

MOGUĆNOSTI UTJECAJA KRŠĆANSKIH VRIJEDNOSTI NA OBLIKOVANJE ETIKE U JAVNOJ UPRAVI

Duško Lozina, Mirko Klarić, Split

Sažetak

Osnovna je namjera ovoga rada analizirati mogućnosti utjecaja teologije na formiranje etičkih vrijednosti u javnoj upravi. Daje se prikaz strukture upravne organizacije i determiniraju osnovni elementi, statički i dinamički, koji je tvore. Ukazuje se na kršćanske korijene europskoga kulturnoga i civilizacijskoga kruga, kao šireg okvira u kojem djeluje javna uprava, te se upozorava ne eroziju vrijednosti čiji su temelji duboko naslonjeni na kršćansko naslijeđe. To bi se neminovno moralo odraziti i na etiku u javnoj upravi, jer se urušavanjem ranijih ne moraju nužno formirati novi vrijednosni sustavi koji bi preuzeli njihovu ulogu, pa se u budućnosti može dogoditi da u društvu nema dovoljno izraženih vrijednosti prema kojima bi se ona trebala i morala orijentirati. Na kraju se ističe da bi teologija trebala zauzeti puno aktivniji, dinamičniji stav prema svijetu koji je okružuje, zauzimajući ono mjesto koje joj s obzirom na njezino značenje pripada.

Ključne riječi: *javna uprava, teologija, kršćanski korijeni Europe, etičke vrijednosti u upravi.*

1. Uvod

Osnovna je namjera ovoga rada analizirati mogućnost utjecaja kršćanskih vrijednosti na promicanje i formiranje etičkih vrijednosti u upravi. Stoga će se u osnovnim aspektima prikazati i analizirati struktura upravne organizacije kao i njezini sastavni gradivni elementi, statički i dinamički. Pritom će se upozoriti na objektivne i subjektivne momente u djelovanju upravne organizacije, te analizirati mogućnosti smanjenja neizvjesnosti koju sa

sobom nosi subjektivni moment. Kako je on dobrim dijelom određen vrijednostima koje prevladavaju u sustavu javne uprave, analizira se čime bi te vrijednosti mogle biti determinirane i koji čimbenici utječu na njihovu promjenu.

Budući da je u objektu interesa ponajprije situacija u zemljama koje pripadaju europskome kulturnom krugu ili su njegove sljednice, nastojat će se utvrditi koliko su kršćanski korijeni europske kulture i civilizacije i danas presudni za formiranje europskoga kulturnoga i civilizacijskog naslijeđa, te gdje je u svemu tome uloga teologije.

Na kraju, postavlja se pitanje na koji se način sve te dvoumice o budućem razvoju europskoga kontinenta i ulozi njegove kršćanske baštine odražavaju na postojeći sustav vrijednosti u upravi.

Od posebnog je značenja i pitanje kako će se erozija vrijednosti, koja je čini se zahvatila širu društvenu zajednicu, odraziti na vrijednosti u upravi? I naravno ono najvažnije: može li uopće takav sustav, bez jasno definiranih vrijednosnih standarda kojima treba težiti i kojih se u svom radu treba pridržavati, uopće efektivno i efikasno funkcionirati?

2. Javna uprava

Pojam uprava prema našem uvaženom stručnjaku s polja javne uprave Eugenu Pusiću ima nekoliko značenja. Od njih su temeljna dva. *Jedno je "uprava" kao skup upravnih organizacija... Drugo je "uprava" u značenju određene djelatnosti: "uprava vanjskih poslova", na primjer, naziv je za djelatnost povezivanja svih poslova što ih jedna zemlja obavlja da bi održavala odnose s drugim zemljama i s međunarodnom zajednicom.*¹ Upravna organizacija

¹ E. Pusić, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1996., str. 4.

definira se kao organizacija ...u kojoj ljudi, kao svoje stalno zanimanje, obavljaju društvene poslove, na temelju trajne podjele dužnosti i ovlasti.²

Ipak, ostaje nejasno što je to organizacija i koji su to gradivni elementi koji jasno određuju ovaj društveni fenomen, kako bi se u cjelini moglo shvatiti funkcioniranje upravnih organizacija kao nezaobilaznih i sastavnih dijelova uprave.

Ne ulazeći u detalje, može se reći da su tijekom vremena postojala i razvijala se različita shvaćanja i teorije o organizaciji. Teorija organizacije počela je s Taylorovim *scientific management* i Fayolovom jedinstvenom teorijom upravljanja.³ Nastavljena je razvojem klasične teorije organizacije i njezinom kritikom u školi "human relations". Posebno je značajan prinos Maxa Webera, s njegovom teorijom birokratsko-monokratske organizacije. Ta je teorija dobila novu dimenziju zahvaljujući teoriji birokratske disfunkcije Roberta Kinga Mertona, jednog od otaca funkcionalizma unutar sociologije, kao prvoj kritici Weberova ideal-tipa. Posebno poglavlje u razvoju teorije organizacije otvara se uvođenjem teorije sustava u teoriju organizacije. Time se organizacija više ne promatra statički, nego dobiva jednu novu, interaktivnu i dinamičku dimenziju.⁴ Zbog posebnog obola razumijevanju fenomena birokratske uprave držimo potrebnim potanje objasniti njegovu teorijsku poziciju i kritički se osvrnuti na nju.

Weber kao fundamentalni teoretičar uprave predstavlja istodobno i posve modernog istraživača tog fenomena. Upravu promatra kao dualističku organizaciju, a to će reći s jedne strane kao *instrument političke vlasti*, a s druge strane kao *sustav organizacija usmjerenih na zadovoljavanje općih interesa pripadnika neke društvene*

² Isto, str. 8.

³ Koja bi se sastojala od načela što se mogu primijeniti u svakoj vrsti organizacije.

⁴ O tome više u I. Perko-Šeparović, *Teorije organizacije*, Školska knjiga, Zagreb, 1975., ili I. Koprić, *Razna shvaćanja o organizaciji*, Hrestomatija upravne znanosti, svezak 1., Zagreb, 1998., str. 97-122.

zajednice. To dvostruko značenje uprave onaj je teorijski novum koji Webera čini značajnim teoretičarem upravne znanosti. Druga značajna stvar po kojoj je Weber relevantan i moderan mislitelj uprave jest njegovo naglašavanje jedinstva upravne funkcije na svim područjima. Weberovo slojevito teorijsko djelo oblikovalo se u njegovim dugogodišnjim prijemima s marksizmom, utilitarizmom, njemačkom povijesnom školom, evolucionistima, antiracionalističkim učenjima Schopenhauera i Nietzschea, kao i s dominantnim socijaldarvinizmom njegova vremena – kako će to ustvrditi jedan od najboljih poznavatelja njegove misli, sociolog Reinhard Bendix.⁵

Birokratsko-monokratski tip organizacije za Webera je sinonim najsavršenijeg upravljanja društvenim poslovima. Weber je dakako bio svjestan i negativnih strana nadolazeće birokratizacije, što se očitovalo u tendenciji depoetizacije svijeta. Weber ipak *in ultima linea* glorificira birokraciju i njezina obilježja. Smatra da je birokratski poredak primjenjiv podjednako u gospodarstvenim, karitativnim ili drugim organizacijama, koje idu za bilo kojim privatnim idealnim ili materijalnim ciljevima, kao i u političkim i hijerokratskim organizacijama zajednica, što se može i povijesno dokazati (s manjim ili većim odstupanjima od čistog tipa).⁶

Weberovo je uvjerenje da birokratsko-monokratska uprava s čisto tehničkog stajališta omogućuje postizanje najveće učinkovitosti i racionalnosti. U strukturi moderne uprave Weber vidi tendenciju prema monokratičnosti, prema odlučivanju pojedinaca u vodećim ulogama na različitim razinama. Birokracija po njegovu stajalištu nema protuteže glede *preciznosti, postojanosti, discipline, strogosti, pouzdanosti* te u *intenzitetu* i *ekstenzivnosti* postignutih rezultata, pa se formalno može uporabiti za sve

⁵ Usp. R. Bendix, *Max Weber and Jacob Burckhardt*, American Sociological Review, Vol. 30, No. 1, 1965., str. 176.

⁶ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft in Grundriss der Sozialökonomik*, III. abteilung, I. C. Mohr, Tübingen, 1921., str. 127.

zadaće. Birokratska uprava predstavlja vlast na osnovi znanja i poznavanja svoje službe. Stoga moderan činovnik teži uživanju posebnoga društvenog statusa. Njegov je položaj obično doživotan, a služba se shvaća kao poziv u koji činovnik unosi svu svoju radnu sposobnost. Svoj posao obavlja po načelu *sine ira et studio*.

Čak i površan uvid u temeljne vrijednosti koje u sebi nosi moderni službenik Weberova kova pokazuje da su one ponajprije kvantitativno–racionalne naravi te da pridonose procesu racionalizacije kapitalističkog sustava. Nije teško odgonetnuti da modernom službeniku Weber pripisuje one značajke koje ga legitimiraju kao radno, djelatno biće, zaokupljeno svojim poslom, na trasi onog mišljenja koje je Weber inaugurirao u svojem glasovitom djelu *Protestantska etika i duh kapitalizma*, u kojem je temeljne vrednote protestantskog etosa promovirao za najznačajniji agens, u razvoju ukupnoga kapitalističkog sustava.⁷

Weber zapravo zagovara posebnu, sa stajališta postizanja ideala *Rechtstaata* i nužnu službeničku etiku, utemeljenu na *etici rada*, tj. *etici odgovornosti*. Konačno, Weber za etičko djelovanje ustvrđuje ovo: mora nam biti jasno da sve etički orijentirano djelovanje može stajati pod dvije, međusobno temeljno različite, nerješivo suprotstavljene maksime: ono može biti orijentirano prema etici uvjerenja ili etici odgovornosti. Time nije rečeno da je etika uvjerenja identična neodgovornosti, a etika odgovornosti nepostojanju uvjerenja. O tome naravno nema ni govora. No poput ponora je velika suprotnost koja dijeli djelovanje prema maksimi etike uvjerenja.⁸

Weber postavlja zahtjev i za tzv. *vrijednosno neutralnom znanošću*. Što je podrazumijevao taj postulat i je li u

⁷ Vidi kritiku takvih Weberovih stavova u radu D. Lozina, – I. Kešina, *Kritička interpretacija Weberova djela Protestantska etika i duh kapitalizma*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 38, br. 4, 2001., str. 309-325.

⁸ Više o tome u M. Weber, *Vlast i politika*, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1999., str. 205.

konačnici moguća znanost očišćena od vrijednosnih sudova?

Weber je o tom postulatu pisao iz perspektive specifičnih njemačkih prilika, prije svega na njemačkim sveučilištima krajem 19. i početkom 20. stoljeća. Weber je ustvrdio da bi studenti u predavaonici od svog profesora trebali naučiti sljedeće: 1. sposobnost da s jednostavnim rješenjem, izloži zadanu zadaću; 2. da priznaju činjenice, prije svega upravo osobno neugodne činjenice i da njihovo utvrđivanje razlikuju od vrednujućeg stava; 3. da podrede vlastitu osobnost činjenicama i zatome potrebu da nepozvani pokazuju osobni ukus i druge osjećaje. Weber je zagovarao stajalište vrijednosno neutralne znanosti i zbog činjenice da će konkurencija između sveučilišta za pridobivanje studenata pri predlaganju nastavnika često dati prednost nekom "proroku" koliko god minoran bio, dakle, onome koji puni predavaonice u odnosu na one istaknute znanstvenike i objektivne profesore koji samozatajno obavljaju svoj posao. Weber je smatrao osobito važnim suzdržavanje od izricanja eksplicitnih političkih vrijednosnih stajališta sa sveučilišnih katedara, dakle zalagao se za tzv. *stvarnosne sudove*. Jedan od najznačajnijih kritičara tog Weberovog postulata vrijednosno neutralne znanosti svakako je poznati američki sociolog A. Gouldner. On tvrdi da je riječ o prikazu mita koji je o sebi postavio *veličanstveni minotaur Max Weber*: njegov mit propovijeda da društvena znanost treba i može biti vrijednosno neutralna. Gouldner taj postulat drži apsurdnim naglašavajući: *Kada je Weber osudio sveučilišnu predavaonicu kao forum za vrijednosnu orijentaciju, izričito je mislio na izražavanje političkih vrijednosti. Poanta Weberove kritike nije jednakom oštrinom usmjerena protiv svih vrijednosti. Weber smatra prijekora vrijednim izricanje političkih, a ne estetičkih ili čak religioznih vrijednosti. Zaključno Gouldner kaže da je Weberov prijedlog vrijednosno neutralne doktrine bio djelomice napor da se utemelji modus vivendi među sveučilišnim profesorima, čiji*

su politički stavovi često bili duboko proživljeni i u oštroj opoziciji.⁹

Tijekom vremena, zahvaljujući različitim empirijskim istraživanjima i teorijskim konstrukcijama, kristalizirali su se neki osnovni tvorbeni elementi na kojima organizacija počiva. Mogu se podijeliti na statičke i dinamičke.¹⁰

Ljudi koji rade u okviru organizacije, materijalna sredstva kojima raspolažu u svom radu, pravila koja uređuju njihove međusobne odnose te usmjeravaju djelatnost organizacije prema zadanim ciljevima koji su formalan razlog postojanja organizacije, predstavljaju statičke elemente u sagledavanju fenomena organizacije. Dinamički elementi su motivi, interesi, te akcije vođene njima, koji se pojavljuju unutar organizacije i u njezinoj interakciji s okolinom.¹¹

Interesi koji se u organizaciji javljaju mogu se podijeliti na opće i posebne.

Opći interesi su interesi koji su usmjereni k ostvarivanju općeg cilja (ili općih ciljeva) zbog kojeg (kojih) organizacija kao takva postoji. Opći ciljevi organizacije mogu biti zadani prilikom osnivanja organizacije, ili kasnije, tijekom postojanja organizacije. Oni također mogu biti mijenjani i dopunjavani cijelo vrijeme postojanja organizacije. Te ciljeve postavljaju osnivači, u čijem interesu i za čiji račun organizacija djeluje. U slučaju upravne organizacije, njezini osnivači su oni koji

⁹ Vidi A. Gouldner, *Za sociologiju*, Globus, Zagreb, 1980., str. 16. Držimo da je zalaganje za vrijednosno neutralnu znanost jedno od najboljih mjesta Weberove teorije, jer i njegovi radovi sadrže brojne eksplicitne vrijednosne ocjene (pa i političke prirode), čime dolazi u osobno proturječje.

¹⁰ O tome više u: C. Campbell – B. G. Peters (ed.): *Organizing governance. Governing organizations*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.

¹¹ Usp. L. J. O' Toole, *Multiorganizational policy implementation: some limitations and possibilities for rational – choice contributions*, u Scharpf, F. W. (ed.): *Games in hierarchies and networks: analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*, Frankfurt am Main: Campus, 1993., str. 27-64.

predstavljaju vladajući sloj u određenom društvu. Oni upravnu organizaciju osnivaju u svrhu realizacije onih ciljeva koji znače praktičnu realizaciju njihovih političkih načela i usmjerenja. Stoga je temeljna svrha organizacije općenito, te upravne organizacije kao njezinog specifikuma, ostvarivanje općih ciljeva organizacije. U tome je sažeto postojanje općeg interesa, koji u prvom redu predstavlja interes vladajućih.¹²

S druge strane, postoje i posebni interesi. To su vlastiti interesi onih koji rade u organizaciji. Oni ogledaju u osobnoj promociji, određenim povlasticama vezanima uz pojedino zvanje ili položaj, osiguranju stanovitih materijalnih pogodnosti te mogućnosti planiranja dugoročnije egzistencije u okviru određene organizacije. Ti su aspekti dijelom prisutni u svim organizacijama, a posebno su karakteristični za upravne organizacije. Očito je stoga da će ljudi unutar uprave biti motivirani da realiziraju svoje posebne interese, kako bi utjecali na poboljšanje svojih osobnih pozicija unutar organizacije, pa i na štetu općeg interesa. Time se može dovesti u pitanje njegovo ostvarivanje, što u konačnici može učiniti upitnim sam razlog postojanja organizacije kao takve. Da se to ne bi dogodilo, potrebno je unutar organizacije postići pravilan odnos između općih i posebnih interesa. Pravilan bi odnos predstavljao simbiozu općih i posebnih interesa, u tom smislu da bi oni koji su motivirani posebnim interesima uvažili okolnost da se oni mogu realizirati samo u okviru struktura koje su ustrojene u svrhu realizacije općih ciljeva, dok bi oni koji su zainteresirani za realizaciju općih ciljeva, prihvatili činjenicu da se oni mogu najbolje ostvariti njihovim povezivanjem s posebnim ciljevima.¹³

¹² Usp. M. K. Hansen – N. Ejersbo, *The relationship between Politicians and administrators – a logic of disharmony*, Public Administration, No. 4., Vol. 80., 2002., str. 733-749.

¹³ Usp. isto. Usp. i P. E. Mouritzen – J. Svava, *The nexus of leadership*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 2002.

Vezano uz strukturu organizacije, nameće se pitanje: u kojoj mjeri rukovoditelji samostalno uspijevaju slijediti svoj vlastiti izbor pri odabiru kadrova, a koliko su u isto vrijeme razapeti strukturom,

3. Uprava, vrijednosti, uloga kršćanstva

Izneseno gledanje na organizaciju je ponajprije ciljno-racionalno. To znači da su akteri u odnosu prvenstveno racionalno motivirani, te usmjeravaju svoje ponašanje k ostvarenju određenih ciljeva. Međutim, ljudi su svjesna, emocionalna bića, koja posjeduju vlastitu volju, pa ovaj unutarnji, intuitivni element unosi snažnu dozu neodređenosti i nepredvidivosti u funkcioniranje organizacije, u njezine unutarnje odnose te u odnose organizacije s okolinom. Stoga je potrebno uvesti neke dodatne elemente koji bi mogli utjecati da se, kako ne u potpunosti, a ono barem djelomično ponište elementi neizvjesnosti, te unese izvjesna razina predvidivosti u funkcioniranje upravne organizacije.

Zasigurno, kao element koji bi mogao pomoći stabilizaciji strukture upravne organizacije, treba izdvojiti uvođenje određenog standarda ponašanja koje bi se moglo nazvati etičkim.

Kako je već izneseno, ljudi su svjesna, emocionalna bića s vlastitom voljom, dinamičnim unutarnjim životom i vlastitom logikom ponašanja. To je ponašanje teško uklopiti u kalup standardiziranih očekivanja. Da bi se to postiglo, potrebno je kumulativno ispuniti dva uvjeta:

A. stvoriti opći normativni sustav, koji će u svojim temeljima sadržavati one vrijednosti na kojima počivaju stupovi društva;

B. postići da se taj normativni sustav implementira u strukturu upravnog sustava, tako da članovi upravne organizacije prihvate vrijednosti u njemu sadržane kao svoje vlastite.

pravnim normama, kulturom i interesima drugih unutar organizacije. Odgovor na to pitanje zasigurno bi nam pomogao da mnogo lakše razumijemo logiku procesa i aktivnosti koje se unutar organizacije odvijaju. O tome više u Child, J.: *Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organisations and Environment: Retrospect and Prospect*, Organisation Studies, Vol. 18, No. 1, 1997., str. 43-76.

Govoreći o općem normativnom sustavu, potrebno je istaknuti da se pod njim ne podrazumijeva samo stvaranje eksplicitnoga sustava pravnih normi, iako bi se moglo očekivati da će ga vladajući sloj, budući da svoju vlast temelji na legalnom (zakonskom) legitimitetu,¹⁴ nastojati nametnuti u pravnom obliku. Normativni sustav može biti kreiran i obliku običajne ili moralne norme. Važniji od njegove forme jest sadržaj koji se, kao vrijednosni sustav, nastoji implementirati u strukturu uprave.¹⁵

Usvajanje vrijednosti normativnog sustava kao vlastitih od strane svakog člana određenoga upravnog sustava, vjerojatno je najdelikatniji i najteži dio posla. O uspješnosti procesa internalizacije vrijednosti ovisi i unošenje elementa izvjesnosti u funkcioniranje upravne organizacije.

Da bi određeni normativni sustav vrijednosti mogao egzistirati u svijesti pojedinca kao njegov vlastiti, potrebno

¹⁴ Prema Maxu Weberu postoje tri tipa vlasti: tradicionalni, legalni i karizmatički. Ti se tipovi vlasti razlikuju po svom izvoru legitimnosti, ili preciznije rečeno, što je osnova vlasti na koju se po tome njezini nosioci pozivaju da bi je opravdali. O tome više u: M. Weber, *Objectivity* u *Sociological Perspectives*, ed. Thompson, K. i Tunstall, J., Penguin Books Ltd, 1971. Usp. i M. Haralambos – M. Holborn, *Sociologija: teme i perspektive*, Golden marketing, Zagreb, 2002., str. 588-589.

¹⁵ Problem je pravnih pozitivista u tome što misle da se svi problemi mogu rješavati stvaranjem i donošenjem pravnih normi, koje se onda samo trebaju implementirati. Taj neoprostivi voluntarizam, koji je u našoj pravnoj znanosti uzeo maha, doveo je do vrlo pogubnih posljedica, pa smo tako svjedoci čitavog niza loših i promašenih zakona koji su se pokazali neprimjenjivima. Razlog ove neuspješnosti može se tražiti u tome što se tim zakonima – umjesto da se njima regulira i usmjerava - nastoji iz korijena stvarati određeno ljudsko ponašanje, neovisno o objektivnim okolnostima koje takve poteze onemogućuju. Osim toga, mehanizmi kontrole i nadzora, pa samim time i sankcije, često su defektni, jer postoje određena stanja i situacije koje je teško, ako ne i nemoguće na primjeren način nadzirati. Takva je situacija u našoj pravnoj znanosti vjerojatno posljedica okolnosti da se sve donedavno, putem neprovedivih zakona, pokušavao graditi novi, socijalistički društveni poredak. Iako se zna kako je taj nesretni društveni eksperiment završio, u «kolektivnoj» je pravnoj svijesti ostalo razmišljanje kako se baš svaki društveni problem može jednostavno riješiti donošenjem novoga pravnog propisa.

je da taj sustav bude utemeljen na širim vrijednostima određenog društva. To ne znači da pojedinac ne može imati vlastiti sustav vrijednosti u cjelini ili djelomično oprečan društvenim vrijednostima. Dapače, svaki pojedinac ima svoj vlastiti, samo njemu svojstven sustav vrijednosti, koji se više ili manje razlikuje od društvenog standarda. Ipak, pretežna većina ljudi, zbog čovjekove prirode, svoj sustav uglavnom nastoji prilagoditi općem društvenom standardu, kako ih vlastiti, bitno drugačiji sustav vrijednosti, ne bi doveo do ponašanja koje bi bilo suprotno osnovnim društvenim vrijednostima. Stoga se ponašanje ljudi u upravi i vrijednosti kojima su oni inspirirani mora promatrati u kontekstu društva u kojem uprava kao njegov sastavni fenomen egzistira. Erozijska ili promjena vrijednosti u određenom društvu neminovno se, prije ili kasnije, mora odraziti i na vrijednosne stavove ljudi u upravi, budući da su oni sastavni dio tog društva.¹⁶

U Općoj enciklopediji Leksikografskog zavoda iz 1967. godine¹⁷ etika se dvoznačno određuje. Prvo je shvaćanje etike kao skupa navika, vladanje nekog čovjeka, naroda, klase, itd. ocijenjeno s moralnoga (čudorednog) stajališta, tj. prema kriterijima vrijednosti “dobro – zlo” (“valjano – nevaljano”, “dopušteno – nedopušteno”). Nadalje se upozorava kako *takvo ocjenjivanje pretpostavlja neka mjerila i kriterije, pa se etika često označava kao skup načela – pravila, maksima, zasada, norma, itd. – koje postavlja neka zajednica ili pojedinac i prema kojima se ljudski čini ocjenjuju kao “dobri”, “zli” ili “moralno indiferentni”*. U tom dvojakom smislu, koji obuhvaća i konkretne oblike vladanja i norme njegova ocjenjivanja

¹⁶ Posebno je u tom smislu zanimljiva studija koja se bavi međuodnosom etike, vrijednosti i ponašanja te njihovim promjenama u određenom vremenskom razdoblju analizirajući iskustva britanske, australske i kanadske uprave. O tome više u A. Kakabadse, – N. Korac-Kakabadse, – N. Kouzmin, *Ethics, values and paradox: comparison in three case studies examining the paucity of leadership in government*, Public Administration, No. 3., Vol. 81., 2003., str. 477-511.

¹⁷ *Opća enciklopedija Leksikografskog zavoda*, svezak 2. (D – Helio), Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, 1967., str. 313.

(moralna načela) govori se npr. o etici starih Grka, etici građanske klase, itd. Prema drugom značenju, etika predstavlja *filozofsku disciplinu koja ispituje zasnovanost i izvor morala, temeljne kriterije za vrednovanje, kao i ciljeve i smisao moralnih htijenja i djelovanja*. U odnosu na izvor moralnoga, etička pozicija može biti heteronomna (kada je izvor morala izvan čovjeka) ili autonomna (kada je izvor morala imanentan čovjeku), zatim aprioristička, evalucionistička, intelektualistička, naturalistička ili voluntaristička. U odnosu na cilj moralnog djelovanja etika može biti orijentirana eudajmonistički, hedonistički, perfekcionistački itd.

Prema *Hrvatskoj enciklopediji*¹⁸ etika je skup načela moralnoga (čudorednog) ponašanja nekog društva ili društvene skupine koja se zasnivaju na temeljnim društvenim vrijednostima kao što su: dobrota, poštenje, dužnost, istina, ljudskost, itd.; znanost o moralu kao društvenom fenomenu, koji se izražava u konkretnim ljudskim postupcima u okviru pravila, maksima i civilizacijskih zasada jednog društva; filozofska disciplina koja ispituje zasnovanost i izvor morala, temeljne kriterije za *vrjednovanje* te ciljeve i smisao moralnih htijenja i djelovanja.¹⁹

*Hrvatski leksikon*²⁰ daje vrlo šturo određenje etike kao *filozofske discipline koja razmatra pitanja utemeljenja čudoređa*.²¹

¹⁸ *Hrvatska enciklopedija*, svezak 3. (Da – Fo), Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2001., str. 520.

¹⁹ Također se pravi razlika u odnosu na cilj moralnog djelovanja (pa se navodi da etika može biti orijentirana eudajmonistički, hedonistički, perfekcionistački, itd.) i izvor moralnog (pa se ukazuje na to da etička pozicija u osnovi može biti autonomna, imanentna čovjeku, i heteronomna, kad je izvor morala izvan čovjeka).

²⁰ *Hrvatski leksikon*, svezak 1. (A – K), Naklada Leksikon, Zagreb, 1996., str. 332.

²¹ Ostala određenja etike navedena u enciklopedijama, kao i razlikovanje etike u odnosu na cilj moralnog djelovanja i izvor moralnog, u *Hrvatskom leksikonu* nisu navedena.

*The New Encyclopaedia Britannica*²² u dijelu posvećenom etici, u uvodnom dijelu analizira opća značenja etike: kao skupa pravila koja mogu biti od praktične pomoći u donošenju svakodnevnih odluka, koja su inspirirana prirodom temeljnih vrijednosti i standarda kojima se određena ljudska akcija ocjenjuje kao ispravna ili pogrešna; filozofsku disciplinu, koja zadire u različita područja poput antropologije, biologije, ekonomije, povijesti, politike, sociologije i teologije. Ističe se kako su termini etike i morala blisko povezani, tako da se govoreći o etičkim sudovima i etičkim načelima obično misli na moralne sudove i načela. Strogo govoreći, termin etike se ne odnosi na moralnost samu po sebi, nego na područje proučavanja kojem je moralnost predmet istraživanja. Stoga je u ovom smislu termin etike ekvivalent *moralnoj filozofiji*.

Očito je da postoji nekoliko shvaćanja pojma etika. Ovdje je ponajprije zanimljiv pojam etike kao skupa navika ili načela moralnoga (čudorednog) ponašanja nekog društva ili društvene skupine koji se zasnivaju na temeljnim društvenim vrijednostima.

Prema Pusiću, etika javnog službenika je *...skup društvenih pravila koje je službenik usvojio kao osobni kriterij ponašanja s obzirom na svojstvo javnog službenika*.²³ Glavni društveni odnosi na koje se odnose pravila službeničke etike su:

- odnos službenika prema pojedincima;
- odnos službenika prema društvu u cjelini;
- odnos službenika prema upravnoj organizaciji;
- odnos službenika prema radu.

²² *The New Encyclopaedia Britannica*, Vol. 18., Macropaedia, Encyclopaedia Britannica Inc., Auckland/ Geneva/ London/ Madrid/ Manila/ Paris/ Rome/ Seoul/ Sydney/ Tokyo/ Toronto, 1990., str. 492.

²³ E. Pusić, *nav. dj.*, str. 211.

Etička su pravila, drži Pusić, odraz društvene stvarnosti u svijesti pojedinca. Ona se utvrđuju procesom internalizacije tijekom kojega se vanjska društvena pravila preobražavaju u vlastita načela, koja time postaju autonomna, te mjerilo vrijednosti koje pojedinac sam pred sebe postavlja.

Prema Bradyevu shvaćanju, za formiranje etičkih vrijednostima u upravi presudne su tri dimenzije:

- deontološka (koja uključuje dužnost, načela, volju, pravila, obveze, pravo, zakone);
- teleološka (koja uključuje svrhu, ideale, interese, težnje, posljedice, očekivanja);
- aksiološka (koja uključuje vrednovanje, osjećaje, brigu, afekte i preferencije).

Deontološka dimenzija ponajprije vodi računa o moralno obvezujućem ponašanju, s obzirom na posljedice, teleološka dimenzija vodi računa o cilju koji bi morao opravdavati određeno upravno djelovanje, dok se aksiologija bavi problematikom vrijednosti koje prevladavaju u određenom društvu, te bi trebale presudno utjecati na ponašanje ljudi u upravi.²⁴

Za B. Bapca *profesionalna doktrina* je ...ona društvena tvorevina koja legitimizira za odnosnu struku važeći **codex** etičnosti postupanja, u slučaju kao što je ovdje "upravna doktrina" s **codexom** etike upravnog službenika, **codex** koji normira, dakle, doktrinarnu stavove izvršno – upravnih činovnika kao profesionalne zajednice... Razumijeva se, upravnu se doktrinu može uobličavati i uobličuje se, polazeći od osebnih mehanizama s pomoću kojih fungira Židovsko – Kršćanska Etika poziva, jedino oko **lex artis**, što znači da profesionalni moralitet postupanja ne će utoliko moći biti zajamčen ukoliko onaj **lex artis** ne djeluje snagom duboko usadjenih moralnih stavova o tomu što je poželjno s motrišta

²⁴ Usp. N. Brady, "Publics" Administration and the Ethics of Particularity, Public Administration Review, Vol. 63., No. 5., 2003., pp. 526-528.

*dobroga ili profesionalnog rada.*²⁵ Polazeći od tih shvaćanja Babac za upravnu doktrinu kaže da je treba ...*shvaćati kao sustav vrijednosti i iz tog sustava izvedenih načela i pravila što ih izvršno – upravni službenici kao zajednica kakve profesije utvrđuju kao doktrinarne, utvrđujući pri tomu, ne nužno u pisanomu obliku, tomu primjereni zakon etičnosti postupanja svoje profesije s kojim oblikuju doktrinarne stavove o tomu i oko toga što se imade smatrati kao **lex artis** u raznoličnim, ali osebnim situacijama u kojima kao pripadnici one zajednice budu izloženi riziku profesionalne odgovornosti, i to glasom općenito priznate i isključive ovlasti odnosne zajednice da utvrđuje i potvrđuje moralitetnu utemeljenost upravno – izvršnih profesionalnih standarda.*²⁶

Prema Zakonu o državnim službenicima i namještenicima,²⁷ službenik mora povjerene mu poslove obavljati savjesno, pridržavajući se Ustava, zakona, drugih propisa i pravila struke te postupati po uputama čelnika tijela odnosno nadređenog službenika. Službenik mora u radu koristiti nova saznanja i raditi na usvajanju i primjeni najnovijih stručnih dostignuća u okviru svoje struke, te se u tu svrhu trajno stručno usavršavati (čl. 24. ZDSN).

Službenik koji upravlja ustrojstvenom jedinicom državnog tijela, osim odgovornosti za vlastiti rad, odgovoran je i za rad službenika u ustrojstvenoj jedinici kojom upravlja, bez obzira na njihovu osobnu odgovornost (čl. 25. ZDSN).

Službenik je dužan izvršavati naloge čelnika tijela i nadređenog službenika (čl. 26. st. 1. ZDSN). Službenik je

²⁵ Usp. B. Babac, *Ogled o oblikovanju hrvatskoga političko-upravnoga ustrojstva – prenačinjeni pristup*, Pravni vjesnik, god. 15, br. 3-4, 1999., 240. Problematika etičkog ponašanja u državnoj službi postaje sve aktualnija, posebno u kontekstu sve glasnijih zahtjeva za oblikovanjem javne uprave u smjeru njezine otvorenosti prema građanima i transparentnosti u radu. O tome više u Hunt, M.: *Openness and civil service ethics*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 61, No. 1, 1995., str. 11-16.

²⁶ Usp. isto, str. 241.

²⁷ *Narodne novine* br. 27/ 2001, u daljnjem tekstu ZDSN.

ovlašten staviti pisanu primjedbu onome tko je izdao nalog ako smatra da je nalog nezakonit, suprotan pravilima struke ili ako ocijeni da izvršenje naloga može izazvati veću štetu. Ponovljeni nalog u pisanu obliku službenik je dužan izvršiti, te je u tom slučaju oslobođen odgovornosti za posljedice njegova izvršenja (čl. 26. st. 2. ZDSN). Ponovljeni pisani nalog, čije bi izvršenje predstavljalo kazneno djelo, službenik je dužan i ovlašten zadržati od izvršenja i odmah staviti pisanu primjedbu osobi koja je neposredno nadređena onome koji je nalog potpisao, ili državnom tijelu ovlaštenom za nadzor ako je nalog potpisao čelnik državnog tijela. Ako je nalog potpisao ministar ili drugi čelnik središnjeg tijela državne uprave, službenik će staviti pisanu primjedbu Vladi (čl. 26. st. 3. ZDSN).

Iz navedenih odredaba, razvidno je da je zakonodavac vodio računa o problematici etike u javnoj upravi. U tom smislu u čl. 24. ZDSN-a traži da državni službenici savjesno obavljaju povjerene im poslove.

Uz to, u istome se članku inzistira i na njihovom trajnom stručnom usavršavanju, što pred njih stavlja dodatan napor u ispunjavanju radnih obveza. Taj je napor dobrim dijelom utemeljen na osjećaju odgovornosti, te savjesnosti koju bi prosječni državni službenik i namještenik morao osjećati glede obavljanja povjerenih mu poslova i dužnosti.

Od rukovodećih se osoba u tijelu državne uprave očekuje povećan stupanj odgovornosti, a time i savjesnosti, s obzirom da odgovaraju ne samo za svoj rad, nego i za rad svojih podređenih.

Odgovornost državnih službenika i namještenika, te rukovodećih osoba nije samo pozitivnopravna. Ona ima i svoju etičko-moralnu dimenziju. Ova etičko-moralna dimenzija dobiva svoje pravne obrise u čl. 35. st. 1. ZDSN-a, prema kojem službenici odgovaraju za povredu službene dužnosti ako povjerene poslove ne obavljaju savjesno, stručno i u predviđenim rokovima, ako se ne drže Ustava, zakona i drugih propisa ili pravila o ponašanju za vrijeme službe ili u vezi sa službom. Očito je da se ovdje dimenzija

etičkoga, moralnog ponašanja u upravi poklapa s pozitivnopravnom odgovornošću. U tom smislu etičko ponašanje u upravi, temeljem samih zakonskih odredaba postaje, formalno gledajući, pravni standard. Drugo je sad pitanje njegovog materijalnog sadržaja, kao i praktične primjene. Stoga se kreiranje odgovarajuće prakse i standarda na tom području nameće kao imperativ.

Navedene su odredbe afirmativne prirode, tj. određuju kakvo se ponašanje očekuje od državnih službenika i namještenika, uz prijetnju sankcijama u slučaju protivnog ponašanja.

Članak 8. ZDSN-a sadrži suprotan pristup. U njemu se nabrajaju uvjeti koji su zapreka za prijem u državnu službu. To su:

Ako je osoba osuđena na kazneno djelo protiv:

- slobode i prava čovjeka i građanina;
- Republike Hrvatske;
- vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom;
- života i tijela;
- spolne slobode i spolnog čudoređa;
- braka, obitelji i mladeži;
- opće sigurnosti ljudi i imovine;
- imovine;
- sigurnosti platnog prometa i poslovanja;
- pravosuđa;
- vjerodostojnih isprava;
- službene dužnosti.

Zaključujući *a contrario* može se izvući zaključak da je gama mogućih zapreka iznimno široka, te da bi upravni službenik u Hrvatskoj trebao štovati kako opće norme etike, tako i pojedinačne i društvene čudoredne norme, ali se istodobno odgovorno, savjesno i stručno pridržavati tzv. službeničkog kodeksa ponašanja.

Praksa prikladnog etičkog ponašanja u upravi trebala bi poniknuti iz temeljnih vrijednosti koje dominiraju u jednoj kulturi i društvu. Pokušaj primjene društvenih vrijednosti u upravi koje bi bile istrgnute iz svojega

kulturnog konteksta, u najmanju bi ruku završio neuspjehom, ako ne bi doveo i do težih, dalekosežnijih posljedica.

Budući da hrvatsko društvo pripada europskom kulturnom krugu, držimo da su vrijednosti na kojima počiva europska kultura i civilizacija i hrvatske vrijednosti. Stoga nas u prvom redu zanima kakve su to vrijednosti, što se s njima događa i kakve refleksije to može imati na razvoj uprave.

N. Šimac, jedan od najboljih hrvatskih poznavatelja uprave, smatra da su temeljna načela u obnašanju službe javnih službenika, općeprihvaćena u razvijenim europskim zemljama: *nepristranost, lojalnost, materijalna nezainteresiranost, diskrecija i suzdržanost.*²⁸

Šimac ističe dva osnovna principa za afirmaciju načela nepristranosti:

1. prvi se odnosi na vjerske i svjetonazorske stavove nositelja javnih ovlasti kao i njihovih društvenih veza, te osobnih i obiteljskih materijalnih interesa. Ta stajališta, veze i interesi ne smiju ni na koji način utjecati na to da upravna odluka ili propis budu pristrani ili zainteresirani. Naravno, javni službenici imaju pravo na svoj svjetonazor i moralna gledišta, društvene veze i interese, ali ti se ne smiju iskazivati tako da škode vršenju javne službe te poštivanju zakona i načela postupanja. U uvjetima pluralne demokracije i mogućnosti različitog političkog (stranačkog) izbora, taj različiti politički izbor mogao bi biti zapreka skladnog i učinkovitog rada uprave s obzirom na njezinu organsku navezanost na politiku, odnosno sferu vlasti. Čini nam se da je najbolja obrana od mogućnosti pojave takvih situacija u opredjeljenju za kriterij meritokracije, što će reći odabiranja pojedinaca po načelu sposobnosti – izvrsnosti, koje njeguju razvijena građanska društva koja su utemeljila i posebna visokospecijalizirana učilišta za takav oblik promocije upravnih kadrova – kakva

²⁸ N. Šimac, *Europski principi javne uprave*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2002., str. 99.

je primjerice poznata ENA u Francuskoj. Hrvatska na tom planu nažalost još nije učinila bitne pomake, te osim poslijediplomskog studija iz upravno-političkih znanosti na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, nema drugog učilišta za profilaciju vodećeg upravnog osoblja, a i taj postojeći studij još nije doživio onu preobrazbu koja bi bila jamstvo za odgovor na nove društvene i samim time i političko-upravne izazove;

2. drugi aspekt načela nepristranosti Šimac vidi u intelektualnoj neovisnosti u odnosu na upravnu hijerarhiju. Službenik javne uprave ne smije biti ni laskavac ni oporbenjak u odnosu na sebi nadređene službenike. On ima pravo i dužnost odbiti izvršenje njihovih zahtjeva, kad su ovi očito nezakoniti ili kad se njihovim izvršavanjem počinja kažnjivo djelo.

Poznato je da se za javne službenike postavljaju pooštreni kriteriji njihove političke podobnosti. To je posljedica njihove uloge u vršenju političke vlasti, mjesta uprave u pripremi složenih političkih odluka, njihov stalni kontakt s političkim organizacijama te nužnost diskrecije u pojedinim područjima upravnog djelovanja. No, dakako da sve pobrojeno ne bi smjelo u uvjetima višestranačja dovesti do apsurdne situacije, kakva je vladala u komunističkom totalitarnom društvu (koje je postojalo i u Hrvatskoj, kao sastavnici bivše Jugoslavije), da je postotak članova bivše Komunističke partije u položajnim zvanjima dosegao do 58, 2 posto u 1974. godini.²⁹ Višestranačje po našem sudu podrazumijeva poštivanje nekoliko značajnih vrijednosnih orijentacija: ideju snošljivosti, meritokracije, a možda bi se moglo govoriti i o potrebi depolitizacije barem nekih segmenata uprave iako je to gotovo nemoguće zahtijevati u uvjetima pluralne demokracije i načelne mogućnosti izbora između većeg broja političkih opcija.

²⁹ Više o vladavini političkog Levijatana u sferi uprave vidi u tekstu J. Kregar - Ž. Pavić, *Kadrovi u republičkoj upravi SRH*, u S. Ivanišević - J. Kregar - Ž. Pavić - I. Perko-Šeparović. - E. Pusić - M. Ramljak - I. Simonović, *Uprava i društvo*, IDIS, Zagreb, 1987., str. 75.

Za europsko se društvo i kulturu može reći da počiva na tri temeljna stupa:

- I. grčka filozofija;
- II. rimsko pravo;
- III. kršćanska religija

Grčka filozofija namrla nam je temelje razmišljanja o idealnom uređenju države (grada – polisa), o filozofskoj vlasti i vlastnosti filozofije (Platon), ideji pravednosti kao razmjeru, te značenju zakona za oblikovanje države i održavanja ćudoređa u njoj. Tako primjerice Aristotel u *Nikomahovoj etici* ustvrđuje da “zakoni propisuju o svim stvarima, težeći zajedničkom probitku ili za sve ili za one najbolje ili za moćnike (prema kreposti) ili što god slično; tako da na jedan način pravednim nazivamo sve stvari koje tvore i čuvaju blaženstvo i njegove sastavine u državnom zajedništvu”.³⁰

Rimsko pravo namrlo nam je pak osnove suvremenog prava, od građanskog do kaznenog. Pojam prava Europa je preuzela od klasičnog Rima impregniranog grčkom literaturom. Najveći francuski filozof prava 20. stoljeća Michel Villey polazi od tvrdnje da je Aristotel onaj filozof kojemu pripada čast stvaranja prava, jer ga zanimaju između ostaloga i ponašanje parničara i sudaca te realiteti pravosuđa. Dok moderna pravna filozofija poistovjećuje prava i zakone, Aristotelova *Etika* i rimska *Digesta* čuvaju se takve zbrke, ustvrđuje Villey.³¹ Istinsko se pravo odvija unutar jednoga grada – države i Aristotel ga označava kao *dikaion politikon*, što se na latinski prevodi kao *ius civile*.

Bez obzira na ove lucidne Villeyeve opaske o rodnome mjestu prava, neprijeporno je da su neke od sentenci rimskih pravnikâ na razini istinskih kršćanskih vrijednosti. Takvu općeljudsku i ćudoredno prihvatljivu poruku imaju

³⁰ Aristotel, *Nikomahova etika*, Globus – Sveučilišna naknada Liber, Zagreb, 1988., str. 89.

³¹ M. Villey, *Pravo i prava ćovjeka*, Disput, Zagreb, 2002., str. 37.

primjerice izreke poput *honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*.

Uloga je kršćanstva kao religije u tome što je duboko u europsku kulturu i civilizaciju, u njezine korijene, oblikovalo i ugradilo temeljne etičke vrijednote na kojima počiva cjelokupni društveni poredak i ravna ponašanje svih koji se smatraju pripadnicima europske kulture i civilizacije. U tom smislu Lehman govori o kršćanskim korijenima europskog društva. Prema Lehmanu ne može se *...nijekati da kršćanska vjera sasvim presudno spada u trajnu podlogu korijena Europe. Na tome ništa ne mijenjaju ni crkveni raskoli u XI. i XVI. stoljeću na Istoku i Zapadu, premda su oni osjetno oslabili integrirajuću snagu kršćanske vjere. Europa je postala prvi kontinent koji je u svom cijelom raznolikom naslijeđu zahvaćen kršćanskom vjerom. Time je stvorena pretpostavka za jedinstvo kulture prožete vjerom Crkve. U tom smislu govorimo o «kršćanskim korijenima» Europe. Time se ne želi tvrditi da se Europa i kršćanstvo posve poklapaju. Takvo izjednačavanje ne bi bilo u interesu ni samog kršćanstva jer je kršćanska vjera poziv u zajedništvo s Bogom upućen svim ljudima... Kršćanstvo se u svojem sveopćem poslanju ne smije reducirati na «eurocentričnost». Snagom Duha ono je sposobno za inkulturaciju u sve narode i sve jezike. No nitko neće zbog toga nijekati da je kršćanska vjera europskoj kulturi dala takav prepoznatljivi oblik da ona svoj identitet bez vjere ne bi mogla odrediti.*³²

³² K. Lehmann, *Kršćanski korijeni europskog društva*, u: Crkva u svijetu, (2002), br. 3, str. 324-325.

Postoje različita shvaćanja o tome na koji su način kršćanske vjerske zajednice utjecale na formiranje društvenih vrijednosti. Tako je njemački sociolog M. Weber u svom djelu *Protestantska etika i duh kapitalizma* (Veselin Masleša – Svjetlost, Sarajevo, 1989.) ustvrdio da katolici u jačoj mjeri pokazuju sklonost da ostanu zanatlije, majstori, a protestanti u jačoj mjeri odlaze u tvornice kako bi zauzeli gornje razine kvalificiranog radništva i industrijskog činovništva. Po Weberu, neupitna je činjenica da su protestanti pokazivali specifičnu sklonost racionalizmu, koja se kod katolika nije mogla zapaziti. O kritici ovih Weberovih shvaćanja vidi: D. Lozina - I. Kešina, nav. djelo, str. 309-325.

4. Suvremeni društveni tijekovi

Pa ipak, prisutna su različita osporavanja uloge kršćanstva u formiranju europskoga kulturnog identiteta. *Ivan Pavao II. kao glavni problem Europe koja se želi ujediniti vidi, dakle, upravo u činjenici da se ujedinijenje pokušava ostvariti prije svega na ekonomskim i političkim osnovama, koje su jamačno važne i koje postizu važne rezultate. Ipak, te osnove ne mogu srušiti određene zidove koji su se stvorili među ljudima i narodima. Za to je potrebna duhovna dimenzija, među ostalima i ona kojom je kršćanstvo obogatilo Europu. Stoga trenutna kriza i nedostatak jedinstva pokazuje, između ostaloga, i neprepoznavanje kršćanskih korijena i vrednota za buduće oblikovanje Europe.*³³

Teolog Ante Mateljan znakovito primjećuje: “Poštovani teolozi! Zar vam se nikad nije dogodilo da se osjetite “u nekom drugom svijetu”? Kao da ste se “odmaknuli u stranu”, a pored vas prolazi rijeka koja vas ne primjećuje,

Na tu se temu znakovito nadovezuje odnos modernizma i postmodernizma. Moderna s jedne strane predstavlja doživljaj slobodnog i stvaralačkog djelovanja, opisana i u Weberovu djelu kao ponašanje koje je racionalno i pragmatično, usmjereno na činjenice, štedljivost, nerasipnost, kroćenje nagona i sl., postmodernizam uvodi impuls, nagon, potrebe, spolnost. Moderna je predstavljala kritiku dotadašnjeg društvenog razvoja te napravila raskid s tradicijom. Ona je čini se novi duhovni proces koji se razvio nakon prosvjetiteljstva. Moderna u središte postavlja logiku, razum, kritiku i ljudsku emancipaciju. Nasuprot tome, za postmodernu središnje značenje ima pluralitet. Njezina su temeljna obilježja otuđenje, odsutnost neposrednog kontakta i komunikacije, te jačanje površnih, često neosobnih odnosa. O tome više u Prisching, M.: *Sociologie*, Boehlau Verlag, Wien - Koln - Weimar, 1995. Vidi i W. Welsch, *Wege aus der Moderne. Schusseltexte der Postmoderne - Diskussion*, Weinheim, 1988. Modernizam i postmodernizam prelamaju se i kroz odnose u samoj upravi, izazivajući snažne centrifugalne (od centra - lokalizacija) i centripetalne tendencije (prema centru - nacionalnom, nadnacionalnom - globalizacija). Ovi su procesi, s obzirom da se u upravi istodobno odvijaju, u posljednje vrijeme nazivaju zajedničkim imenom *glokalizacija*.

³³ Ž, Tanjić, *Elementi kršćanske baštine u stvaranju ujedinjene Europe*, Nova prisutnost, br. 1., god. 1., 2003., str. 68.

*koja vas ignorira, kojoj uopće nije stalo do vas. I koliko god se trudili, rijeka teče dalje, a vi postajete sve manji, sve beznačajniji... i dozivate, pozivate, objašnjavate, a nitko ni da mahne rukom na vas. Zar vam se nikad nije dogodilo da se osjetite nekako zaostali na putu. Poslani ste ponijeti vijest, radost, nadu, snagu, spasenje, a zaostali ste upleteni u neke sitne konce nerazmrsivih, u biti beznačajnih problema, što vam ne dopuštaju da produžite korak, da pođete brže i pridete bliže... Duboko i čvrsto vjerujem da živimo u vremenu izuzetnih izazova za svakog pojedinog teologa, i za teologiju kao takvu. Izazovi su mnogostrani, i srce me zazebe kad pomislim na njih”.*³⁴

S druge strane, vjerujući u jedinstvo i mogućnost zajedničke budućnosti Europe, Ivan Pavao II. upozorava na neke presudne elemente koji djeluju kao bitan stabilizacijski faktor europskoga društvenog i kulturnog kruga:

➤ opće dobro, koje znači ne samo demokratsko determiniranje interesa pojedinih skupina i pojedinaca, nego i poziv da se djeluje u pravcu kontinuiranog usavršavanja poslanja svakog pojedinaca i društva u cjelini;

➤ Europa se sastoji od zemalja koje imaju različitu prošlost, kulturu i tradiciju. Stoga je potrebno djelovati u cilju očuvanja tog “bogatstva različitosti”;

➤ Ne može se govoriti o jednoznačnoj povezanosti kršćanstva i europske civilizacije. No isto tako se mora uvidjeti i priznati da je Crkva tijekom povijesti prožela europsko naslijeđe. Ona ga prožima i danas. Stoga je marginaliziranje te činjenice ne samo nepravedno nego znači i iskrivljeno gledanje na europsku prošlost, kulturu i baštinu.³⁵

³⁴ Usp. A. Mateljan, *Postmoderna i teologija*, u: Crkva u svijetu, 37 (2002), br. 4, str. 387-388.

³⁵ Usp. C. Migliore, *La santa Sede e Europa*, u: Il Regno, 47 (2002), br. 9, str. 316.

Prema teologu Boni Zvonimiru Šagiju,³⁶ vjera u jednog Boga simbol je zajedništva. Ona znači poziv na duhovno zajedništvo i stvara zajedničku svijest. Stoga vjera ima društvenu dimenziju. Vjera izražena u simbolima postaje važna u formiranju kolektivne svijesti pripadanja nekom identitetu. Etnički i društveni odnosi obilježeni su uvijek i religijom. U tom smislu religija poprima sociološka obilježja, tako da nije uvijek ni sa svojim nutarnjim sadržajem, ni sa stvarnim osobnim odnosom pojedinca prema Bogu, samo osobni stav nego se pretvara u simbolični izraz kulturnoga, nacionalnoga, etničkoga ili društvenog identiteta. U ranijem radu o odnosu između crkve i države³⁷ Šagi ukazuje na okolnost da Katolička crkva ima svoje jedinstvene načelne stavove, ali se pritom pita koliko oni prevladavaju u društvu. Stoga treba razlikovati vjeru koliko je u osobama, od vjere koliko je u kulturi.³⁸

Teolog Nediljko Ante Ančić ukazuje da je kršćanin *...onaj koji ima iskustvo vjere. Vjerniku u Crkvi je njegova vjera posredovana preko drugih osoba i struktura. No isto tako ne može biti vjernik u punom smislu bez svojega neposrednog odnosa s Isusom Kristom da bi iz toga osobnog vjerskog iskustva izraslo njegovo duhovno razumijevanje*

³⁶ Usp. Z. B. Šagi, *Kršćanska shvaćanja mjesta i uloge vjere u društvu*, u: *Vrhbosnensia*, 3 (1999), br.2, str. 229-237.

³⁷ Usp. Z. B. Šagi, *Novi stavovi Katoličke crkve u odnosu Crkve i države*, u: *Društvena istraživanja*, br. 4., 1995., str. 927-935.

³⁸ Za usporedbu, islam razlikuje četiri dimenzije u svom odnosu prema ljudima i društvu, poredane prema značenju: *dimenziju vjere, kulturnu dimenziju, etičku dimenziju i pravnu dimenziju*. U njihovom rangiranju, dimenzija vjere predstavlja središnju dimenziju, dok je pravna dimenzija najpovršnija glede svog značenja. Ukratko, islam je poseban sustav utemeljen u vjeri, kultu, etici i pravu, a njegova su temeljna pravila utjecala na tradiciju, poslovice i društveni život muslimana. Religiozni se motivi islama mogu jasno vidjeti u svakodnevnom životu muslimana: u jeziku, odijevanju, odnosima prema obitelji i susjedima... Usp. N. Y. Asikoglu, *Mjesto i uloga vjere u društvu prema islamu*, *Vrhbosnensia*, 3 (1999), br. 3, str. 239-245. Očito se i ovdje može ustanoviti snažan utjecaj religije na kulturu naroda i određene države.

sebe samoga, cjelokupnog života i sve stvarnosti.³⁹ Njemački sociolog Kaufmann drži da je prenošenje kršćanske vjere velikim dijelom izgubilo potporu kulturalnih i svjetovnih elemenata, te se vjera mora mnogo snažnije nego prije iskazivati u svojim središnjim elementima.⁴⁰

5. Crkva, društvo, država

Prema teologu Živanu Beziću⁴¹, postoje tri modela odnosa između Crkve i države:

1. *Model borbe i napetosti* između Crkve i države, kad je među njima vladalo otvoreno neprijateljstvo (primjerice progoni u prva dva stoljeća kršćanstva, koji su se zatim sporadično ponavljali tijekom cijele crkvene povijesti, kad se je morala braniti i boriti za opstanak).

2. *Model suradnje*, povjerenja, prijateljstva, partnerstva, pa i savezništva sa svjetovnom vlašću (konstantinovska era, srednji vijek, križarski ratovi, kolonijalna ekspanzija u Južnu Ameriku, razdoblja katoličkih vladara i kršćanskih država).

3. *Model neutralnosti*, kad se Crkva nije bavila aktivnom politikom i nije se vezala ni uz jedan režim, a također nije ulazila u suviše sukobe sa svjetovnom vlašću. Bezić drži da je za Crkvu to najpovoljniji model po načelu: slobodna Crkva u slobodnoj državi.

Živan Bezić ističe kako sustav vladavine pod parolom “rastava Crkve od države” nije u praksi pogodan za Crkvu, jer je najčešće motiviran neprijateljstvom spram vjere. Tom se parolom obično služe sekularizirani i ateistički režimi, koji žele istisnuti kršćanstvo iz javnog života. Bezić smatra da sprega klera i političkih struktura rađa nemir, neslogu i

³⁹ N. A. Ančić, *Ekleziologija u ozračju suvremene demokracije*, Diacovensia, 10 (2002), br. 1, str. 88.

⁴⁰ F. X. Kaufmann, *Wie uberlebt das Christentum?*, Verlag Herder, Freiburg, 2000., str. 135-136. Navedeno prema Ančić, nav. djelo.

⁴¹ Usp. Ž. Bezić, *Crkva i politika*, u: *Obnovljeni život*, br. 1, 2001., str. 64-65.

nepovjerenje među vjernicima, dok rat s vlastima budi u njima osjećaj ugroženosti.

Analizirajući situaciju u Republici Hrvatskoj, te na prostoru šire regije, teolog Špiro Marasović daje tri, po njemu ključne, dimenzije utjecaja Crkve na oblikovanje nacije i države. Prvu dimenziju predstavlja *etnička ekleziologija*, koja se izvodi iz okolnosti da je za očuvanje nacionalne samobitnosti i kulturne samosvojnosti dobrim dijelom zaslužna upravo religijska pripadnost, koja je omogućila očuvanje nacionalnoga kulturnog identiteta. Problem koji proizlazi iz ove dimenzije očituje se u okolnosti da ona može potencijalno odvesti u krajnost nacionalne i religijske isključivosti. Druga dimenzija je *socijalna eklezijalna svijest*, koju u bitnom određuju socijalno područje i socijalni problemi. Prema Marasoviću ...*Crkva bi u prvom redu trebala biti nešto kao naravna ustanova s vrhunskom motivacijom, čija bi zadaća bila rad na ublažavanju socijalne bijede i suradnja s državom na rješavanju socijalnih problema.*⁴² Treća je dimenzija *građanska eklezijalna svijest*, koju određuje mogućnost utjecaja Crkve na vjerske i moralne zasade vjernika. Pritom upozorava da ...*i među hrvatskom vjernicima postoji poprilično proširen vjerski i moralni individualizam, tj. selektivni pristup vjerskim i moralnim zasadama.*⁴³ Marasović dalje navodi kako se političko tijelo u Hrvatskoj brojčano gotovo preklapa s pripadnicima Katoličke crkve, pa se sve što na društvenom i političkom planu karakterizira državu i društvo, na svoj način preklapa i kroz samu Crkvu. Međutim, *iako je Crkva satkana od istog "ljudskog materijala" od kojeg i društvo, od nje se očekuje da unutar tog društva funkcionira kao faktor trijeznosti, a ne omamljenosti; kao faktor razuma, a ne strasti; kao faktor naravi, a ne samo nadnaravi i sl.*⁴⁴

⁴² Usp. Š. Marasović, *Demokratska očekivanja od Crkve u Hrvatskoj*, u: *Diacovensia*, 10 (2002), br. 1, str. 38.

⁴³ Isto, str. 41.

⁴⁴ Isto, str. 68.

Analizirajući današnji položaj religije, za koju kaže da je *...bila i ostala sastavnim dijelom svake kulture*,⁴⁵ Željko Mardešić naglašava da se Katolička crkva s Drugim vatikanskim koncilom i porukama Ivana Pavla II. nepovratno odrekla svih globalizacija⁴⁶ i *...spustila u katakombe malih krugova dobrote*.⁴⁷ Osim rijetkih nostalgičara svjetovne moći Crkve, malo tko danas čezne za globalnim i globalizirajućim kršćanstvom u sva tri njegova oblika. Time ne izostaju teorijski pokušaji da se sudbina religije, te same Katoličke crkve (koja je, kako autor naglašava, u strogo sociološkom smislu istovjetna s drugim religijama) redefinira u novonastalim okolnostima. Mardešić drži da u uvjetima nedovršene globalizacije Crkva zapravo zauzima dvostruko stajalište: s jedne strane ističe se kako je Europa izričito katolički prostor, dok se s druge pruža narodima i užim područjima tog istog prostora mogućnost očitovanja njihove posebnosti posredstvom različitih sastojaka pučke religioznosti i mjesnih sakralnih običaja. U prvom se slučaju ide u pravcu globalizacije, dok se u drugome ide protiv nje na tragu zamišljanja postmoderniteta.

6. Zaključak

Namjera je ovog rada bila ukazati na mogućnosti utjecaja teologije na formiranje etičkih stavova u javnoj upravi.

Prikazana je struktura upravne organizacije te elementi koji je tvore. Posebna je pozornost posvećena ljudima u upravi i formiranju njihovih stavova koji presudno utječu na njihovo ponašanje u upravi.

⁴⁵ Ž. Mardešić, *Kršćanstvo, kultura i globalizacija*, u: Vrhbosnensia, 6(2002), br. 1, str. 214.

⁴⁶ Mardešić ovdje misli na tri kršćanske globalizacije: ratničku, kulturnu i ideološku.

⁴⁷ Isto, str. 215.

Analizirane su i odgovarajuće zakonske odredbe koje se odnose na ponašanje ljudi u upravi, te mogućnost njihove primjene. Pri tom se ukazalo na problem nedostatka odgovarajuće prakse, koja bi pomogla pri određivanju koje je ponašanje u upravi savjesno i prikladno. Stoga je prikazan širi društveni i kulturni kontekst, kao izvor spoznaje o tome koje je ponašanje u upravi moguće smatrati prihvatljivim.

Naravno da se pritom nismo zadržali samo na normativno-pravnim aspektima ponašanja ljudi u upravi. Zanimala nas je i mogućnost utjecaja na njihovo ponašanje, koja bi izlazila iz sfere prava. Temeljni razlog koji nas je motivirao je težnja da pokušamo utvrditi kako i koliko temeljne vrijednosti, koje prevladavaju u određenom društvu, utječu na formiranje stavova, a time i ponašanje ljudi u upravi. Posljedice koje navedeni društveni čimbenici izazivaju u radu uprave očituju se u dimenziji efektivnosti, efikasnosti, profesionalnosti te mogućnosti poštenog, nepristranog i korektnog odnosa prema svima koji ostvaruju interakciju sa tijelima uprave, bilo da se radi o korisnicima njenih usluga, bilo onima prema kojima uprava nastupa s pozicija vlasti.

Pošlo se od shvaćanja da su europsko društvo i kultura izrasli na kršćanskim korijenima, i da su oni živi i prisutni i danas. Ukazano je na snažne i dramatične društvene promjene koje su se u posljednjih nekoliko desetljeća dogodile i odrazile na položaj i ulogu Crkve u društvu, te šire prihvaćanje temeljnih vrijednosti koje zastupa.

Načelo odvojenosti Crkve od države omogućilo je da se kodeks ponašanja upravnih službenika temelji prije svega na tzv. *etici rada* i *etici odgovornosti* koje prezentira geslo *sine ira et studio* u odnosu upravnih službenika prema građanima. Sekularizacija europskih društava stimulira nažalost dekristijanizaciju etike upravnih službenika, o čemu svjedoči i nacrt novog europskog ustava, koje prešućuje kršćanstvo kao nezaobilazni gradivni element, doslovce karijatidu europske uljudbe. Upravo stoga smatramo da afirmacija temeljnih postulata i vrijednosti

kršćanske moralke jamči da će pozicija i djelovanje uprave (upravnih službenika) biti siguran obrazac za njezino djelotvorno služenje ideji općeg dobra.

Literatura:

Ančić, N. A.: *Ekleziologija u ozračju suvremene demokracije*, Diacovensia, god. X, br. 1, 2002.

Aristotel: *Nikomahova etika*, Globus – Sveučilišna naknada Liber, Zagreb, 1988.

Asikoglu, N. Y.: *Mjesto i uloga vjere u društvu prema islamu*, Vrhbosnensia, god. 3, br. 2, 1999.

Babac, B.: *Ogled o oblikovanju hrvatskoga političko – upravnoga ustrojstva – prenačinjeni pristup*, Pravni vjesnik, god. 15, br. 3 – 4, 1999.

Bendix, R.: *Max Weber and Jacob Burckhardt*, American Sociological Review, Vol. 30, No. 1, 1965.

Brady, N.: *“Publics” Administration and the Ethics of Particularity*, Public Administration Review, Vol. 63., No. 5., 2003.

Campbell, C. – Peters, B. G. (ed.): *Organizing governance. Governing organizations*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991.

Child, J.: *Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organisations and Environment: Retrospect and Prospect*, Organisation Studies, Vol. 18, No. 1, 1997.

Enciklopedija Leksikografskog zavoda, svezak 2. (D – Helio), Jugoslavenski leksikografski zavod, Zagreb, 1967.

Gouldner, A.: *Za sociologiju*, Globus, Zagreb, 1980.

Hansen, M. K. – Ejersbo, N.: *The relationship between Politicians and administrators – a logic of disharmony*, Public Administration, No. 4., Vol. 80., 2002.

Haralambos, M. – Holborn, M.: *Sociologija: teme i perspektive*, Golden marketing, Zagreb, 2002.

Hrvatska enciklopedija, svezak 3. (Da – Fo), Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2001.

Hrvatski leksikon, svezak 1. (A – K), Naklada Leksikon, Zagreb 1996.

Hunt, M.: *Openness and civil service ethics*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 61, No. 1, 1995.

Kakabadse, A. – Korac-Kakabadse, N. – Kouzmin, A.: *Ethics, values and paradox: comparison in three case studies examining the paucity of leadership in government*, Public Administration, No. 3., Vol. 81., 2003.

Koprić, I.: *Razna shvaćanja o organizaciji*, Hrestomatija upravne znanosti, svezak 1., Zagreb, 1998.

Kregar, J. – Pavić, Ž.: *Kadrovi u republičkoj upravi SRH*, u Ivanišević, S. – Kregar, J. – Pavić, Ž. – Perko-Šeparović, I. – Pusić, E. – Ramljak, M. – Šimonović, I.: *Uprava i društvo*, IDIS, Zagreb, 1987.

Lehmann, K.: *Kršćanski korijeni europskog društva*, Crkva u svijetu, br. 3., god. 37., 2002.

Lozina, D. – Kešina, I.: *Kritička interpretacija Weberova djela Protestantska etika i duh kapitalizma*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 38, br. 4, 2001.

Marasović, Š.: *Demokratska očekivanja od Crkve u Hrvatskoj*, Diacovensia, god. 10, br. 1, 2002.

Mardešić, Ž.: *Kršćanstvo, kultura i globalizacija*, Vrhbosnensia, god. VI, br. 1, 2002.

Mateljan, A.: *Postmoderna i teologija*, Crkva u svijetu, br. 4., god. 37, 2002.

Migliore, C.: *La santa Sede e Europa*, Il Regno, br. 9., god. 47, 2002.

Mouritzen, P. E. – Svara, J.: *The nexus of leadership*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, 2002.

O' Toole, L. J.: *Multiorganizational policy implementation: some limitations and possibilities for rational – choice contributions*, u Scharpf, F. W. (ed.): *Games in hierarchies and networks: analitical and empirical approaches to thr study of governance institutions*, Frankfurt am Main: Campus, 1993.

Perko-Šeparović, I.: *Teorije organizacije*, Školska knjiga, Zagreb, 1975.

Prisching, M.: *Sociologie*, Boehlau Verlag, Wien – Koln – Weimar, 1995.

Pusić, E.: *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb 1996.

- Šagi, Z. B.: *Kršćanska shvaćanja mjesta i uloge vjere u društvu*, Vrhbosnensia, god. 3, br. 2, 1999.
- Šagi, Z. B.: *Novi stavovi Katoličke crkve u odnosu Crkve i države*, Društvena istraživanja, br. 4., 1995.
- Šimac, N.: *Europski principi javne uprave*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2002.
- Tanjić, Ž.: *Elementi kršćanske baštine u stvaranju ujedinjene Europe*, Nova prisutnost, br. 1., god. 1., 2003.
- The New Encyclopaedia Britannica*, Vol. 18., Macropaedia, Encyclopaedia Britannica Inc., Auckland/ Geneva/ London/ Madrid/ Manila/ Paris/ Rome/ Seoul/ Sydney/ Tokyo/ Toronto, 1990.
- Villey, M.: *Pravo i prava čovjeka*, Disput, Zagreb, 2002.
- Weber, M.: *Objectivity u Sociological Perspectives*, ed. Thompson, K. i Tunstall, J, Penguin Books Ltd, 1971.
- Weber, M.: *Protestantska etika i duh kapitalizma*, Veselin Masleša – Svjetlost, Sarajevo 1989.
- Weber, M.: *Vlast i politika*, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, 1999.
- Weber, M.: *Wirtschaft und Gesellschaft in Grundriss der Sozialökonomik*, III. abteilune, I. C. Mohr, Tübingen, 1921.
- Welsch, W.: *Wege aus der Moderne. Schusseltexte der Postmoderne – Diskussion*, Weinheim, 1988.