főkönyvelői szemléletű (a maga szakbürokratikus ismereteire hivatkozó) kormánypolitika a helyes ellenpólusa a régi típusú, az agitációs-propagandisztikus célrendszereket ismételtető politikának? A sztálini rendszerek közül a magyarországi pártgyakorlat tett a legtöbb kísérletet az ellentétek feloldására. Mi a 30 év eredménye, és mik az alternatívák? Milyen szinten (esetleg területileg olvadjon össze a pártapparátus (a maga épületeivel, intézményeivel, eszközrendszerével) a szakbürokráciával? És vajon igaz-e: a térség demokratikus hagyományok nélküli politikájában az apparátus a felvilágosított abszolutizmus, a „reform felülről” leghatékonyabb eszköze? Vagy: ahogy a szakbürokrácia a maga szervezetségével, önálló társadalmi érdekrendszerének megfogalmazásával gátja lehet a belső társadalmi reformoknak, akadályozója is az egyéni elgondolások érvényre juttatásának, ugyanúgy a politikai rendszerek reformjaiban éppen a pártbürokrácia válik a konzervatív visszahúzó erővé? Önálló érdekeit is megfogalmazva, akadályozójává lesz a politikai intézményrendszer átalakításának, mert ez egész gondolat – de érdekrendszerének átalakítását követeli? Vajon nem éppen térségünk elmúlt évtizedekbeli fejlődésének, mostani akadályoztatásunk egyik kulcskérdésére nem tud válaszolni történettudományunk?

GLATZ FERENC

a bomlás időszakában tűnnek szembe. Becses emlék számunkra egy levél a piramisépítők korából, a VI. dinasztia idejéből (Kr. e. 2155 előtt), amikor a piramisok ugyan nem érték már el a gízai óriásgúlák méreteit, de még mindig nagyarányú építészeti tevékenység folyt a memphiszi temetőben. A finom mészkövet a Nílus túlsó partján, a turai kőbányákból nyerték a piramisokhoz és a masztabákhoz. Az egyik bányászcsapat vezetője panaszos levélben számol be arról a kellemetlen helyzetről, melybe a hivatal nemtörődömsége miatt került. Utasítást kapott a fővárosból, hogy keljen át embeireivel a nyugati partra, ahol a munkásoknak járó ruhákat kellett volna átvenniük. Hat napig várakoztatták őket, a ruhakiosztásra mégsem került sor, holott – mint írja – egy nap elegendő lett volna az ellátmány átvételére. Ennél az esetnél különösen az az érdekes, hogy a sírépítés Egyiptomban mindig kiemelt fontosságú munkának számított, az illetékes hivatal mégis ténylegesen akadályozta a munkát. Több mint ezer évvel később, III. Ramszesz korában (Kr. e. 1184–1153) a Deir el-Medine-i telep munkásai felvonulásokkal és sztrájkjal tiltakoztak ellátmányuk elmaradása miatt.



„Az egyiptomi írás szóírás volt, de jelei közül néhányat szótagok, helyesebben mássalhangzócsoportok, sőt egyes hangok jelölésére is felhasználtak. ...mintegy ezer jelük volt, de ezekből csak négyszázat használtak állandóan... A hieroglif írás monumentális díszírás volt. Hieroglif jeleket csak emlékműveken, kőbe, fába véselt feliratokon látnak, papiruszon legfeljebb a Halottak Könyvében. A mindennapi életben levelezés, gazdasági feljegyzések, irodalmi szövegek leírása céljából a később görög szóval hieratikusnak (papinak) elnevezett kézírást használták. Ez nem másfajta írás, hanem a hieroglif jeleknek a kézíráshoz alkalmazkodó, egyszerűsített formája. A hieroglif jeleket vésővel, kalapáccsal faragták ki, a hieratikus jeleket nádtal, ecsettel rótták papiruszra. Természetes, hogy az írófelület és az írás eszköze erősen befolyásolta a jelek formáját. A hieratikus írás jelei sokkal egyszerűbbek, képszerűségüket jórészt elvesztették, de többé-kevésbé még mindig felismerhetően utalnak az ábrázolt tárgyra...”

(Kéki Béla: Az írás története)

A megromlott, önmaga karikatúrájává vált földi államszervezet égi kivételülését a Hórusz és Széth története címen ismert késő újbirodalmi műben találjuk meg. Az istenek világát megosztja Hórusz és Széth pere, mely Ozirisz örökségéért folyik immár nyolcvan éve. Hiába születnek döntések, mert a Mindenség Ura megakadályozza végrehajtásukat, de ő maga sem meri saját akaratát keresztülvinni. A kicsinyes taktikázás, intrikálás közben az istenek cirkalmas kancelláriai

stílusban megfogalmazott átiratokat, megkereséseket, fenyegető leveleket küldözgetnek egymásnak. Az istenek írnoka, Thot ebben a szatirikus műben istentársaihoz hasonlóan elveszti minden méltóságát és úgy ír, mint a fáraó udvaroncái, akik már csak semmitmondó formulákban tudnak gondolkodni. Az olvasóban joggal merülhetett fel a kérdés: ha az isteneket is megrontja a túltengő adminisztráció, mit lehet tenni földi képviselői ellen?

KÁKOSY LÁSZLÓ

* Vö. Kákosy László: Sztrájk III. Ramszesz korában. História, 1980/1. sz.