

Бирократе и владари

Поглед у свет
неформалних пракси

СРЂАН Т. КОРАЋ



Институт за политичке студије
Београд, 2023.

Др Срђан Т. Кораћ

Бирократе и владари
Поглед у свет неформалних пракси

Издавач

Институт за политичке студије
Београд, 2023.

За издавача

Др Миша Стојадиновић, директор

Рецензенти

Др Миша Ђурковић, научни саветник
Др Александра Булатовић, виши научни сарадник
Др Тијана Перић Дилигенски, виши научни сарадник

Припрема за штампу

Иван Јовановић

Штампа

Донат граф, Београд

Тираж: 50

ISBN 978-86-7419-385-3

Погледи, ставови и мишљења изнети у овој књизи припадају искључиво аутору/
уреднику и не представљају званичне ставове Института за политичке студије.

Објављивање ове научне монографије подржало је
Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије.

САДРЖАЈ

1 Зашто је прошлост бирократије вредна истраживачке радозналости?	5
Држава и бирократија: упоредна генеза	5
Бирократија и држава: концептуална и термилошка разјашњења	12
Неформална раван бирократских пракси.	17
Да ли универзалност неформалних бирократских пракси у прошлости води ка универзализабилности проблема у раду савремене јавне управе?	25
2 Бирократа у вртлогу кадровске политике	31
Бирократа као „зупчаник” у великој људској „машини”.	31
Ко су у прошлости биле бирократе?	35
Политика попуњавања државног апарата	43
Награђивање и напредовање	54
Образовање.	64
Праксе кршења начела заслуга.	71
3 Бирократа под надзором.	81
Концептуализација контролне политике и њених механизма.	81
Двочначна природа дисциплинских прекршаја у историјској перспективи	86
Политика контроле чиновничког рада	95
Жалбени и дисциплински поступак против нечасних чиновника.	103
Проблеми у спровођењу жалбеног и дисциплинског поступка.	108
Политика кажњавања чиновничких прекршаја	113
4 Чиновништво као еснаф.	121
Чиновништво као професија „уроњена” у управну културу	121
Чиновништво као „елита по положају” или оруђе у патерналистичкој руци владара?	127

Колективна представа о бирократама: између жељених и приписаних својстава	145
5 Бирократа у владавинском процесу	161
Бирократа и доношење политичких одлука: у процепу између жеље за утицајем и оданости политичком ауторитету	161
Како су бирократе давале печат политичком одлучивању? . . .	165
Игре моћи на „унутрашњем двору”	176
Владари узвраћају ударац: инструментализација бирократа у очувању надмоћи у владавинском процесу . . .	182
6 Свет неформалних бирократских пракси: да ли прошлост носи наук за садашњост?	191
Функционална универзализабилност бирократије као политичке институције	191
Неформалност у предмодерној кадровској политици.	193
Неформалност у предмодерној контролној политици чиновничког рада	196
Чиновништво као еснаф из угла неформалних пракси.	198
Неформалност у предмодерном владавинском процесу: владари и бирократе на „клацкалици” моћи	200
Неформалне праксе у јавној управи 21. века: куда даље са истраживањем?	202
Библиографија	207

1

ЗАШТО ЈЕ ПРОШЛОСТ БИРОКРАТИЈЕ ВРЕДНА ИСТРАЖИВАЧКЕ РАДОЗНАЛОСТИ?

Ако желиш да се садашњост разликује од прошлости,
проучавај прошлост.

Барух Сјиноза

Држава и бирократија: упоредна генеза

Бирократија делује сувише досадно да би код студента политичких наука или истраживача пробудила сазнајни жар и постала пожељна тема вредна вишегодишњег труда. Један од разлога незаинтересованости, или пак „малодушности”, вероватно лежи у томе што бирократе раде у тишини канцеларије, затрпане хрпом папира и бројним документима на рачунару, ван бљештаве медијске пажње која прати политичаре и високе државне званичнике. На први поглед, нема ту ничег узбудљивог нити фасцинантног што би могло да размрда удременог читаоца научних чланака и књига, иначе често „нечитљивих” за ненавикнуто, „аматерско” око. Можда би могао да се привуче неки залутали а довољно радознали љубитељ хорора, ако би се писало у кафкијанском маниру чиновничког дистопијског лавиринта, у којем мистериозно нестају сви који закораче у претећу неизвесност чкиљаво осветљених ходника. Шалу на страну, пажљиви поглед иза баналне свакодневице бирократског рада изненадиће нас обиљем сведочанстава о улози чиновника у осмишљавању и спровођењу значајних политичких одлука, а тиме и о њиховом непосредном или посредном утицају на квалитет живота људи сабраних у једној политичкој заједници. Куцнуо је час да закорачимо на пут поновног открића бирократије, како је то пре скоро две декаде заговарао Јохан Олсен (Johan P. Olsen).¹

¹ Олсенову аргументацију видети у: Johan P. Olsen, “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Issue 1, 2006, стр. 1–24.

Далеко од уобичајеног омаловажавања рада са папирологијом као баналног и досадног, те сазнајно безвредног – епистемолошка омашка на коју је са правом указао антрополог Дејвид Гребер (David Graeber)² – бирократија себе види као крајњу сврху постојања државе, како је то иронично приметио Карл Маркс (Karl Marx). Заправо бисмо могли рећи да је држава „адреса” на којој бирократе „станују”. „Судбина сваког друштва”³ и весник цивилизације који често узимамо здраво за готово, држава представља најзначајнији облик политичког организовања у којем чланови једне друштвене заједнице остварују егзистенцијалне потребе и интересе. Иако припада реду појмова са богатим концептуализацијским наслеђем ослоњеним на обиље историјских примера, појам државе разоткрива временски и просторно универзалну природу феномена који описује. Намерно желим да избегнем улазак у разматрање опречних схватања државе и њеног порекла, вековима развијаних у оквирима великих политичко-филозофских традиција, како не бих одлутао далеко ван опсега теоријских поставки властитог истраживања.⁴ То не значи да ће ток моје аргументације из изабраног теоријског полазишта остати неосетљив на посебности појединих географских подручја и историјских раздобља, нити да ће бити препуштен олаком уопштавању објашњења разноликости државно-управних искустава. Једино што ће у извесној мери бити реална препрека је вечни проблем стицања поузданих сазнања о томе како су посредством бирократског апарата функционисале поједине државе у прошлости – државе које одавно не постоје, или оне о којима нема довољно детаљних извора.

Филип Абрамс (Philip Abrams) напомиње да се емпиријска раван закулиских политичких активности и неформалне институционализације политичке моћи одувек опирала јасној научној спознаји.⁵ Тачније, према Абрамсу, један вектор пројектовања

² David Graeber, “Dead zones of the imagination: On violence, bureaucracy, and interpretive labor”, *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, Vol. 2, No. 2, стр. 107–109.

³ Pierre Clastres, *Society Against the State: Essays in Political Anthropology*, Zone Books, New York, 1989, стр. 189.

⁴ Кратак преглед теорија о настанку државе видети у: Donald V. Kurtz, *Political Anthropology: Power and Paradigms*, Westview Press, Boulder (CO) & Oxford, 2001, стр. 170–173.

⁵ Philip Abrams, “Notes on the Difficulty of Studying the State”, *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1, No. 1, March 1988, стр. 58–63.

моћи државе и њеног апарата истрајно је спречавао увид спољних актера у то шта званичници заправо раде:

(...) држава није стварност која стоји иза маске политичке праксе. Она сама је та маска која спречава да видимо политичку праксу каква јесте. Она је, могло би се рећи, ум безумног света (...).⁶

Шта, онда, знамо о држави? Неспорно литерарно допадљива, опаска Мартина ван Кревелда (Martin van Creveld) да је држава „апстрактни ентитет којег није могуће видети, чути, нити додирнути”, чини се одвећ афористичарски лагодно изреченом.⁷ Насупрот томе, научна одређења сумирају државу као устаљену централну и врховну институцију за доношење одлука, опремљену правилима и механизмима принуде (посебно за екстернализацију моћи), способну да равномерно распростире контролу на одређеној територији и да изнуђује признање своје неприкосновености од подређеног становништва.⁸ Како је данашња концептуализација државе као политичког ауторитета са монополом вршења суверене власти над тачно омеђеном територијом, емпиријски посматрано, потпуно страна већем делу историје цивилизације, у овом истраживању ћу мисаона оруђа претежно позајмљивати из збирке антрополошких знања ради целовитијег теоријског обухвата одабраног предмета. Тиме желим да скренем пажњу на епистемолошки и онтолошки значај друштвених пракси које се временом устаљују, потом еволуирају и понекада насилно прекидају, а проистичу из државних атрибута принудног хијерархијског уређивања друштвених односа, социјалне диференцијације кроз трансформацију

⁶ Исто, стр. 82.

⁷ Martin van Creveld, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, стр. 1.

⁸ Andreas Osiander, *Before the State: Systemic Political Change in the West from the Greeks to the French Revolution*, Oxford University Press, Oxford, 2007, стр. 5–6; P. H. Collin, *Dictionary of Politics and Government*, Third Edition, Bloomsbury, London, 2004, стр. 233; David Robertson, *The Routledge Dictionary of Politics*, Third Edition, London & New York, 2004, стр. 457; Simon Lee, “State”, у: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE, Thousand Oaks (CA), 2007, стр. 922–923; Oscar Oszlak, “State Bureaucracy: Politics and Policies”, у: Alexander M. Hicks, Thomas Janoski, Mildred A. Schwartz (eds), *The Handbook of Political Sociology: States, civil societies, and globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 483–484; Donald V. Kurtz, *Political Anthropology: Power and Paradigms*, стр. 176.

друштвене моћи и управљања друштвеним процесима из једног центра.⁹ Те већином неформалне праксе, често обликоване неписаним правилима и организационим етосом који се преноси кроз професионалну социјализацију, измичу политиколошким увидима усредсређеним на „званични”, „формални”, односно видљиви део управне стварности: прописане норме, процедуре, улоге и институционалне механизме.

Будући да су претежно усредсређена само на једну, институционалну раван иначе вишеслојног феномена, допуну појмовног одређења државе из угла политичких наука ваља потражити у сазнањима о еволуцији прото-државних творевина које нам пружају политичка и социјална антропологија. Разлог томе лежи у чињеници да свака примитивна заједница, ма колико институционално гледано проста, има некакав облик политичке организације и вођство.¹⁰ Примера ради, Норман Јофи (Norman Yoffee) у својој студији о митовима о архаичној држави пружа противаргументацију спрам традиционалне тезе да су најраније државе-градови по природи нужно били пространи и деспотски, позивајући се на обиље доказа садржаних у наслеђу више старих цивилизација.¹¹ Јофи сматра да је највећи број првих држава био територијално малог обима (тзв. микро-државе) и да су њене елите и становници делили заједничку идеологију власти утемељену на идеји о друштвеном поретку и скупу вредности вишег реда, која је државу стављала у оквире, културално посматрано, шире цивилизације.¹² Према Јофију, тако схваћена прото-држава служила је унутар цивилизације као идеал средишњег ауторитета сачињеног од скупа хијерархизованих улога, на које могу да претендују чланови друштвених група окупљених око уверења да тај виши поредак има трансцендентна својства. Другим речима, настанак и еволуцију државе као средишње политичке институције сувише је упрошћено, па и нетачно, објашњавати преображај друштва малог обима у политичку заједницу искључиво насилном

⁹ John Gledhill, "Introduction: The comparative analysis of social and political transitions", у: John Gledhill, Barbara Bender, Mogens Trolle Larsen (eds), *State and Society: The emergence and development of social hierarchy and political centralization*, Routledge, London & New York, 1995, стр. 5–6.

¹⁰ Искрпније о томе у: Donald V. Kurtz, *Political Anthropology: Power and Paradigms*, стр. 31–35, 39–41, 49–51.

¹¹ Опширније у: Norman Yoffee, *Myths of the Archaic State: Evolution of the Earliest Cities, States, and Civilizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

¹² Исто, стр. 17.

хијерархизацијом. Ауторитет прото-државе је нужно морао да се ослања на интегративне процесе проистекле из сагласности остатка политичке заједнице о томе да треба да постоји таква институција као јемац поштовања космичког поретка на Земљи, односно владар као својеврсни посредник између људи и богова.¹³

Настанак државе као средишта (чворишта) контроле над становништвом и присвајањем и прерасподелом природних ресурса (најпре обрадиве земље) и произведеног друштвеног богатства, смешта се у раздобље касног неолита (око 7000–2200. п.н.е) и повезује са појавом пољопривреде и вишкова, седелачког начина живота, заната и трговине засноване на добити.¹⁴ Држава запоседа природно окружење, преобликује га, те тиме развија и увећава производну основу и колективна добра, што све у крајњем исходу погодује и повећању становништва и његовој концентрацији у првим градским насеобинама, упоредо са специјализацијом за поједине привредне делатности.¹⁵ Способност владајуће елите да присвоји део друштвеног производа у природи (нпр. у виду жита, живе стоке и радне обавезе) и да прикупља порез за сопствене (приватне) и колективне потребе означио је стварање редистрибутивног привредног система заснованог на монополима. На пример, Минојско краљевство било је организовано око моћи централне власти („Палате“) да наметне план производње за потребе државних резерви (нпр. вина и маслиновог уља) и висину накнаде за сваког произвођача.¹⁶ Разноврсне природне пошасте (поплаве, суше, болести, вулканске активности) и отпор чланова заједнице са лошим социјалним статусом проистеклим из друштвеног раслојавања, учинили су протодржавне творевине веома крхким и тиме ограничили век њиховог трајања.¹⁷

¹³ Више видети у: Ted C. Lewellen, *Political Anthropology: An Introduction*, Third Edition, Praeger Publishers, Westport (CT), 2003, стр. 43–63.

¹⁴ Petr Charvát, *The Birth of the State: Ancient Egypt, Mesopotamia, India and China*, Karolinum Press, Prague, 2013, стр. 267–281; James C. Scott, *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States*, Yale University Press, New Haven and London, 2017, стр. 116–119; Pierre Clastres, *Society Against the State: Essays in Political Anthropology*, стр. 199–205.

¹⁵ Petr Charvát, *The Birth of the State: Ancient Egypt, Mesopotamia, India and China*, стр. 273–279.

¹⁶ Thomas R. Martin, *Ancient Greece: From prehistoric to Hellenistic times*, Yale University Press, New Haven & London, 2000, стр. 25.

¹⁷ James C. Scott, *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States*, стр. 116–119.

Током еволутивног преображаја примитивних (ловачко-сакупљачких) у сложена друштва појавила се због тога потреба да се створе делотворни „институционални механизми” надзора ресурса и становништва на одређеном простору. Систематично присвајање дела произведених добара и преобликовање природног окружења кроз масовне радове захтевали су развој знања и вештина ради што боље организације колективних послова усмерених на највеће могуће извлачење вредности из људског рада и материјалних ресурса.¹⁸ Џејмс Скот (James C. Scott) заговара тезу да се за један од темељних чинова настанка државе може узети изградња одбрамбених бедема око града, као нпр. у случају сумерског Урука (3300–3000. п.н.е).¹⁹ Непоходан предуслов за успешно успостављање и очување контроле над привредним токовима и слободним кретањем становништва било је стога вођење опсежног и тачног пописа свих врста добара расположивих на одређеној територији, било природних било створених људским радом, и људских ресурса – произвођача, ратника и робова. У ту сврху су постепено створени писмо, стандарди и мере, мерила разврставања и пописивања људи и предмета (робе), те први закони као писана правила о људском понашању праћена казнама.²⁰ На пример, прото-индијска култура (2500–1900. п.н.е) имала је систематичан и јединствен систем мера и тегова, а налаз стотина глинених печата којима су се запечаћивали товари говори и о постојању стандарда у трговини и превозу робе.²¹

Посматрано из дисциплинарног угла политичке антропологије, политичко-институционална сфера у древним сложеним друштвима обухвата најмање три узајамно испреплетане равни: 1) раван хијерархијски устројених улога у доношењу одлука од значаја за целу заједницу; 2) подручје, тачније арена, у којој се одиграва игра моћи између политичких актера који заговарају различита

¹⁸ За ову тему је одличан пример Асирије који је описан у: Mitchell Allen, “Power is in the Details: Administrative Technology and the Growth of Ancient Near Eastern Cores”, у: Christopher Chase-Dunn, E. N. Anderson (eds), *The Historical Evolution of World-Systems*, Palgrave Macmillan, New York & Basingstoke, 2005, стр. 75–91.

¹⁹ James C. Scott, *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States*, стр. 142–143.

²⁰ Исто, стр. 144–147.

²¹ Petr Charvát, *The Birth of the State: Ancient Egypt, Mesopotamia, India and China*, стр. 183–185.

или опречна виђења колективних интереса; и 3) раван правила и санкција усмерених на спровођење усвојених одлука и очување друштвеног поретка. Утолико су протодржавне функције биле првенствено условљене потребама контроле ресурса, војске и производње знања (у виду симбола, обреда и свечаности) и одражавале су стално међусобно такмичење политичке, војничке и религијске елите за надмоћ.²² Владавински процес у стратификованом друштву био би немогућ без сложеног хијерархичног устројавања људи и њихових делатности (пракси).²³ Захтеви ваљане организације државе – средишњег ауторитета за прераспodelу природних ресурса и друштвеног производа – временом су довели до устаљивања специјализације угледних чланова политичке заједнице за поједине врсте државничких задатака.²⁴ Заправо су још друштва ловаца и сакупљача познавала поглавицу и шамана као две основне и сталне протодржавне функције. Ослањајући се на снагу личног ауторитета и колективног пристанка саплеменика, засновану на вредности њихових обећања и учињених дела спрема општег добра, поглавица и шаман су без репресивног апарата решавали личне и групне сукобе.²⁵ Поглавица и шаман су у руковођењу заједницом морали да се ослањају на одане, али уједно социјално интелигентне и умешне помоћнике. Док су у мање сложеним друштвима та места попуњавана искључиво из сродничких и родовских кругова повезаних са владарском кућом, управљачке улоге су у већим политичким заједницама стицане према показаним способностима и знањима, што је представљало крупну промену у динамици дотадашњих друштвених односа уоквирених искључиво породичном и родбинском социјалном динамиком.²⁶

²² Norman Yoffee, *Myths of the Archaic State: Evolution of the Earliest Cities, States, and Civilizations*, стр. 38.

²³ Morton H. Fried, *The Evolution of Political Society: An Essay in Political Anthropology*, Random House, New York, 1967, стр. 185–213.

²⁴ Исто, стр. 207–213, 235–240.

²⁵ Petr Charvát, *The Birth of the State: Ancient Egypt, Mesopotamia, India and China*, стр. 290–291.

²⁶ Norman Yoffee, *Myths of the Archaic State: Evolution of the Earliest Cities, States, and Civilizations*, стр. 16–17, 34, 37.

Бирократија и држава: концептуална и термилошка разјашњења

Укратко представљени увиди о настанку и еволуцији државе треба да укажу на опасност од неоправданог придавања држави као институцији својстава политичког делатништва (*political agency*), који се могу исправно приписати искључиво појединцима, а чему су склони истраживачи у појединим дисциплинама у корпусу друштвених наука, попут нпр. међународних односа и војних студија. Указујући на уобичајену методолошку омашку у виду антропоморфизованог апстраховања државе, Редклиф-Браун (A. R. Radcliff-Brown) заговарао је преумеравање жиже истраживања на моћ појединаца који играју улоге унутар државне организације.²⁷ Будући да је спровођење одлука врховне политичке власти тешко замисливо без управног апарата, ја ћу своје истраживање усредсредити на бирократију узету у њеној засебности спрам државе, односно онако како се она конституише кроз свакодневне управне и повезане друштвене праксе. Управни (државни или чиновнички) апарат је тесно повезан са доносиоцима политичких одлука, али ћу га из аналитичких разлога посматрати као аутономну целину унутар политичког поретка, што не значи да ћу изоставити комплекс односа између бирократа и врха политичке власти. О аутономном деловању бирократије сведоче историјски примери да су државе захваљујући уиграном управном апарату биле функционалне чак и у ситуацијама изненадних криза или крупних друштвених ломова, када су остајале привремено обезглављене, односно номинално без владара. Тако је, на пример, вишевековна управна традиција оличена у разгранатом и ефикасном секретаријату римске курије, развијаном од средине петог века, помогла да се успешно преброди институционална криза Папске државе, до које је дошло у другој половини 10. и првој половини 11. века приликом сзбијања праксе именовања папа под световним утицајем тадашњих царева и градског племства Рима.²⁸

Концептуализација бирократије као једног од виталних потпорних институционалних стубова владавинског процеса

²⁷ A. R. Radcliff-Brown, "Preface", у: M. Fortes, E. E. Evans-Pritchard (eds), *African Political Systems*, Fourth Edition, Oxford University Press, London, 1950, стр. xxiii.

²⁸ Walter Ullmann, *A Short History of the Papacy in the Middle Ages*, Second Edition, Routledge, London & New York, 2003, стр. 81–82.

– посматраног кроз организацију државног апарата и чиновништво као еснаф и, донекле, посебну друштвену групу – подложна је методолошким, аналитичким и термилошким нејасноћама. Феноменолошка разлика између устројства древних служби египатских писара, кинеских мандарина, византијских логотета или калифатских танфида и сложене организације савремене јавне управе, тешко је премостива на први поглед. Све до појаве модерне демократске уставно уређене државе чиновник је претежно служио приватним интересима владара, његове породице и аристократије, мотивисан верским побудама или жељом за славом и вођен јаким осећањем личне оданости и покорности. Насупрот томе, поступање савременог јавног службеника омеђено је законима и подзаконским прописима, етичким кодексом и захтевом за поштовањем основних људских права и слобода. Ипак, сматрам да је могуће дати прикладну дефиницију која ће ваљано послужити за потребе овог истраживања.

Прво нам предстоје термилошка и појмовна појашњења. У овој студији ћу као синониме користити следеће домаће речи и синтагме: „чиновник”, „чиновништво”, „чиновнички апарат”, „управни апарат” и „државни апарат”. Прва три термина етимолошки проистичу из именице „чин” и глагола „чинити”, у значењу делања и делатника (*agency, agent*); тачније, реч је о особи којој је поверен неки задатак за рачун неког другог.²⁹ „Чиновник” и „чиновништво” се данас користе у рустичном маниру, односно у јавном дискурсу и стручној и научној литератури скоро су у потпуности замењени терминима „државни/јавни службеник” и „државна/јавна управа”. Придев „управни” из термина „управни апарат” или „државна управа” посредно је повезан са преводом на наш језик латинске речи *administratio*. Основно значење речи „администрација” је „бринути се о” и односи се на помагање или служење другима.³⁰ Појмовно гледано, „администрација” је сваки подухват заснован на сарадњи појединаца и усмерен на остварење циља који је прихваћен као вредан заједничког напора.³¹

²⁹ Видети значење термина у: “Agent”, *Cambridge Dictionary*, online version, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/agent>; “Agent”, *Merriam-Webster Dictionary*, online version, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/agent>.

³⁰ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, стр. 667.

³¹ Ferrel Heady, “Comparison in the Study of Public Administration”, у: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Elsevier, Oxford, Amsterdam and San Diego, 2006, стр. 62.

„Бирократија” је реч коју ћу користити у овој студији као сродну пређашњим терминима. „Бирократија” (*bureaucratie*) је кованица француске речи *bourrete* (тканина којом су пресвласчени канцеларијски столови) – од које је касније настала реч *bureau* (уред) – и старогрчке речи *kratein* (власт, владавина), а у значењу владавине посредством чиновничких уреда.³² Претпоставља се да је творац кованице француски економиста Венсан де Гурнај (Jean Claude Marie Vincent de Gournay, 1712–1759), који је бирократију критиковао као одвојену грану власти испречену установљавању грађанске државе.³³ На трагу револуционарног обрачуна са свргнутим „старим режимом” француске краљевине осамнаестог века, Жан-Жак Лулиет (Jean-Jacques Leuliette) омаловажавао је тадашњу бирократију као „расу писара и службеника” сачињену од инертних, неспособних и неталентованих незналица.³⁴ Описана кованица је од половине 18. века постепено почела да се одомаћује у европским језицима, а од раног 19. века придодат јој је дерогативни набој као синонима за алкаво, неодговорно или скривено обављање државних послова, уз то и отуђено од воље гласача или изабраних представника грађана.³⁵ У Енглеској раног 19. века, бирократија је дословно превођена као „тиранија уреда”, док је до краја истог столећа енглеска штампа увелико писала да су земље континенталне Европе „захваћене бирократијом”.³⁶

Концептуализација бирократије одвијала се очигледно у метежу хроничних лоших личних искустава грађана у сусрету са чиновницима, поткрепљених сатиричним књижевним приказима, попут оног из пера Оноре де Балзака (Honore de Balzac) за кога је бирократија „чиновски механизам којим управљају пигмеји”.³⁷ На трагу превлађујућих схватања јавног мњења налазе се критички настројени

³² Наведено према: Todor Kuljić, „Birokratija”, u: Milan Matić (ur.), *Enciklopedija političke kulture, Savremena administracija*, Beograd, 1993, стр. 111.

³³ Douglas Harper, „Bureaucracy”, u: Douglas Harper (ed.), *Online Etymology Dictionary*, 2017, <https://www.etymonline.com/word/bureaucracy>.

³⁴ Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York, 2012, стр. 1–2.

³⁵ Исто.

³⁶ Peter Crooks, Timothy H. Parsons, „Empires, Bureaucracy and the Paradox of Power”, in: Peter Crooks, Timothy H. Parsons (eds), *Empires and Bureaucracy in World History: From Late Antiquity to the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, стр. 16.

³⁷ Наведено према: Endru Hejvud, *Politika*, стр. 656.

заступници теорије рационалног избора, који бирократији приписују искључиво својства расипништва и неефикасности, а за услуге које пружа кажу да су лошег квалитета и да често не задовољавају потребе и захтеве грађана.³⁸ Упркос негативном призвуку преовлађујућем у медијима, књижевности, уметности и популарној култури, „бирократија” се данас у научним и стручним расправама користи као вредносно неутралан термин. Свакако да није на одмет позвати на опрез и брижно разликовање речи које користимо и концепата који стоје иза тих речи, а онда и историјских појава на које те речи и концепте примењујемо, односно којима их приписујемо.³⁹

Појам бирократије увео је у друштвене науке немачки социолог Макс Вебер (Max Weber). Сазнајна вредност Веберовог одређења бирократије датог у тзв. приступу идеалног типа огледа се у њеном схватању као владавине засноване на систему вредносно неутралних рационалних правила. Вебер препознаје више структурних обележја бирократије као производа модерне организације друштва и капиталистичке производње.⁴⁰ Бирократе доносе одлуке према строго одређеним правилима, чиме се лична дискреција своди на најмању могућу меру, а основ за одлучивање представљају педантно прикупљени и обрађени подаци и техничка експертиза. Бирократе морају да буду слободне као појединци, али устројене у јасно дефинисану хијерархију службених положаја, са функцијама набројаним у писменој форми, и организовану сходно ланцу командовања. Према Веберу, јавна овлашћења поверена бирократији проистичу искључиво из његовог службеног положаја и трају само док се он налази на том положају и када спроводи додељене јавне функције. Именовање на положај врши се на основу стручних квалификација и пријемног испита, а висина примања, напредовање, кажњавање или отпуштање из службе унапред су уређени правилима. У Веберовом моделу, службени положај једино је професионално запослење бирократе и он не може да се бави још неким послом, нити може да полаже имовинска, наследна или било каква друга права на поверени положај. Поступање бирократа мора бити подвргнуто систематској контроли и строгој дисциплини.

³⁸ Опширније о критици бирократије у: Laurence E. Lynn Jr, *Public Management: Old and New*, Routledge, London & New York, 2006, стр. 25–26.

³⁹ Peter Crooks, Timothy H. Parsons, “Empires, Bureaucracy and the Paradox of Power”, стр. 12.

⁴⁰ Опширније о Веберовим обележјима бирократије у: Макс Вебер, *Приврега и друштво*, други том, Просвета, Београд, 1976, стр. 437–454.

Савремена научна литература описује појам бирократије као начин организовања активности било које институције тако да она делује ефикасно и непристрасно.⁴¹ Присутан је широк распон дефиниција овог појма: од оних које бирократију изједначавају са методом друштвене координације, преко оних које је виде као посебан начин делања заснован на примени општих правила на појединачне случајеве, до дефиниција које бирократију одређују као друштвену групу.⁴² Примера ради, Двајт Валдо (Dwight Waldo) појмом бирократија обухвата сваку обимну организацију или уставну структурисану око мисије, циљева и задатака и са значајним утицајем на унутрашњи амбијент и на окружење у којем делује.⁴³ Чарлс Линдблом (Charles E. Lindblom) наглашава да је реч о организационом облику који, поред хијерархијског начела, отелотворује прилагођавање средстава задатим циљевима, специјализацију вештина и задатака и координисање активности релативно великог броја извршилаца.⁴⁴

Поседну вредност за теоријску поставку мог истраживања налазим у тези Томаса Ертмена (Thomas Ertman) према којој остварење веберовског идеалног типа бирократије није могуће докле год постоји отворен простор за самовољно мешање политичке елите или владара, односно свуда тамо где бирократе не могу да делују самостално, тј. искључиво у границама строго прописаних процедура и овлашћења.⁴⁵ Реч је о наглашавању значаја спознаје тзв. сеновите стране бирократије, или кафкијанске логике бирократије као својерсног контрапункта веберовском моделу, који се појављује не као девијација већ као регуларност, и то у виду сукоба изазваног

⁴¹ David Robertson, *The Routledge Dictionary of Politics*, стр. 46.

⁴² Ralph P. Hummel, "Bureaucracy", у: Jay M. Shafritz (ed.), *Defining Public Administration*, Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Westview Press, Boulder & Oxford, 2000, стр. 121–127; Eckhard Schroeter, "Bureaucracy", у: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007, стр. 56; Roger Kemp, "Bureaucracy", у: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts on File, Inc., New York, 2004, стр. 39; Jan-Erik Lane, *State Management*, Routledge, Oxon & New York, 2009, стр. 11–12.

⁴³ Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, Chandler and Sharp, Novato (CA), 1992, стр. 11.

⁴⁴ Robert A. Dahl, Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, Harper and Brothers, New York, 1953, стр. 237.

⁴⁵ Thomas Ertman, *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, стр. 9.

дивергентним циљевима, манипулативног поступања изван поља омеђеног формалним правилима, вршења личне моћи, те стварања атмосфере неизвесности, конфузије и хаоса.⁴⁶ Због тога ћу за потребе овог истраживања теоријску поставку бирократије узети у ширем појмовном захвату и то тако да укључим и неформалну раван свакодневних чиновничких пракси. Улогу бирократе у политичком поретку, као својеврсног посредника између одлука врха политичке власти и крајњих исхода званичне (државне) политике, настојаћу да сагледам у тоталитету онога што је нормирано и онога што је стварно.

Неформална раван бирократских пракси

Сасвим је оправдано питање да ли се савремени концепти могу примењивати у анализи политичко-управног организовања друштва и цивилизација који су одавно цветали и венули, понекада без јасног знања о постојању парњака на другом крају планете. Чини се да су Веберов идеални тип бирократије и његов кафкијански концептуални контрапункт сазнајно валидни и за проучавање чиновничких апарата из прошлих времена, додуше у поједностављеном виду: онолико колико се усредсређују на организациону и функционалну раван. У прилог томе сведоче антрополошка истраживања настанка, развоја и функционисања савремених примера квазидржавних формација са суверенистичким претензијама, попут нпр. студије Дејвида Нјуџента (David Nugent) о деловању Народног америчког револуционарног савеза (*Popular American Revolutionary Alliance* – APRA), у раздобљу од 1948. до 1956. године, у перуанском делу Амазона.⁴⁷ На основу таквих студија је могуће релативно поуздано реконструисати прошлост бирократије и њену улогу у владавинском процесу и начинити аналитичке повезнице у осликавању онтолошких обележја чиновништва спрема политичког ауторитета владара и ширег амбијента политичке заједнице.

⁴⁶ Детаљније тезу погледати у: Randy Hodson et al., “Rules don’t apply: Kafka’s insights on bureaucracy”, *Organization*, Vol. 20, Issue 2, 2013, стр. 256–278.

⁴⁷ David Nugent, “Governing States”, у: David Nugent, Joan Vincent (eds), *A Companion to the Anthropology of Politics*, Blackwell Publishing, Malden (MA), Oxford & Victoria, 2007, стр. 198–215.

Чиновници су одувек радили према унапред утврђеним правилима и имали одређену улогу, односно положај у управној хијерархији са дефинисаним делокругом пратећих надлежности и овлашћења. Наравно, скуп правила којима су били уређени хијерархијски положај чиновника и деловање управног апарата у давним временима није био систематичан, развијен, нити разгранат. Нормативни оквир еволуираће и добиће модеран облик тек са настанком грађанске државе спрам, између осталог, потреба и интереса капиталистичке производње и промене матрице прерасподеле друштвеног богатства. Овде је од суштинске важности чињеница да је то структурно обележје постојало, па макар у примитивном виду и у суженом обиму. Уз то, прикупљање и обрада података и пружање стручне и техничке експертизе владарима били су још од античких времена основни задаци чиновника, али је јасно да су ти послови обављани на далеко нижем организационом и технолошком нивоу него у савременој јавној управи. На крају, одувек је у свакој напреднијој држави, из ма којег историјског раздобља и ма колико несистематична и у поједностављеном облику, постојала кадровска политика усмерена на одабир, награђивање, унапређење и кажњавање, те образовање чиновника.

Концепт дијадичке размене (*dyadic exchange*), који бирократију описује кроз међудејство надређених и подређених улога, представља једно од прикладних теоријских оруђа за сазнајне циљеве овог истраживања – разоткривања сталних проблема који прате управни апарат и понашање бирократа кроз читаву еволуцију државне организације. За Брема и Гејтса (John Brehm, Scott Gates), сазнајна вредност тог концепта за проучавање друштвених пракси успостављених унутар бирократије огледа се у признавању значаја једног од универзалних обележја сваке организације: тесне повезаности појединачне људске акције са непосредним друштвеним или институционалним окружењем.⁴⁸ Реч је о једном у низу покушаја да се надоместе ограничене сазнајне вредности теорије рационалног избора и модела налогодавац-заступник (*principal-agent*) у виду објашњења бирократског поступања искључиво посредством тезе о унапређењу сопствених интереса и добити кроз максимализацију

⁴⁸ John Brehm, Scott Gates, "Bureaucratic Politics Arising From, Not Defined by, a Principal-Agency Dyad", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25, Issue 1, 2015, стр. 27–42.

државног буџета.⁴⁹ Патрик Данливи (Patrick Dunleavy) покушао је да отклони недостатке модела налогодавац-заступник развивши модел уобличавања уреда (*bureau-shaping model*), према којем руководећи слој једне бирократске организације обликује њене унутрашње праксе и спољне односе са друштвеним актерима ради максимализације корисности.⁵⁰

Хроничан проблем модела развијених у оквиру теорије рационалног избора огледа се у томе што они не поклањају пажњу ширем, политичком и друштвеном контексту у којем бирократе раде. Концепт дијадичке размене признаје важност тог контекста када полази од претпоставке да бирократа може да упоредо тежи остварењу постављених организационих циљева, стицању материјалне добити и добијању нематеријалних видова признања за постигнуте резултате (нпр. углед код надређеног и колега). Наведена три избора међусобно се нужно не искључују, мада различити делатници могу дати предност различитим изборима у различитим временским раздобљима. Модел дијадичке размене отвара шире аналитичко поље за истраживање јер препознаје суштинску улогу међудејства надређеног са подређенима као појединцима, те међудејство између самих подређених као равноправних делатника. Утолико се може рећи да дијадичко међудејство чини друштвено ткиво саме бирократије једнако као организације и као посебне професионалне групе и социјалног слоја.

Мада се сазнајна вредност тог модела прикладно наслања и на појмовну дихотомију формалне-неформалне институције,⁵¹ ја се ипак опредељујем за аналитичку употребу појма неформалности (*informality*), којим се збирно описују неписана правила, неформализовани друштвени односи, лежерни обрасци понашања у одсуству протокола, те начини „завршавања посла”, који претходе формализацији или се опиру артикулацији у доминантним

⁴⁹ Основне поставке теорије рационалног избора погледати у: Denis C. Mueller, *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

⁵⁰ Искрпно о моделу видети у: Patrick Dunleavy, “Bureaucrats, budgets and the growth of the state: Reconstructing an instrumental model”, *British Journal of Political Science*, Vol. 15, Issue 3, 1985, стр. 299–328.

⁵¹ О односу формалних и неформалних институција видети у: Тијана Перић Дилигенски, *Расправа о њолиничкој коруицији*, Чигоја штампа, Београд, 2021, стр. 9–10.

дискурсима.⁵² Реч је праксама које се успостављају спонтано и незванично, односно у тзв. сивим зонама, које одликују својства отежане уочљивости, безобличности, несређености, нерегулисаности, прелазности из једног у друго стање или сферу (*in-betweenness*), припадности граничним подручјима (*liminality*), двозначности и маргиналности.⁵³ Поред тога, феномен неформалности описује интимну раван друштвене интеракције, тј. односе лицем у лице, у виду мање рутинског, мање крутог и мање церемонијалног понашања, у којем се појединци више ослањају на прећутно знање него на прописане норме.⁵⁴ Имајући у виду сва наведена својства, концепт неформалности ћу применити на проучавање прошлости бирократских пракси и односа бирократа са политичким актерима, првенствено владарима, која заобилазе или отворено крше правила и на напетости које су настајале услед те нерегуларности, и то у виду подривања формалних оквира рада у државном апарату.

Вредносна раван коју данас има јавна управа у свакој политичкој заједници која претендује да буде демократски уређена биће изостављена. Током највећег дела историје цивилизације, чиновнички апарат није имао обавезу да делује тако да штити и унапређује „јавни интерес”, „социјалну правду” или „људска права”. Ти концепти и пракса појавили су се тек у бурном и спором процесу рађања модерне демократије и грађанства, а поједини тек недавно, при чему је њихов садржај и даље подвргнут сталној дебати и оспоравањима. То посебно важи за јасно разграничење подручја јавног (државног) и приватног интереса, које и данас често измиче покушајима на плану детаљног правног уређења понашања у савременој јавној служби. Разликовање подручја јавног и приватног је изум модерне демократске теорије и праксе, те се као аналитичко оруђе у проучавању државе и њене бирократије у предмодерним историјским раздобљима може користити идеја општег добра, премда као несавршена замена за данашњи концепт јавног интереса.

⁵² Alena Ledeneva, “Introduction: the informal view of the world – key challenges and main findings of the Global Informality Project”, у: Alena Ledeneva (ed.), *The Global Encyclopaedia of Informality: Understanding Social and Cultural Complexity*, Vol. 1, UCL Press, London, 2018, стр. 1.

⁵³ Опширније у: Bjørn Thomassen, *Liminality and the Modern: Living Through the In-Between*, Ashgate, Farnham, 2014.

⁵⁴ Barbara A. Misztal, *Informality: Social Theory and Contemporary Practice*, Routledge, London & New York, 2000, стр. 17–22.

Предмодерна власт је лична, па тако и владавински процес почиње у дворском окружењу, у којем владар свакодневно обитава и доноси одлуке о државничким пословима у социјалном амбијенту сазданом од сложене динамике испреплетаних личних односа између чланова владарске и аристократских породица, те односа владарске куће са осталим утицајним друштвеним актерима ван двора.⁵⁵ Утолико је у предмодерним државама и владавинском процесу тешко разграничити подручја личног и дворског од политичког/државног: она се повремено или понегде преклапају, док се у другим историјским примерима само делимично подударају, или су скоро у потпуности раздвојена. У анализи друштвене и политичке улоге двора у раздобљу од 15. до 17. века, Роналд Аш (Ronald G. Asch) истиче да двор у земљама Западне Европе, почевши од 16. века, све више прераста у средиште сувереног владарског одлучивања, уместо средишта државног обједињавања кроз интеграцију регионалних елита у јединствену („националну“) владајућу класу и арене за акумулацију и агрегацију интереса и захтева племства упужених владару.⁵⁶ Аш такође наводи и да се у том раздобљу повећава социјални јаз између владара и поданика и развија посебна дворска култура, потпомогнута издашним улагањима и сакрализацијом владара, а науштрб дотадашњег величања реципрочне природе веза владара и водећих аристократских породица.⁵⁷

Изучавање предмодерних бирократија, чак и у ближим историјским епохама попут Новог века, треба стога да узме у обзир и улогу разноврсних приватних актера унутар политичких и управних пракси (нпр. сродничких група, кланова, дворских кругова, фракција, дружина), јер њихови интереси и делање нису формално уграђени у званичан политички поредак, односно уопште се не уклапају или се само делимично уклапају у институционализоване процедуре, али поседују значајну друштвену моћ и представљају

⁵⁵ Trevor Dean, "The Courts," у: Julius Kirshner (ed.), *The origins of the State in Italy, 1300–1600*, The University of Chicago Press, Chicago & London, 1996, стр. 136–137.

⁵⁶ Ronald G. Asch, "Introduction: Court and Household from the Fifteenth to the Seventeenth Centuries," у: Ronald G. Asch, Adolf M. Birke (eds), *Princes, Patronage and the Nobility: The Court at the Beginning of the Modern Age, c. 1450–1650*, The German Historical Institute & Oxford University Press, Oxford & New York, 1991, стр. 1–38.

⁵⁷ Исто, стр. 3–6.

озбиљног такмаца држави (владару).⁵⁸ У осујећењу или непосредном супротстављању државном интересу, тачније одлукама владара, приватни актери неминовно се ослањају на управна знања, вештине и социјални капитал бирократа и увлаче их у интересне аранжмане штетне по опште добро. У еволуцији бирократских пракси, покровитељство или патронат (*patronage*), у облику мреже изаткане од узајамних услуга размењиваних на линији покровитељ-штићеник (*patron-client*), показао се као најважнији и најодрживији неформални канал комуникације посредством којег су представници нижих нивоа власти и утицајни појединци, породице, кланови и друштвени слојеви могли да артикулишу своје интересе и захтеве спрам двора као средишта централног нивоа власти.⁵⁹

Концепт покровитељства заправо описује временски и просторно универзалну неформалну праксу у чијем средишту се налази однос реципрочности успостављен између патрона, особе са надређеним положајем било које врсте, и штићеника, особе са подређеним положајем (поседно спрам патрона).⁶⁰ Морам на кратко да скренем пажњу на тескобну природу нашег језика у погледу веродостојног превода појединих термина којима баратају истраживачи из области друштвених наука, као што је малочас помнута енглеска реч *client*. „Клијент” долази од латинског *cliens*, или „онај који се одазива” свом заштитнику, а данас се користи у више значења: муштерија, купац, заступано лице, штићеник, болесник или пацијент.⁶¹ Ја сам се циљано определио за нашу реч „штићеник” јер, иако има призвук омаловажавања, она у контексту концепта покровитељства треба да осветли димензију асиметричности у том односу: једна особа моли другу особу за помоћ у виду услу-

⁵⁸ Giorgio Chittolini, “The ‘Private,’ the ‘Public,’ the State”, у: Julius Kirshner (ed.), *The origins of the State In Italy, 1300–1600*, The University of Chicago Press, Chicago & London, 1996, стр. 40.

⁵⁹ Опширније видети у студији посвећеној патронату/клијентелизму и дворској политици нпр. у 17. веку: Ronald G. Asch, Adolf M. Birke (eds), *Princes, Patronage and the Nobility: The Court at the Beginning of the Modern Age, c. 1450–1650*, The German Historical Institute & Oxford University Press, Oxford & New York, 1991, стр. 315–477.

⁶⁰ Jon P. Mitchell, “Patrons and Clients”, у: Alan Barnard, Jonathan Spencer (eds), *Encyclopedia of Social and Cultural Anthropology*, Routledge, London & New York, 2002, стр. 627–629.

⁶¹ Милан Вујаклија, *Лексикон сѝраних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 428.

ге. Премда се може рећи да покровитељ заступа интересе молиоца, мишљења сам да реч „штићеник” ипак тачније дочарава ту асиметричност. Дакле, тај однос се успоставља са претпоставком да покровитељ, као особа са високим положајем и снажном личном репутацијом, има контролу над неком врстом ресурса који штићеник жели да поседује, али нема приступ због свог инфериорног положаја. Инфериорност положаја штићеника је релативна или темпорална: и покровитељ и штићеник могу нпр. да буду аристократе, али је први аристократа, услед неког стицаја повољних околности, у том тренутку у ситуацији да ступи у тај однос као покровитељ. Штићеник успоставља персонализован однос са покровитељем кроз праксу даривања, уз очекивање да ће патрон узвратно да му омогући приступ жељеном ресурсу. Мада постоји претпоставка узајамне користи, корист за патрона обично се огледа у политичкој подршци коју он узвратно очекује од својих штићеника. Мачак (Antoni Mączak) наглашава да су дворски службеници, поред улоге државних бирократа, деловали и као својеврсни приватни предузетници увек када су, користећи поверене дужности и овлашћења, у улози патрона посредовали између заинтересованих приватних актера и двора – наравно, за новчану накнаду или противуслугу.⁶²

Узевши све речено у обзир, полазим од две, на први поглед контраинтуитивне претпоставке. Прва претпоставка садржи тезу да се бројне разлике у политичком и вредносном конституисању управних апарата из појединих цивилизација, односно држава, и историјских раздобља могу апстраховати. Друга претпоставка гласи да је, сходно моделу дијадичке размене, тежиште анализе могуће преместити са државе као социополитичког и институционалног макро-плана анализе на микро-план свакодневних пракси чиновништва, тачније у поље међудејства са врхом власти, руководиоцима, колегама и са осталим члановима политичке заједнице (тј. са онима којима се влада). Из емпиријског обиља тих појединачних сазнајних „микро-планова” могуће је издигнути се у „супротном смеру”, тј. на ниво континуитета и универзалности изазова, проблема и моралних дилема са којима се у свом раду суочавају

⁶² Antoni Mączak, “From Aristocratic Household to Princely Court: Restructuring Patronage in the Sixteenth and Seventeenth Centuries”, у: Ronald G. Asch, Adolf M. Birke (eds), *Princes, Patronage and the Nobility: The Court at the Beginning of the Modern Age, c. 1450–1650*, The German Historical Institute & Oxford University Press, Oxford & New York, 1991, стр. 315–327.

и данашњи јавни службеници. Реч је о проблемима са којима се сваки чиновник суочава урођен у сложenu мрежу хијерархичних социјалних интеракција кроз коју се одиграва процес прерасподеле друштвене моћи спровођењем одлука врховног политичког ауторитета, и то једнако њиховим наметањем или ометањем.

Временски посматрано, моје истраживање се протеже у распону од најранијих држава о којима су до нас дошли материјални трагови до настанка модерне јавне управе, тачније до краја 19. века. Просторно гледано, студија обухвата све цивилизацијске кругове, односно државе и њихове бирократске организације о којима постоје довољно обимне археолошка и историографска грађа. Уобличавање репрезентативног узорка чиновничких апарата захватом из тако широког просторно-временског емпиријског поља носи са собом више дилема. Најпре се неизбежно намеће питање да ли су управни апарати неког царства или краљевства заиста репрезентативан предмет анализе спрам парњака из неких других политичких заједница, односно шта једне чини методолошки прихватљивим за анализу, а друге не. Почетна мерила одабира свакако су доступност и обим расположиве археолошке и историографске емпиријске грађе и релевантних секундарних извора, а потом је од важности степен развијености управног апарата. За циљеве ове студије сазнајно су највреднији првенствено примери бирократске организације и чиновничких пракси у царствима која су својим постојањем оставила снажан печат на велики простор и становништво, те у политичким заједницама са државном традицијом дугог трајања, где је постојала неометана еволуција управне организације. Археолошки и историографски извори превасходно нам откривају концептуални, нормативни и прескриптивни опис бирократског устројства и праксе у једној епохи, док је стварна оцена делотворности чиновништва ређа. Стога је емпиријска грађа о томе шта је бирократски апарат заиста радио још сазнајно драгоценија, мада је, скоро извесно, изобличена предрасудама, антипатијама и интересима оних који су састављали те изворе.

Да ли универзалност неформалних бирократских пракси у прошлости води ка универзализабилности проблема у раду савремене јавне управе?

Мада живимо у садашњости и највише бринемо о ономе шта би могло да нам се догоди у будућности, ми смо заправо дубоко уроњени у прошлост посредством социјализације и друштвених пракси којима се са покољења на покољење преносе наслеђени културни обрасци и вредности. Где год да се окренемо, о којем год јавном питању да размишљамо и расправљамо, „вредају” нас „демони” прошлости у виду понуђених тумачења, односно социјалних конструката о појединим раздобљима, процесима и крупним догађајима. Ми то понекада не примећујемо или, ако и примећујемо, не придајемо томе довољну пажњу. Упркос томе, приметан је постојан тренд интересовања јавности за литерарним, документарним и уметничким делима која се баве животом и каријером познатих историјских личности. Опстају и живе дебате о званичним тумачењима националне историје, начину обележавања сећања на поједине историјске догађаје, садржају наставних програма и уџбеника из историје. Чини се да су јавност и политички дискурс и даље опседнути прошлостју, те да такво стање ствари изнова рађа анксиозност и друштвена трвења око понуђених историјских описа и тумачења.

Истини за вољу, скоро да је немогуће проучавати дуготрајне друштвене институције без макар повремениог погледа у догађајне наносе прохујалих времена. Гледано из угла цивилизујуће и просветитељске улоге хуманистичких и друштвених наука, садашњост је исход тоталитета и континуума бројних друштвених, политичких, економских, религијских и осталих процеса. Тако схваћена, садашњост је уједно и почетна тачка будућег развоја. У прошлим збивањима проналазимо „градивне блокове” или „делиће” помоћу којих, са критичким отклоном, настојимо да разумемо њихову епистемолошку и аксиолошку вишеслојност и релативност и, у крајњем исходу, сазнајно устројавамо друштвену стварност у којој живимо. Рефлексивносно посредно, а могло би се рећи и накнадно, уводи сврсисходност у социјалну реалност и даје јој смисао, често у виду различитих па и опречних тумачења.⁶³ Историјска наука

⁶³ Darien Shanske, *Thucydides and the Philosophical Origins of History*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, стр. 10–11.

нуди обиље ускладиштених информација о томе како су људи, групе и читаве политичке заједнице живели и како су размишљали о разноврсним питањима колективне судбине. Уочавање онтолошких својстава политичких институција, као што је и бирократија, тешко је замисливо без ослањања на емпиријску грађу коју археолози и историчари дају јавности на увид – једнако у сировом облику и као производа научног тумачења. Заправо је политичка историја као истраживање улоге „великих људи” чинила традиционално језгро историјске науке, и то све до позног 20. века, када је поред дипломатског, војног, конституционалног и правног аспекта проширила подручје интересовања и на економски, социјални, културни, интелектуални, родни и др.⁶⁴

Стални спорови око објашњења која историјска наука пружа о политички релевантној димензији прошлости једне заједнице условљени су чињеницом да званични наративи саздани на историографској производњи знања обликују колективно памћење. Историографско тумачење прошлости које успе да се етаблира као „званично” постепено временом ствара подлогу за настанак наратива о томе ко смо, одакле долазимо и чему бисмо могли да стремимо као политичка заједница. Реч је о наративима који чине потпорне стубове вредносног система доминантног типа политичке културе у једној политичкој заједници, а који се тичу обликовањем трајних одговора на витално значајна питања или кризне изазове из домена заједничког одлучивања о судбини те заједнице. Због тога је настанак историјске науке и њеног увођења у академски свет и универзитетске наставне програме у другој половини 19. века био тесно повезан са „занатским” оспособљавањем будућих припадника политичко-управне елите за државничке послове.⁶⁵

Историјска наука нам осветљава како су појединци и групе које су представљале државу и њену бирократију деловали у политичком поретку, те како су утицали на друштвене односе у целини и како су те политичке установе еволуирале у савремени облик. Проучавање прошлости бирократије, односно чинилаца и процеса који су утицали на обликовање њених структурних обележја и/или подстицали њихове промене, омогућава нам да оценимо њену

⁶⁴ Robert Morstein-Marx, “Political History”, у: Andrew Erskine (ed.), *A Companion to Ancient History*, Blackwell Publishing, Chichester, 2009, стр. 99–102.

⁶⁵ Lynn Hunt, *History: Why it matters*, Polity Press, Cambridge, 2018, стр. 62–88.

друштвену улогу у појединим раздобљима и да извучемо поуке за данашњицу. Сагледавање прошлости бирократије требало би да нам помогне да јасније разумемо њену социјалну онтологију, тачније, зашто су поједини елементи њеног бића опстали и даље се развијају без обзира на сталност структурних промена. Такође, увид у непроменљива својства бирократије може да пружи назнаке у погледу будућности њене друштвене улоге у политичком животу 21. века, у којем се назиру одступања од демократског идеала са потенцијалним дугорочним последицама у виду реконституисања појединих неформалних пракси из ранијих историјских раздобља, у чему садашњи јавни службеници могу имати важног удела на штету већине грађана.

У веома утицајној студији односа историчара према прошлости под насловом *Шта је историја?* (1961), британски политиколог и историчар Едвард Кар (Edward H. Carr) изнео је становиште, за то време епистемолошки радикално, да треба одбацити идеју о историчару као објективном посматрачу који је у стању да се издигне ван мисаоних „окова” доминантних идеолошких погледа и интереса доба у којем живи.⁶⁶ Фарида Заман (Faridah Zaman), професор историје на Универзитету у Оксфорду, подсећа да боље разумевање онога шта се дешава данас води једино кроз понављање питања чему и коме служи историјско знање, поготово знање о настанку и развоју политичких заједница и институција.⁶⁷ Заман сматра да историографска сазнајна перспектива има важну улогу не само у откривању сложености и разноврсности идеја и искустава који су обележили друштвени живот у прошлости, већ и у расветљавању праваца друштвеног развоја који се нису одиграли и светова који су могли да настану, а угушени су у самом заметку. Кар је основни задатак историје као научне дисциплине видео у примени стечених знања о прошлости ради осмишљавања одговора на текуће друштвене проблеме.⁶⁸ Опасност лежи у томе што производња историографског знања представља моћно оруђе политичке (зло) употребе, којим се легитимишу или дискредитују појединачне акције, обрасци понашања, или колективни одговори на друштвене

⁶⁶ Edward H. Carr, *What is History?*, Second Edition, Penguin, London, 1987.

⁶⁷ “What is History?”, *History Today*, Vol. 70, Issue 8, August 2020, <https://www.historytoday.com/archive/head-head/what-history>.

⁶⁸ Опширније видети аргументацију у: Edward H. Carr, *What is History?*, стр. 133–156.

изазове. Инструментализовано знање је по правило једнодимензионално, јер не подстиче критичко и имагинативно промишљање могућих начина превазилажења текућег застоја у друштвеном развоју.

На трагу наведена два виђења, сматрам да проучавање онтолошких својстава управног апарата и чиновништва као друштвеног слоја у њиховој еволутивној перспективи може да укаже на супстанцијалност везе између прошлости и садашњости као неопходног корака ка бољем разумевању динамике неформалних мрежа друштвеног међудејства и неформалне равни бирократских пракси у раду савремене јавне управе. Поглед у прошлост снабдева нас изоштреном сазнајном оптиком тако што, аналитичким захватом изведеним над феноменологијом давних бирократских пракси и саморефлективних пракси чиновништва као еснафа, стичемо увид у њихову вишеструку темпоралну и просторну-цивилизацијску универзалност и институционалну трајност (постојаност). Историјска перспектива еволуције бирократије продире површинску „опну” формалних правила и организационог устројства и открива унутрашње богатство света неформалних бирократских пракси. Моја намера је да постигнем три истраживачка циља. Прво, желим да изучавањем разноврсних случајева из бирократске прошлости расветлим универзалну природу неформалних образаца поступања некадашњих чиновника у обављању поверених државних дужности, који су се, изнова и изнова, појављивали без обзира на обележја управне организације у конкретној политичкој заједници или појединој историјској епохи. Друго, настојаћу да укажем на нормативна и институционална решења која су владари осмишљавали и, мање или више успешно, примењивали како би остварили делотворну контролу над државним апаратом и чиновништвом као еснафом. И треће, покушаћу да захватим најдубљи феноменолошки слој: узајамну испреплетаност неформалних бирократских пракси са ширим друштвеним и културним контекстом.

Чини се да актуелност наведених циљева истраживања спрам данашњег стања у нашироко и свакодневно критикованом раду јавне управе није потребно исцрпно образлагати. Обиман и растући емпиријски материјал у виду бројних случајева кршења етичких стандарда и раширен управни дефицит сведоче о кризном стању

савремене јавне управе условљеном вишедеценијском применом модела новог јавног руковођења (*New Public Management*).⁶⁹ Уградњом методологије приватног (корпоративног) пословања у јавну службу – чиме је утилитарни калкулус постао средишње мерило обављања јавних послова – потиснуто је старање о унапређењу демократских вредности под изговором остварења веће ефикасности пружања јавних услуга. Претпоставка заговорника примене неолибералне парадигме о максимализацији ефикасности деловања јавног сектора „сударила” се са структурном препреком: пристрасним одлучивањем. Пристрасност у одлучивању извире из социјалне интеракције, чија друштвена пожељност чини порозном границу подручја јавног и приватног, а проистиче из узајамних очекивања утемељених на просоцијалним емоцијама, саосећајности и солидарности.⁷⁰

Прошлост сагледана кроз успешне приче о одважном и упорном делању појединаца у изазовним ситуацијама или временима дубоких друштвених ломова – и то не само изузетних, већ и „малих” људи – може да нас надахне на проверу одрживости данашњих етичких светоназора у светлу бирократских моралних дилема 21. века.⁷¹ Уколико пођемо од разумне претпоставке да савремени јавни службеник има еманципаторску улогу подстицања друштвених промена, односно да трансцендира положај „механичког” извршиоца налога и прописа, онда проучавање прошлости бирократије мора да садржи моралне смернице, узоре и поуке о томе како данас истрајати у одбрани општег добра.⁷² Ма колико сврсисходност упирања погледа у прошла времена делује излишно, донекле чак контраинтуитивно, снага историјских примера и даље може да у извесној мери подстакне веродостојну интернализацију

⁶⁹ О управном дефициту као структурном проблему јавне управе у раном 21. веку погледати моју ранију студију: Срђан Т. Кораћ, *Јавна управа у моралном процедиу*, Институт за политичке студије, Београд, 2016.

⁷⁰ О наведеном проблему исцрпније у: Срђан Т. Кораћ, „Пристрасност као препрека ваљаном етичком одлучивању у јавној управи”, *Политичка ревија*, Vol. 50, бр. 4, 2016, стр. 157–178.

⁷¹ John Fea, *Why study history? – Reflecting on the importance of the past*, Baker Academic, Grand Rapids (MI), 2013, стр. 25–46.

⁷² О аргументацији у прилог наведене претпоставке исцрпније видети у: Срђан Т. Кораћ, „Јавни службеник за 21. век: ка савременом учењавању гесла ‘племство обавезује’”, *Српска политичка мисао*, год. 24, vol. 57, бр. 3/2017, стр. 273–288.

савремених етичких стандарда јавне службе. Можда ново разматрање бирократских решења и пракси може да допринесе и оживљавању идеала садржаног у геслу „племство обавезује” (*noblesse oblige*), наравно, у реинтерпретацији примереној изазовима јавног управљања које доноси 21. век.

2

БИРОКРАТА У ВРТЛОГУ КАДРОВСКЕ ПОЛИТИКЕ

У великој организацији много је сигурније грешити са већином, него бити у праву сам.

Дон Кенет Галбрајт

Бирократа као „зупчаник” у великој људској „машини”

Државни (чиновнички) апарат, или краће бирократија, представља врсту организације, која се најопштије може одредити као „велико груписање људи структурисано по безличним критеријумима и успостављено ради постизања одређених циљева (...).”⁷³ Утолико се бирократија може посматрати као дело политичког инжењеринга, плански створено да би коришћењем расположивих ресурса делотворно остваривало унапред задати скуп циљева, формулисан у одговарајућем политичком процесу.⁷⁴ Будући да те циљеве одређују формални политички ауторитети, одлучивање руководиоца у државном апарату усредсређено је на то како осмислити и применити методе, активности и праксе да би се прокламовани циљеви постигли. Свака организација уобличава и усмерава људско делање кроз простор и време на основу формално уређених хијерархизованих улога додељених својим члановима, па стога не чуди што је антрополошка студија о менаџерској култури Тонија Вотсона (Tony Watson), објављена 1994. године, указала на типично опажање организације као својеврсне машине.⁷⁵ Другим речима, руководиоци опажају да је њихов основни задатак да

⁷³ Entoni Gidens, *Sociologija*, drugo izdanje, CID, Podgorica, 2001, str. 189.

⁷⁴ Marja Gastelaars, *The Public Services under Reconstruction: Client Experiences, Professional Practices, Managerial Control*, Routledge, London & New York, 2008, стр. 5–6; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, Sixth Edition, Pearson Longman, New York, 2009, стр. 67.

⁷⁵ Налазе студије опширније погледати у: Tony Watson, *In Search of Management: Culture, chaos and control in managerial work*, Routledge, London, 1994.

„натерају” ту „машину” да ради и да постиже циљеве тачно онако како су првобитно дефинисани.

Модерна бирократија је као пратилац капиталистичког модела производње и прерасподеле друштвеног богатства устројена у виду организационог модела који карактеришу ауторитативност, хијерархија, придржавање правила, команда и надзор.⁷⁶ Од раних деведесетих година 20. века, у академској заједници преовлађује становиште да бирократска организација мора да се уподоби захтевима стратешког руковођења људским ресурсима (*Strategic Human Resource Management* – SHRM) као потпоре тешњем повезивању стратешког планирања и политике људских ресурса на начелима флексибилности улога и одлучивања, деволуције и децентрализације овлашћења, те препознавања и решавања изазова и проблема.⁷⁷ У средишту савременог модела управљања људским ресурсима налази се идеја о службенику не као бесловесном и послушном точкићу државне машинерије, него о службенику као виталном учеснику процеса остварења организационе делотворности. Реч је о томе да се улагањем у јавне службенике као људски капитал, односно развојем њихових способности и талената, оптимизује и максимализује њихов потенцијал као радне снаге, те тиме дугорочно побољша радни учинак организације у којој су запослени.⁷⁸ Да ли ће бирократија произвести жељене организационе резултате зависи од квалитета запослених, било да су руководиоци или обични службеници. Исправно постављање правих особа на право место, може руководиоцима да уштеди много времена и енергије и да их поштеди нежељених ситуација.⁷⁹ Реч је о примени концеп-

⁷⁶ Kathe Callahan, *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, стр. 197–198.

⁷⁷ Више у: Debra J. Mesch, James L. Perry, Lois Recascino Wise, “Bureaucratic and Strategic Human Resource Management: An Empirical Comparison in the Federal Government”, *Journal of Public Administration, Research & Theory*, Vol. 5, No. 4, 1995, стр. 385–389; Stephen E. Condrey, “Introduction: Toward Strategic Human Resource Management”, у: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, Second Edition, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2005, стр. 1–14; Kari R. Strobel et al., *Defining HR Success: 9 critical competencies for HR professionals*, Society for Human Resource Management, Alexandria (VA), 2015.

⁷⁸ David E. McNabb, *The New Face of Government: How Public Managers are Forging a New Approach to Governance*, Taylor & Francis Group, Boca Raton (FL), 2009, стр. 139.

⁷⁹ Frederick J. Mosher, *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, Oxford, 1982, стр. 70.

та индивидуализације – чије порекло сеже у четрдесете године 20. века и зачетак покрета за хуманистичко руковођење – према којем правилно спајање стручних квалификација и вештина са радним местом повећава производност и задовољство радника.⁸⁰

Премда су систематично осмишљавање унапређења рада чиновника увели заговорници теорије организације и научног руковођења (*scientific management*),⁸¹ и то по узору на методе примењене у организацији масовне индустријске производње на фабричким тракама, претече идеје да чиновнички рад треба ускладити са захтевима капиталистичког модела привређивања појавиле су се већ у првој половини 19. века. На пример, Емил де Жирарден (Emile de Girardin), новинар и посланик у француском парламенту, дао је 1840. године, за то време, авангардне идеје о преображају тадашњег начина управљања људским ресурсима ради искорењивања лењости и неспособности из државног апарата.⁸² Жирарденов модел је био заснован на научним сазнањима и новим начинима индустријске производње, па је чак укључивао и архитектонске идеје о томе како уредити канцеларијски простор (*atelier administratif*) према потребама најбржег и најефикаснијег обављања управних послова. Канцеларија је требало да буде уобличена као фабричка хала – данашњим речником, као отворени план – у којој би биле обједињене све фазе поступања у једном предмету, и то тако да се све оконча у истом дану. Наравно, отворен план управне канцеларије би омогућавао лакши надзор рада чиновника, који би били подељени у две класе: 1) прави чиновници, односно образовани и добро плаћени стручњаци; и 2) обични чиновници, односно техничко особље задужено за најједноставније канцеларијске послове.⁸³

⁸⁰ Per Lægred and Lois Recascino Wise, "Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness", у: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, Palgrave MacMillan, Basingstoke & New York, 2007, стр. 172.

⁸¹ Frederick W. Taylor, "Scientific Management", у: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, стр. 36–38; Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization", у: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, стр. 79–87.

⁸² Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, стр. 131–132.

⁸³ Исто, стр. 132.

Данашњи успешни модели управљања људским ресурсима садрже правила, поступке и праксе за одабир и рангирање, награђивање, компетитивна примања и социјална права, оцењивање рада и обучавање у погледу унапређења руководилачких вештина и развоја способности сваког запосленог, појединачно и као дела тима, те стварање бољих система и оруђа за успешно активирање и упошљавање свих потенцијала запослених.⁸⁴ Начело заслуга представља један од потпорних стубова савремене политике људских ресурса и тесно је повезано са начелима рационалности, ефикасности и професионалности као темељним идејама јавне службе у демократски устројеном политичком поретку. Начело заслуга означава праксу запошљавања и напредовања у јавној служби у складу са мерилима образовања, стручности, интелектуалних и других способности, радног учинка, а уз једнак третман свих кандидата у погледу пола, старосне доби, брачног стања и политичког опредељења, те етничке, расне и верске припадности.⁸⁵ Начело заслуга је настало као плод дуге борбе за уклањање политичког фаворитизма и клијентелистичких пракси из поступака одабира нових чиновника и напредовања запослених, а извире из идеје о друштвеној једнакости и захтева за вредносном неутралношћу управног поступања (*neutral competence*).⁸⁶

Како год било осмишљено и спроведено у пракси у конкретном историјском тренутку, управљање људским ресурсима, или кадровима (сада застарео синоним), било је одувек део еволуције бирократије и стога је старо колико и прве цивилизације. Као што сам наговестио у уводном поглављу, спровођење сложених инжењерских пројеката изградње инфраструктуре захтевало је делотворну организацију, координацију и руковођење масовним људством – робовима, осуђеницима и плаћеним радницима. Одабир радника и чиновника разноврсних нивоа квалификованости и образовања – од занатлија, преко рачуновођа и стручних надзорника, до

⁸⁴ Више у: Rex L. Facer II, "Developing Public Servants: International Trends in Human Resource Management", у: W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller, Evert A. Lindquist (eds), *Handbook of Public Administration*, Fourth Edition, Routledge, New York & Oxon, 2021, стр. 240–248.

⁸⁵ David Schultz, "Merit system", у: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004, стр. 269–271.

⁸⁶ Anders Sundell, "Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in All Countries", *Public Administration*, Vol. 92, No. 2, 2014, стр. 441–442.

уметника – није био произвољан, већ се одвијао у равни стратешког планирања, и то једнако уважавајући мерила инструменталне рационалности и политичке оданости. Од доба древних држава па закључно са деветнаестовековним европским монархијама, управљање људским ресурсима у државном апарату имало је некада мање а некада више систематичан карактер. Мада, сасвим очекивано, није отелотворавало начела модерне јавне службе примерене демократски устројеној политичкој заједници, управљање људским ресурсима је ипак поседовало заједничке елементе који су узимали у обзир циљеве дугорочног развоја професионалног чиновничког кадра, посебно за највише руководеће положаје. У овом поглављу размотрићу социјално-стратификациону слику примљених бирократа-шегрта, мерила и поступак за пријем у службу, напредовање и награђивање, изглед чиновничке обуке (образовања), као и однос носилаца кадровске политике и праксе према начелу заслуга.

Ко су у прошлости биле бирократе?

Примена лично, интересно или политички мотивисаног фаворизовања или начела заслуга у пракси одабира чиновника суштински је условљавала, поготово на дужи рок, заступљеност појединих друштвених класа или слојева у државном апарату у различитим цивилизацијама и епохама. Социјални састав бирократије, као једне од полуга власти којима је располагао владар, неминовно је био одраз моћи владајуће класе, или градских средњих слојева, у погледу репродукције свог друштвеног статуса и посредством запошљавања (мушких) потомака у државној служби. У древним политичким заједницама, социјални састав бирократије скоро у потпуности је био слика родовских и сродничких веза и пратећих односа оданости, како код попуњавања руководиачких и чиновничких положаја, тако и код самог њиховог хијерахијског устројавања.⁸⁷ Кадровска политика најстаријих управних апарата заснована је на трибалној логици реципрочних односа пренетој и утиснутој у државну организацију. Примера ради, у Асирском

⁸⁷ Jack A. Goldstone, John F. Haldon, "Ancient States, Empires, and Exploitation: Problems and Perspectives", у: Ian Morris, Walter Scheidel (eds), *The Dynamics of Ancient Empires: State Power from Assyria to Byzantium*, Oxford University Press, Oxford, 2009, стр. 7.

царству и Ахеменидском царству двор је регрутовао чиновнике најпре из породичних кругова друштвене и политичке елите, било из центра или са периферије, али су оне међусобно биле повезане родбинским или интересним везама и поистовећивале се са заједнички прихваћеним скупом идеолошких и симболичких наратива.⁸⁸

Изгледа да се прелаз ка кадровској пракси пријема чиновника према заслугама, а не искључиво крвним везама, одиграо веома брзо. Разумно је претпоставити да су заслуге и способности кандидата имале претежан значај и у одабиру руководиоца из сродничких кругова, тј. да крвна повезаност сама по себи у највећем броју случајева није могла да буде једини и апсолутни критеријум. Јасан политички мотив владара је био да спречи амбициозне синове да узурпирају фараонски трон.⁸⁹ Утолико је почетак Пете династије (2465. п.н.е) донео крупне промене у политици људских ресурса јер су се, бар судећи по натписима из гробница које нису припадале члановима краљевске породице, на високим чиновничким положајима први пут појавиле особе које су потицале ван владарске породице, па чак и особе нижег статуса.⁹⁰ Док је током раздобља Четврте династије (2575–2465. п.н.е) био у највећем броју случајева у крвном сродству са владарском породицом, односно најчешће син фараона, од Пете династије везир (премијер) престаје да буде особа родбински блиска владару; додуше, Рахотеп, син фараона Снофруа, држао је положај високог свештеника Хелиополиса (врховни верски великодостојник) и надзорника експедиционих снага.⁹¹ Појављује се и чиновнички ранг „чувар тајни [назив канцеларије]”, што представља новину јер током Четврте династије потреба за дискретношћу приликом обављања важних дворских дужности није наглашавана – будући да су сви дворски чиновници били рођаци владара. Алтернатива је била попуна из ширих друштвених слојева. Социјална основа за одабир кандидата за писарску школу у Старом Египту повремено је била проширивана на децу

⁸⁸ Исто, стр. 8.

⁸⁹ Alan B. Lloyd, *Ancient Egypt: State and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 144.

⁹⁰ Miroslav Barta, “Egyptian Kingship during the Old Kingdom”, у: Jane A. Hill, Philip Jones, and Antonio J. Morales (eds), *Experiencing Power, Generating Authority: Cosmos, Politics, and the Ideology of Kingship in Ancient Egypt and Mesopotamia*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, стр. 270–271.

⁹¹ Alan B. Lloyd, *Ancient Egypt: State and Society*, стр. 143.

занатлија, како би се заменили чиновници који су починили преступ или пали у владареу немилост.⁹²

Скоро миленијум касније, староегипатска краљица Хатшепсут (1479–1458. п.н.е) даје оданим богатим породицама чиновничке положаје и штити њихов наследни карактер (положај прелази са оца на сина), али на кључне дворске положаје ипак поставља особе које нису биле сроднички повезане са елитним породицама, тј. особе од поверења без племићких интереса који би могли да осујете и подрију трон.⁹³ Тако је Хатшепсут именovala бирократу Сененмута на важан положај управника краљеве и краљичине палате сходно претпоставци да ће бити одан искључиво владарској породици, будући да није био припадник ниједног од два водећа клана, Тутмосида и Ахмосида, који су покушавали да успоставе контролу на двору у време регентства.⁹⁴ Преведено на савремену терминологију јавног управљања, Сененмуту је заправо било поверено вођење прихода и расхода једне од најбогатијих владарских породица Старог света, те укупних финансија храмова посвећених богу Амону. Иако ниског друштвеног порекла, Сененмут је временом постао близак саветник и, потом, члан владарске породице.⁹⁵ У случају староегипатске краљице, начело заслуга се појавило као окосница управљања кадровима само једним делом. Заправо, оно је било инструментализовано у напорима да се очувају суверена владарска права изложена на сталној „клацкалицы” политичке моћи, чија је равнотежа у виду оданости тих породица морала да се изнова купује испуњавањем њихових захтева за луксузнијим животом и богаћењем.⁹⁶

Чини се да су најдаље у „демократизацији” социјалне структуре древне бирократије отишли владари старокинеског краљевства Чу (*Chu*, 770–223. п.н.е). Новоосвојене територије нису биле претваране у феудална лена, у то доба уобичајено дељена локалном племству, већ се њима управљало из престонице посредством

⁹² John Ray, “Egypt under the Pharaohs”, у: Andrew Erskine (ed.), *A Companion to Ancient History*, Blackwell Publishing, Chichester, 2009, стр. 196.

⁹³ Cara Kooney, *The woman who would be king: Hatshepsut’s Rise to Power in Ancient Egypt*, Crown Publishers, New York, 2014, стр. 187–188.

⁹⁴ Опширније у: исто, стр. 97–99.

⁹⁵ Исто, стр. 98.

⁹⁶ Исто, стр. 258–259.

бирократа оданих само владару, који су на положаје били одабрани компетитивно – на основу карактера, искуства и способности.⁹⁷ Са сличном политичко-прагматичном идејом гајена је у време династије Плантагенета, тачније током 13. века, традиција пријема у краљевску службу младића из нижих слојева. Младиће би одгојем на двору издигли из опскурности породичног друштвеног статуса – били би, како се тада говорило, „уздигнути из прљавштине” (*raised from the dust*); сву захвалност и оданост дуговали су краљу, те би били непоколебљиви у одбрани владаревих интереса, за разлику од аристократских синова.⁹⁸ Папа Бенедикт IX је од 1037. године отпочео политику постављања нижерангираних клирика на положај челника Секретаријата, а најпознатији био је фратар Ђовани од Гаете, из самостана Монте Касино, који је ту дужност обављао од 1088. до 1118. године, када је изабран као папа Гелазије II.⁹⁹ Градска милиција у Алепу и Дамаску током 11. и 12. века била је попуњавана младим мушкарцима из сиромашнијих слојева, који су били склони недисциплини и тиме потенцијално ограничавали домет одлука градске управе, или чак угрожавали власт принца.¹⁰⁰ У својеврсном пројекту друштвене интеграције маргинализоване градске младежи, власт је тесно сарађивала са имућним и утицајним породицама којима је принчевим указом у надлежност преда-то старање о попуни градске милиције.

У појединим историјским раздобљима и царствима, бирократија је била попуњавана, за данашње појмове, нехуманим и недопустивим методама социјалног инжењеринга. На пример, Бајбарс I (1260–1277), мамлучки султан Египта и Сирије, усавршио је систем регрутације за војну и чиновничку службу усмерен на дечаке, доби од 10 до 12 година, пореклом из Средње Азије, са источне обале

⁹⁷ Victoria Tin-bor Hui, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 55–57.

⁹⁸ D. A. Carpenter, “The Plantagenet kings”, у: David Abulafia (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume V c. 1198–c. 1300*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, стр. 321.

⁹⁹ Uta-Renate Blumenthal, “The papacy, 1024–1122”, у: David Luscombe, Johnatan Riley-Smith (eds), *The New Cambridge Medieval History: Volume IV c.1024–1198, Part II*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, стр. 18–19.

¹⁰⁰ Stephen Humphreys, “Zengids, Ayyubids and Seljuqs”, у: David Luscombe, Johnatan Riley-Smith (eds), *The New Cambridge Medieval History: Volume IV c.1024–1198, Part II*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, стр. 731.

Црног мора и са Кавказа, које су родитељи продавали у робље.¹⁰¹ Дечаци су смештани у интернате и подучавани су дисциплини, јахању, ратним вештинама и основама исламске вере и арапског језика. Упоредо је развијан колективни дух и оданост султану, њиховом господару (власнику), наставницима и друговима из генерације (братство), што би даље еволуирало у настанак фракција унутар војске. У случају смрти њиховог господара или губитка положаја, сви његови мамлучи (војници-робови) били би смењени или протетани. Мамлучки султани би вршили одабир за чиновничку службу не обазирјући се на богатство или углед породице из које је кандидат потицао, нити на препоруке или популарност; једина мерила су били способност, карактер и нарав.¹⁰²

Ослањање на робовску радну снагу у изградњи чиновничког апарата није била тако ретка појава, посебно дворске администрације задужене за опслуживање самог владара и његове породице. У доба античких кинеских држава, „унутрашњи двор” су најчешће чинили лични секретари бирани из редова евнуха и кругова царичиних рођака, којима је цар заправо поверавао вођење свакодневних државничких послова.¹⁰³ Описану праксу је установио цар Ву (141–87. п.н.е), а одржаће је и династије које су владале током средњовековног раздобља. У Римском царству, задатке у дворском секретаријату обављали су ослобођеници и робови, дакле личне слуге, односно особе које је за службу препоручивала оданост а не стручно знање.¹⁰⁴ О томе најбоље сведочи и пример Диоклецијановог оца који је био роб сенатора Анулина, да би потом као ослобођеник обављао секретарске послове за рачун бившег господара. Такође, гувернери провинција су за челнике својих канцеларија, па и саветнике, узимали сопствене кућне робове и ослобођенике.¹⁰⁵

Управна организација Отоманског царства је прошла еволутивни пут од патримонијалног модела, израженог у раздобљу од прве половине 14. до средине 15. века, у којем су управне функције

¹⁰¹ Arthur Goldschmidt Jr., Lawrence Davidson, *A Concise History of the Middle East*, Eighth Edition, Westview Press, Boulder, 2006, стр. 131–132.

¹⁰² Исто, стр. 146.

¹⁰³ Mark Edward Lewis, *China Between Empires: The Northern and Southern Dynasties*, Harvard University Press, Cambridge (MA) & London, 2009, стр. 29.

¹⁰⁴ Жан-Ноел Робер, *Сџари Рим*, Clio, Београд, 2009, стр. 194–204.

¹⁰⁵ Andrew Lintott, *Imperium Romanum: Politics and administration*, Routledge, London and New York, 1997, стр. 52.

претежно обављали чланови владајуће династије, до централизације и неприкосновености султанове власти ослоњених на подршку оданих бирократа обичног порекла. Од владавине султана Мурата I (1362–1389) почело је јачање политичко-управне улоге војне аристократије, да би током 15. века њене најмоћније породице успеле да се наметну као султанови политички саветници.¹⁰⁶ Суверена моћ султана да спроводи властите одлуке широм све пространијег царства постајала је све ограниченија услед самосталног деловања обласних војних управника. Због тога је уведена институција царског домаћинства, заснована на толерантном ставу исламских закона према робовласништву, при чему су робови практично били службеници свог господара и имали овлашћења да обављају пословне трансакције у његово име.¹⁰⁷ На све највише функције – великог везира (премијера), као султановог заменика, везира (министара) и команданата – били су све до шеснаестог столећа скоро у потпуности именовани султанови робови, односно хришћански робови племићког порекла из Византије и са Балкана. Насупрот војном племству које је увек могло да реално угрози његову власт и привилегије, султан је робове опажао као људе од поверења, упркос њиховом социјалном статусу и туђинском, хришћанском пореклу. Тако су робови сачињавали превасходно гардијске пешадијске трупе, нпр. корпус Јаничара задужен за обезбеђење султана, или су радили разноврсне послове на двору.

Са релативним јачањем друштвеног статуса имућних породица из слободних градова и све већим признавањем важности универзитетског образовања у позном Средњем веку и раном Новом веку, увећава се број бирократа пореклом из нижег племства и грађанске класе у настајању – два друштвена слоја сличних прихода и начина живота. Након губитка интересовања фламанских велможа за државну службу, двор грофовије као врховни орган власти постао је током друге половине 12. века магнет за младиће са универзитетском дипломом из права.¹⁰⁸ Гроф Филип од Алзаса је први увео систем професионалних (плаћених) чиновника, судских извршитеља

¹⁰⁶ Опширније у: Colin Imber, *The Ottoman Empire 1300–1650: The Structure of Power*, Palgrave, Basingstoke, 2002, стр. 128–130.

¹⁰⁷ Детаљније погледати у: исто, стр. 130–132.

¹⁰⁸ Wim Blockmans, "Flanders", у: David Abulafia (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume V c. 1198–c. 1300*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, стр. 407–408.

(*bailiffs*), у Фландрији; од 13. века, судски извршитељи су постепено заменили наследне виконте као остатке феудалног система. У Фиренци Козима Медичија и његових наследника (1434–1537), за нарасле потребе дипломатске службе нови чиновници (тзв. *homines novi*), као помоћници амбасадора, били су бирани међу провинцијском универзитетски образованом популацијом, уместо међу аристократама.¹⁰⁹ И у Шпанији Карла V (1519–1556) и Филипа II (1556–1598), просечан чиновник (*letrado*) скромног је порекла и долази из мањег града, вароши, или чак из сеоске средине, али је универзитетски образован правник; чак и у престижним, дворским канцеларијама раде писари и секретари из нижих слојева.¹¹⁰

Бирократију су у различитим историјских епохама и политичким заједницама настањивали и припадници других важних и угледних професија, којима је чиновничка служба била само почетни или завршни степен у успешној еснафској каријери, или почасна дужност на опробаном путу ка вишем друштвеном статусу. У временима која су обележили чести војни походи, бирократију су делом чинили писмени официри и војници након окончања војне обавезе, у покушају да задрже државне приходе или да се припреме за политичку каријеру. Тако је у Источном римском царству у време владавине цара Диоклецијана (284–305) у чиновничку службу ступио значајан број војника, али су касније ипак преовладали чланови бирократских породица и припадници нижих друштвених слојева.¹¹¹ Такође, византијску управу у Италији су од седмог века предводили војни заповедници и чиновници при командама, који су успели да стекну богатство, друштвени статус и престиж нове аристократије, зачињене јасном тежњом потврђивања као доминантне политичке елите.¹¹² Убрзо је руководећи слој византијске војске отпочео процес преображаја поверених државних функција из чисто управних у

¹⁰⁹ Alessandra Contini, “Aspects of Medicean diplomacy in the sixteenth century”, у: Daniela Frigo (ed.), *Politics and diplomacy in early modern Italy: The structure of diplomatic practice, 1450–1800*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, стр. 70–71.

¹¹⁰ Fernan Brodel, *Mediteran i mediteranski svet u doba Filipa II*, том други, Geopetika i CID, Beograd i Podgorica, 2001, стр. 30–32.

¹¹¹ Warren Treadgold, *A History of Byzantine State and Society*, Stanford University Press, Stanford (CA), 1997, стр. 116.

¹¹² Искрпније видети у: T. S. Brown, *Gentlemen and Officers: Imperial Administration and Aristocratic Power in Byzantine Italy A.D. 554–800*, British School at Rome, Rome, 1984, стр. 61–70.

положаје наследног карактера, посебно почасних положаја и титула добијених одлуком цара. Два олакшавајућа чиниоца која су погура-ла војску да се уздигне до политичке моћи били су чврст еснафски дух и професионалне мреже утемељене на осећају достојанства и чисти и поштовању међусобних хијерахијских односа.

Бирајући циљано образоване свештенике и монахе из редова нижег племства и градског слоја, пољски краљ Владислав II Јагелонац (Wladyslaw Jagiello, 1386–1434) изградио је постепено управни апарат са језгром у виду дворског секретаријата као одано „оруђе” у сложеној борби за сузбијање моћи малопољских аристократских породица.¹¹³ Процењује се да је око једне трећине чиновника имало универзитетско образовање стечено на Универзитету у Кракову, док су руководеће положаје у дворском секретаријату попуњавали бискупи. У време владавине Чарлса I (1625–1649), поједини високи дворски положаји попуњавани су непосредним преласком из приватног сектора, на пример из адвокатуре.¹¹⁴ Три четвртине чиновника у служби Чарлса I су заправо били својеврсни аматери у смислу да им је чиновнички положај био само повремено или додатно посао, тј. нису се издржавали од њега, нити су радили пуно радно време.¹¹⁵ Прелазак из приватног сектора у чиновнички апарат био је део пословне стратегије угледних породица да, ради увећања економске користи и друштвеног престижа, инсталирају свог члана тик до кључних чворишта одлучивања.¹¹⁶

Кадровска политика је у Селеукидском краљевству и Египту под Птолемејима била строго етнички профилисана. Високе чиновничке положаје заузимали су искључиво Грци и Македонци, најближи дворски саветници су носили титулу „краљевих пријатеља”, док је Египћанима остављена могућност обављања чиновничких дужности на средњем и нижем нивоу, односно на пословима који су захтевали комуникацију са локалним становништвом, тј. преношење (превођење) одлука власти.¹¹⁷ Ипак, такво решење је у

¹¹³ Daniel Stone, *The Polish-Lithuanian State, 1386–1795*, University of Washington Press, Seattle & London, 2001, стр. 9.

¹¹⁴ Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, Routledge & Kegan Paul, London and Boston, 1974, стр. 258.

¹¹⁵ Исто, стр. 281–282.

¹¹⁶ Исто, стр. 81–82.

¹¹⁷ Alan K. Bowman, *Egypt after the Pharaohs, 332 BC–AD 642*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1996, стр. 62–63; Џон Бордман, Џаспер

позном птоломејском краљевству довело до мањка унутрашње кохезивности различитих хијерархијских нивоа у државном апарату и, уз масовну амнестију грчких чиновника за разне злоупотребе (*philanthropa*), изазвало бројне дисфункционалности у обављању државних послова. Насупрот томе, у појединим државама је приступ владаревој наклоности био отворен и за припаднике других, чак и покорених народа. На пример, историјски извори показују да су припадници суседних народа у Персијском царству, у време династије Ахеменида, постављани на високе управне дужности због недвосмислене оданости владару или, ако су као чланови обласних елита ступали у брачне односе са чланицама и члановима персијских аристократских породица.¹¹⁸ У Инкашком царству (*Tawantinsuyu*, „заједница четири дела” на кечуа језику; око 1200–1533), владар би именовао начелника управног седишта новоосвојене покрајине и тиме би отпочела попуна локалног чиновничког апарата, једнако припадницима месног (покореног) становништва и службеницима из осталих делова царства.¹¹⁹ Мада су управници области, који су уједно били и чланови Савета (својеврсне царске владе) били рођаци актуелног владара, начелници покрајина били су бирани искључиво према поседовању управљачких способности и вештина. Сви виши нивои управне хијерархије били су наследног карактера и делили су се унутар локалних племићких породица, док су нижи чиновнички рангови били доступни свима који су поседовали основна писарска знања и вештине.

Политика попуњавања државног апарата

У савременој јавној управи, регрутација нових службеника представља низ поступака којим су обухваћени оглашавање, спровођење пријемног испита и одабир кандидата за потребе попуне

Грифин и Озвин Мари, *Оксфордска историја Грчке и хеленистичког света*, Clio, 1999, Београд, стр. 392–393; Despina Papadopoulou, “The administration of Egypt in Hellenistic times: The rise and fall of the *oikonomos*”, *Anistoriton Journal*, Vol. 12, 2010, стр. 4.

¹¹⁸ Amélie Kuhrt, *The Persian Empire: A Corpus of Sources from the Achaemenid Period*, Routledge, Oxon & New York, 2010, стр. 26, 183, 274, 291, 298, 310–313, 348–349.

¹¹⁹ Gordon F. McEwan, *The Incas: New Perspectives*, ABC Clio, Santa Barbara, 2006, стр. 131–132.

радних места.¹²⁰ Кандидати морају да испуне унапред утврђене и јавности познате формалне захтеве у погледу здравственог стања, стеченог нивоа образовања, стручних квалификација и специјализација, те професионалног искуства и вештина.¹²¹ Унапред одређена мерила у споју са провером знања и способности представљају конкретну примену начела заслуга као окоснице нормативног оквира који уређује пријем у јавну службу. Због тога се сви кандидати који задовоље формалне захтеве упућују на проверу знања и способности за које се претпоставља да су од претежне важности за упражњено радно место.¹²² Како је сврха тестова као средства провере да сагледа и оцени квалитет кандидата у односу на конкретно радно место, они морају да буду осмишљени тако да тачно мере постављена мерила траженог знања и способности.¹²³ Потом се кандидати рангирају према резултатима оствареним на пријемном испиту и унапред одређени постотак најбоље ранжираних пролази у следећи круг, где одлази на разговор са непосредним надређеним руководиоцем или службеником надлежним за пријем.

У предмодерно доба, запошљавање у државној служби је често зависило од личне (само)воље владара и челника појединих организационих делова управног апарата. Линија разграничења између пристраности и патронаже, с једне стране, и објективних квалитета самог кандидата, с друге стране, била је веома растегљива и порозна. Сложеност и концептуална разрађеност методологије и поступка одабира разликовали су се увелико, и то у распону од свођења на личну процену самог владара до изграђеног нормативног и институционалног оквира и пратеће систематизоване праксе. Пример упрошћеног модела одабира налазимо у случају Луја IX Светог (1226–1270) и Филипа IV Лепог (1285–1314), који су редовно обилазили читаво француско краљевство и лично одабирали

¹²⁰ Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, стр. 413–416.

¹²¹ Gary E. Roberts, "Issues and Challenges in Recruitment and Selection", у: Steven W. Hays and Richard C. Kearney (eds), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, Fourth Edition, Prentice Hall, Upper Englewood Cliffs (NJ), 2003.

¹²² Steven W. Hays, Jessica E. Sowa, "Staffing the Bureaucracy: Employee Recruitment and Selection", у: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2005, стр. 103–105.

¹²³ Norma M. Riccucci, Katherine C. Naff, Madinah F. Hamidullah, *Personnel Management in Government: Politics and Process*, Eighth Edition, Routledge, New York & Oxon, 2020, стр. 249–250.

кандидате за службовање на двору и у државном апарату, али на основу препорука локалних велможа код којих су се те особе већ биле истакле у обављању поверене службе.¹²⁴

У оквиру таквог модела, на одабир чак и обичних дворских чиновника – за шта је одобрење давао лично владар – највећи утицај су имали они који су их предлагали: највиши званичници (министри) или руководиоци различитих дворских служби. На пример, у време владавине Чарлса I, чиновничка места средњег и нижег ранга чак нису ни била предмет његовог одобрења, па су сами руководиоци бирали своје подређене, мада је долазило до сукоба око кандидата за послове у непосредном окружењу краља.¹²⁵ Пријем у краљевску службу је могао да се одигра на два начина: 1) тако што би кандидата из иначе угледне породице протежирао утицајни дворјанин, или чак руководилац нижег ранга уколико је била реч о уласку на почетничко радно место на дну бирократске хијерархије; 2) кандидат би се лично обратио владару са молбом да искаже милост и великодушност позивајући се на своје претходно стечене заслуге за круну.¹²⁶ Тада је постојало општеприхваћено уверење да запошљавање преко протежеа није само по себи неморално и неспојиво са мерилима стручности и заслуга, јер се за највећи број чиновничких положаја нису ни тражиле професионалне квалификације, специјалистичка знања, нити искуство; од кандидата се очекивало да поседује минимум поштења и опште интелигенције.¹²⁷ Клијентелистички однос није нужно био последица родбинских веза, било по крви или браку, него је често био успостављан као продужетак пријатељства или заједничких интереса.¹²⁸

Снажан утицај клијентелистичких пракси код одабира за пријем у државну службу био је уобичајена последица високог друштвеног статуса кандидата, што је онда, у крајњем исходу, умањивало значај

¹²⁴ Alan Harding, *Medieval Law and the Foundations of the State*, Oxford University Press, Oxford, 2001, стр. 148–149; William Chester Jordan, “The Capetians from the death of Philip II to Philip IV”, у: David Abulafia (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume V c. 1198–c. 1300*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, стр. 302–303.

¹²⁵ Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 69–70.

¹²⁶ Исто, стр. 74–75, 77–78.

¹²⁷ Исто, стр. 75–76.

¹²⁸ Исто, стр. 83.

самих личних квалитета потенцијалног чиновника. У напуљском краљевству под Бурбонима (1734–1805), одабир кандидата за рад у дипломатској служби био је проблематичан због нестручности дипломата племићког порекла, које су биле склоне прекомерној потрошњи државног новца а без конкретних резултата за државне и краљеве интересе.¹²⁹ Ипак, регрутовање племића на амбасадорске и помоћне административне положаје било је мотивисано политичким разлозима везивања моћних аристократских породица за тек усталичену династију. У околностима када није постојала традиција образовања и обучавања за дипломатску службу, основни критеријуми за одабир су се сводили на углед, лични интегритет и оданост династији, а њихово оцењивање се, на корист или штету кандидата, скоро искључиво одиграло у сфери дворских интрига и одмеравања снаге појединачних препорука.¹³⁰ Како је поверљива природе посла захтевала да кандидат потиче из родбинског или познаничког круга министра или амбасадора који ће му бити непосредни руководилац, ток његове каријере био је тесно повезан са каријером самог заштитника – или би га пратио када је прелазио у други део државног апарата, или би долазио у ризик да изгуби положај у случају заштитниковог политичког краха.¹³¹

Одабир се заправо одвијао у условима сталне флукуације у динамици друштвене моћи изражене на микро-плану, у виду „надигравања” два чиниоца: 1) степена утицаја клијентелистичког односа кандидата са руководиоцем надлежним за пријем; и 2) знања и способности самог кандидата. У делу о стању папске курије у 16. веку, *Discorso sopra la corte di Roma* (1554), Ђовани Комендоне (Giovanni Francesco Commendone, 1524–1584), кардинал и папски нунције, саветује потенцијалним кандидатима за професионалну чиновничку каријеру у Секретаријату курије, посебно онима слабог имовног стања, да радије траже корист од части.¹³² У околностима сталног такмичења између сиромашних и богатих, способних и медиокритета, Комендоне као сведок времена оцењује да је потребно

¹²⁹ Maria Grazia Maiorini, “Neapolitan diplomacy in the eighteenth century: policy and the diplomatic apparatus”, у: Daniela Frigo (ed.), *Politics and diplomacy in early modern Italy: The structure of diplomatic practice, 1450–1800*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, стр. 193.

¹³⁰ Исто

¹³¹ Исто, стр. 194.

¹³² Giovanni Francesco Commendone, *Discorso sopra la corte di Roma*, Cesare Mozarelli (ed.), Bulzoni, Rome, 2008, стр. 45–47.

имати вешт краснопис и солидна знања из хуманистичких наука и да приправника очекује дугогодишњи тежак рад.¹³³ Један млетачки амбасадор из истог века набројао је следеће пожељне особине које је требало да поседује кандидат за дипломатску службу: опредељеност ка сталном учењу, поштење, угледан отац и социјални капитал у виду бројних рођака и утицајних пријатеља, који је сви скупа требало да осигурају поштовање припадника елите власти гајењем веза са тим кругом моћника.¹³⁴ Дакле, идеалан кандидат је био стручна и умешна особа са ваљаним личним квалитетима, уз то допуњеним одговарајућим друштвеним угледном, статусом и контактима.

Кроз историју су на различитим меридијанима забележени покушаји да се пријем у управни апарат уподоби начелу заслуга, како би се смањило или у потпуности уклонио уплив моћних великашких породица или спречила купопродаја чиновничких положаја. Тако је традиционално право наслеђивања управних положаја према клановској припадности у Јапану било стављено ван снаге током владавине царице Суико (592–628) и принца-регента Шотокуа. Способност и стручност постали су основна мерила пријема у чиновничку службу, првобитно на основу Седамнаест правила принца Шотокуа (648), а потом и Таихо законика (*Taihō-ritsuryō*) од 702. године. За уређење кадровске политике у делу који се односи на пријем, чини се да су важни Седмо правило принца Шотокуа, које истиче да се државне дужности морају додељивати према способностима кандидата, и Четрнаесто правило, које упозорава да чиновници не смеју да завиде једни другима на надарености и мудрости, јер у супротном ниједан мудар човек неће никада успети да ступи у државну службу.¹³⁵ Такође, у време владавине енглеских краљева Ричарда II (1377–1399) и Едварда VI (1547–1553), нормативним оквиром била је прописана обавеза да се у државну службу постављају само најбољи и најзаконитији људи, и то у складу са оценом њихових способности и знања, те да се на положаје не смеју предлагати кандидати на основу поклона, посредовања (тачније,

¹³³ Исто, стр. 84.

¹³⁴ Andrea Zannini, "Economic and social aspects of the crisis of Venetian diplomacy in the seventeenth and eighteenth centuries", у: Daniela Frigo (ed.), *Politics and diplomacy in early modern Italy: The structure of diplomatic practice, 1450–1800*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, стр. 115.

¹³⁵ Vivian M. Carkeek, "The Taiho Code, the First Code of Japan", *Washington Law Review*, Vol. 1, No. 3, 1926, стр. 183–184.

посредне куповине), услуге или симпатије.¹³⁶ У оба случаја, укорененост традиције доделе виших чиновничких положаја само кандидатима аристократског порекла временом је ипак однела превагу и начело заслуга било је поново скрајнуто у кадровској политици.

Најсистематичнију методологију одабира кандидата за државни апарат предмодерног доба била је првобитно развијена у оквирима древне кинеске државотворне мисли и праксе. Мада је владала врло кратко (221–206. п.н.е), династија Ђин је поставила темеље уређења државе и управног апарата, на којима су наредне династије успеле да осмисле политику управљања људских ресурсима са решењима веома блиским данашњим. Прва у низу, династија Хан (206. п.н.е–220. н.е), заговарала је сходно конфучијанском учењу идеју о цару као „сину Неба”, те следствено томе извору политичке власти и господара свих чиновничких положаја и свих чиновника као његових слугу.¹³⁷ Чиновничка служба је била попуњавана на три начина: 1) сви слободни људи, осим трговаца, могли су да се пријаве на основу позива упућеног свима; 2) на основу званичног позива са двора сходно непосредном именовану одлуком цара, а на препоруку високо ранжираних бирократа; 3) на писану или усмену препоруку чиновника средњег ранга, при чему се она обично односила на његовог брата или сина.¹³⁸ Највећи број чиновника је ступао у службу на основу другог и трећег начина, а чак би и препоручени (позвани) кандидати пролазили пробни рад и били би отпуштани уколико не задовоље захтеве дворске службе. Цар Ву је 130. године п.н.е. наредио свим обласним командама и управама да сваке године препоруче по два кандидата за пријем, који би у престоницу долазили крајем године скупа са руководиоцима који су их препоручили, када би ови цару подносили редован годишњи финансијски извештај.¹³⁹ Пропуст обласних команди и управа да пошаљу способне и часне особе био је подложен отпусту из службе, док је пробни рад након положеног пријемног испита заправо смањивао могућност фаворизовања лоших кандидата.

¹³⁶ Linda Levy Peck, *Court patronage and corruption in early Stuart England*, Routledge, London and New York, 1993, стр. 6–7.

¹³⁷ Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA) & London, 2007, стр. 62–63.

¹³⁸ Hans Bielenstein, *The bureaucracy of Han times*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, стр. 132.

¹³⁹ Исто, стр. 134–135.

Кинеска управна мисао и пракса прва је развила систематичне, објективне и обзнањене критеријуме за пријем у чиновничку службу на основу којих су кандидати били оцењивани и ранжирани. У доба владавине цара Ву, веома мали део дворских чиновника био је регрутован са Академије (*T' ai hSiieh*); они су се називали ерудитама (*po-shih*) и обично су били специјалисти за старе текстове, посебно конфучијанске списе, а неформално су били укључени у образовање као чиновници са истраживачким постигнућима.¹⁴⁰ Ерудите су морале да испуне захтеве телесног здравља и способности и да имају најмање 50 година старости, практично су премештани са претходних дужности на двор, где су најчешће после трогодишњег пробног периода именовани на високе чиновничке положаје.¹⁴¹ Више сачуваних царских указа владара Хан открива да се од кандидата очекивало да поседују углед у локалној заједници и врлине, односно како је то касније стандардно формулисано, траже се особе „способне и добре, свесрдне и часне, које краси надареност у цвату и које говоре искрено и опомињу непоколебљиво”.¹⁴² У дворској етикецији позног раздобља владавине династије Хан, израз „надареност у цвату” замењена је изразом „обилна надареност”. Када је реч о стручности, основни захтев је био да кандидат поседује војничке вештине и правничка знања; након 132. године уведен је и додатни захтев: да кандидат мора да има најмање 40 година старости.

Водеће бирократе наведене династије су разрадиле и уредиле изглед поступка одабира за државни апарат. Кандидати су још од 165. године п.н.е. били сабирани у престоници ради полагања пријемног испита, где их је испитивао лично цар или, у највећем броју случајева, највиши дворски званичници.¹⁴³ Пријемним испитом су проверавана знања из области класичних кинеских текстова, писања званичних докумената и правних аката.¹⁴⁴ Пробни рад је укључивао служење у царевој телесној гарди, а указом из 43. године п.н.е. установљено је рангирање на основу четири типа поступања у складу са врлином: 1) једноставно и непосредно; 2) искрено и поштено; 3) скромно и помирљиво; и 4) добронамерно.¹⁴⁵ Наред-

¹⁴⁰ Исто, стр. 138–140.

¹⁴¹ Исто, стр. 140.

¹⁴² Исто, стр. 133.

¹⁴³ Исто, стр. 134.

¹⁴⁴ Исто, стр. 136.

¹⁴⁵ Исто

ни крупан корак одиграо се 208. године, када је Цао Цао, владар краљевства Веи, увео систем чиновничке класификације назван „Девет рангова и непристрасне судије”, како би искусним чиновницима наслеђеним из раздобља династије Хан (206. п.н.е–220. н.е) додао ново поколење младих способних бирократа. Како му само име каже, систем се састоји од девет чиновничких рангова, а непристрасне судије су били заступници двора послати у различите области царства да одаберу кандидате за државну службу и доделе им ранг сходно утврђеној учености и способностима. Након читања препорука и писама примљених из локалне заједнице, судије би разговарале са кандидатима и давале им оцене, на основу којих је потом утврђиван њихов ранг у служби.¹⁴⁶

Ипак, систем „Девет рангова и непристрасне судије” претрпео је измене свега неколико деценија након увођења. Цар је предузео промене како би удовољио захтевима великашких породица из свог непосредног окружења; сада су обични пучани могли да напредују највише до другог ранга, јер су на избор чиновника пресудно утицали само највиши друштвени слојеви локалне заједнице. Обновљена је наследност положаја, па су чиновници могли да постану само најстарији синови из великашких породица, уз могућност напредовања највише до петог ранга. Чланови владареве породице имали су зајамчене положаје на двору у највишим ранговима, мада је углавном реч о положајима почасне природе без извршних овлашћења.¹⁴⁷ Ипак, постојали су путеви напредовања учених и способних младих људи нижег социјалног статуса. Локалне заједнице су и даље задржале право да двору сваке године препоруче тестирање неког изузетно надареног појединца, који би потом био позван у престоницу на проверу тражених знања и вештина. Високи функционери, попут министара, гувернера и облачних инспектора, имали су право да самостално попуне сопствене службе, те су тако и млади људи скромног порекла и имовинског стања могли да на заобилазан начин ступе у државну службу.

Свесни да би везивање двора за аристократске породице и војне команданте могло на дужи рок да буде дестабилизујуће по политички поредак, владари династије Танг (618–907) обновили су

¹⁴⁶ Mark Edward Lewis, *China Between Empires: The Northern and Southern Dynasties*, стр. 38–39.

¹⁴⁷ Исто, стр. 42–43.

и ојачали администрацију даљим усавршавањем система пријема установљеног у време династије Хан.¹⁴⁸ Поступак пријема био је заснован на начелу компетитивности ради запошљавања најнадаренијих младих људи, који су као чиновници стицали углед у локалној заједници и преносили империјалне идеје и вредности на становништво. Династија Сунг (960–1279) је такође наставила традицију давања чиновничке службе школованим људима.¹⁴⁹ Следећи еволутивни „скок” у развоју кадрoвске политике на плану пријема у чиновничке редове одиграо се у доба владавине династије Минг (1368–1644), када је попуњавање државног апарата постало надлежност посебног министарства – Директората за кадрoве. Највеће достигнуће је остварено средином 15. столећа када је окончана дотадашња пракса запошљавања путем препорука и младим образованим људима отворена перспектива да, без обзира на друштвени статус, уђу у службу проласком кроз непристрасан систем квалификационих испита.¹⁵⁰ Постојала је и могућност да се из редова техничког особља пређе у чиновнике такође проласком пријемног испита. Након завршених универзитетских студија, дипломци су били регистровани у Директорату за кадрoве и стављени на листу чекања за доделу чиновничког положаја.¹⁵¹ Дипломци су били распоређивани према динамици потреба текућих административних послова и од њих се очекивало да практично знање стекну у оквиру приправничког стажа, који је могао да потраје од неколико месеци до три године.

Чиновништво је било разврстано у девет рангова (*p'in*), нумерисаних од 1 (највиши) до 9 (најнижи), од којих је сваки пратила прописана свечана или службена одежда, титуларна етикеција и приход.¹⁵² Рангови од 1 до 3 су се сматрали вишом класом чиновника; рангови до 4 до 7 средњом класом; и рангови 8 и 9 су били најнижа

¹⁴⁸ “Restoration of Empire”, у: Robert L. Worden, Andrea Matles Savada and Ronald E. Dolan (eds), *China: A Country Study*, <http://countrystudies.us/china/9.htm>.

¹⁴⁹ “The Chinese Regain Power”, у: Robert L. Worden, Andrea Matles Savada and Ronald E. Dolan (eds), *China: A Country Study*, <http://countrystudies.us/china/11.htm>.

¹⁵⁰ Опширније у: Charles O. Hucker, “Ming government”, стр. 30–35.

¹⁵¹ Charles O. Hucker, “Governmental Organization of The Ming Dynasty”, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Vol. 21, 1958, стр. 33–34.

¹⁵² Исто, стр. 41. Сваки ранг је имао два степена – горњи и доњи – што је заправо значило да постоји 18 различитих нивоа напредовања.

класа.¹⁵³ Најбољи универзитетски дипломци почињали би каријеру у рангу 6 или 7, с тим што би служба у удаљеној области царства по правилу носила са собом већу вероватноћу споријег напредовања ка врху лествице. Поједини положаји, попут наставника у конфуцијанској школи (ранг 9), представљали су својеврсни каријерни ћорсокак, мада су били цењени. Одређени број приправника би уместо стажа као првог корака ка радном односу добијао само привремен статус посматрача у некој служби унутар државног апарата, након чега би био враћан на листу чекања. Пун радни однос није даван на неограничено време, већ је млади чиновник добијао прво уговор на једну годину, а потом на три, а тек на крају пун уговор на девет година – наравно, уколико би његови надређени сваки пут позитивно оценили његов радни учинак.¹⁵⁴ Након истека деветогодишњег уговора, чиновник био би враћан назад у Директорат за кадрове на поновно распоређивање.

Професионални положај чиновника у погледу права и обавеза био је исцрпно уређен још у Хетитском царству (око 1400–1200. п.н.е), посредством развијеног система обавезујућих уговора за обављање државне службе. Уговори су детаљно прописивали делокруг послова и пратећих дужности за сваки чиновнички положај попут: главни писар, управитељ складишта, старешина вина, главни писар кухиње, старешина телесне страже, вођа десетине итд.¹⁵⁵ Када је реч о трајању чиновничког запослења током владавине династије Минг, једино су лекари и астролози имали дугорочне и наследне положаје, док је типичан радни однос трајао између три и шест година.¹⁵⁶ Стратези Директората за кадрове су још тада покушали да спрече настанак сукоба интереса, па су забрањивали чиновницима да током читаве каријере раде у управи покрајине у којој су рођени и да два рођака раде у истом делу чиновничког апарата – тзв. правило избегавања (*hui pi*).¹⁵⁷

Од освета цивилизације, у различитим државама предмодерног доба, свечано заклинање владару на оданост и верност представљало је уобичајену ритуалну компоненту поступка пријема новог

¹⁵³ Исто, стр. 42.

¹⁵⁴ Исто, стр. 43.

¹⁵⁵ Амели Курт, *Стари исџок*, први том, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 2004, стр. 282.

¹⁵⁶ Исто, стр. 48.

¹⁵⁷ Charles O. Hucker, "Ming government", стр. 54.

чиновника у државну службу, или пак постављања на руководилачки положај. Заклетва је вољан исказ у виду обећања (завета) праћен претњом божанске казне уколико је сам исказ дат лажно или ако дође до његовог кршења неком интенционалном радњом.¹⁵⁸ Образац заклетве као својеврсне формалне изјаве о властитим будућим намерама увек је ојачан сакралном димензијом, како би се осигурало да ће члан политичке заједнице поступати одговорно чак и у одсуству непосредног надзора, односно у околностима недовољних капацитета политичког ауторитета за примену физичке силе против непослушних.¹⁵⁹ Нови краљевски заступници и дворјани морали су време Луја IX Светог да дају заклетву којом се обавезују да ће штитити права и краља и народа.¹⁶⁰ И у време владавине енглеског краља Чарлса I полагање заклетве, најчешће над Библијом и клечањем пред руководиоцима краљевске службе у којој се кандидат запошљавао, било је саставни део свечаности постављања на чиновнички положај, а њен садржај се односио на јавно исказивање оданости краљу, његовим законитим наследницима и породици и прихватања обавезе стручног, часног и поштеног извршавања свих краљевих одлука, чувања службених тајни и дужности борбе против свих завојевача.¹⁶¹ У Фирентинској републици 16. века, амбасадори су се заклињали над Новим заветом пре сваког одласка на дипломатску мисију да ће поступати искључиво и строго према упутствима владе.¹⁶² У турбулентним временима религијских реформи и сукоба – попут оних унутар хришћанских деноминација у виду великог раскола (1054), сукоба иконодула и иконокласта у Византији (осми и девети век), или протестантске реформације (16. век) – заклетва је често садржала и исказ оданости „исправној” вери или њеном „исправном” тумачењу.

¹⁵⁸ “Oath”, у: *Encyclopedia Britannica* (интернет издање), 2023, <https://www.britannica.com/topic/oath-religious-and-secular-promise>.

¹⁵⁹ John M. Roberts, “Oaths, Autonomic Ordeals, and Power”, *American Anthropologist*, Vol. 67, No. 6, 1965, стр. 206–208.

¹⁶⁰ Alan Harding, *Medieval Law and the Foundations of the State*, стр. 149.

¹⁶¹ Gerald E. Aylmer, *The King’s Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 143–148.

¹⁶² Alison Brown, *Bartolomeo Scala, 1430–1497, Chancellor of Florence: The Humanist as Bureaucrat*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1979, стр. 144.

Награђивање и напредовање

У савременој јавној служби, оцењивање радног учинка представља претежно мерило напредовања каријерног јавног службеника. Оцењивањем се вреднују квантитативни и квалитативни показатељи начина обављања свакодневних радних задатака, функционалност понашања на радном месту, мера у којој су смернице руководиоца јасно схваћене и практично прихваћене, те потенцијал за даљи развој каријере.¹⁶³ Данас је доминантан модел руковођења радним учинком (*performance management*), који, ослањајући се на стратешко планирање, настоји да обједини фазе планирања, развоја, надзора, оцењивања и награђивања у целовит производни циклус, како би се оптимизовало делотворно постизање усвојених организационих циљева.¹⁶⁴ Пре опсежних реформи јавног сектора спроведених током осамдесетих и деведесетих година 20. века, напредовање је било тесно повезано са дужином радног стажа (*seniority*).¹⁶⁵ Особа примљена у почетном чиновничком звању (на најнижем нивоу хијерархије) могла је без претераног залагања – али наоружана упорношћу и стрпљењем – да периодично, након истека одређеног рока, прелази у наредни виши чиновнички ранг и, уз мало среће и брижљиво гајене професионалне и социјалне контакте, дочека одлазак у пензију на руководилачком месту нижег или средњег ранга.¹⁶⁶ Концепт напредовања заснован искључиво на дужини радног стажа негирао је сврсисходност мерења самог радног учинка, односно наговештавао је претпоставку да сви чиновници истог ранга имају једнак или веома сличан радни учинак. Наведена претпоставка имала је смисла у традиционалном моделу бирократске организације који је целокупну пажњу поклањао

¹⁶³ Опширније видети у: Dennis M. Daley, "Designing Effective Performance Appraisal Systems", у: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, Second Edition, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2005, стр. 501–503.

¹⁶⁴ Norma M. Riccucci, Katherine C. Naff, Madinah F. Hamidullah, *Personnel Management in Government: Politics and Process*, стр. 279–281.

¹⁶⁵ О садржају реформи и различитим оценама њиховог домета видети истраживања сабрана у зборницима: Jerri Killian, Niklas Eklund (eds), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2008; Shaun F. Goldfinch, Joe L. Wallis (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton (MA), 2009.

¹⁶⁶ Детаљније о традиционалним праксама у: Norma M. Riccucci, Katherine C. Naff, Madinah F. Hamidullah, *Personnel Management in Government: Politics and Process*, стр. 299–505.

строгом придржавању правила и процедура и извршавања налога надређених руководиоца.

Током читавог предмодерног доба, кадрoвска политика је у погледу оцене радног учинка и следственог награђивања била првенствено усмерена на вредновање степена послушности чиновника надређеном руководиоцу, односно владару у крајњој инстанци, у контексту извршавања конкретних поверених радних задатака. Иако је највећа пажња посвећивана извршавању наређења, бирократије су у различитим цивилизацијама и историјским епохама имале и додатне критеријуме и методологије оцене професионалног залагања чиновника. Поред захтева за потпуним придржавањем правила и наредби, кадрoвска политика у државном апарату Ахеменидског царства (550–330. године п.н.е) била је отелотворена у дугом приправничком стажу и у очекивању од чиновника да стално унапређују радни учинак и увећавају стручна знања и професионалне вештине.¹⁶⁷ У *Арѿхашастѿри* (*Arthashastra*, санскр. *Расѿрава о државоѿворсѿѿву*), староиндијској политичко-филозофској расправи приписаној Каутиљи (познатом и као Чанакаја [Chanakya]), премијеру цара Чандрагупте (око 300 п.н.е), владару се препоручује да награди и унапреди само службенике који доносе корист држави. Из детаљног набрајања образаца поступања чиновника који могу да доведу до губитака за државну ризницу, могуће је посредно извући мерила вредновања рада у државној служби: познавање прописа и обичаја, разумевање радног задатака, марљивост, посвећеност, усредсређеност, усмереност на учење и усавршавање.¹⁶⁸ Поред тога, Каутиља наглашава и важност интегритета, чврстине карактера и уравнотежености темперамента чиновника као неизоставних чинилаца успешног деловања чиновника у интересу владара и за опште добро читаве државе.¹⁶⁹ У бирократском апарату Отоманског царства, током 16. века, поседовање сложених специјалистичких знања у области финансија изједначило је могућности напредовања, а понекада давало и предност, спрам класичног образовања стеченог у медреси, које јесте било цењеније

¹⁶⁷ Ali Farazmand, "Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration", у: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009, стр. 38–39.

¹⁶⁸ Kautilya, *The Arthashastra* [edited and translated by L.N. Rangarajan], Penguin Books India, New Delhi, 1992, стр. 283.

¹⁶⁹ Исто, стр. 286.

али није било само по себи уносно. Иако је опао значај интерног бирократског образовања и породичног порекла, дипломци *ilmiye* задржали су престиж и већа примања, али дугорочно су чиновници са специјализацијом у финансијама могли да стекну далеко већи иметак. Због тога је Мустафа Али (1541–1600), у свом приручнику *Савешник за султане (Nushat's-Salatin)* заснованом на личном државничком искуству, оштро критиковао фаворизовање бирократа без широког образовања у одабиру за високе положаје.¹⁷⁰

Напредовање је увелико зависило и од стратешке политичке важности поједине службе или дела управног апарата за остварење државних циљева, а понекада од делокруга и сложене природе административних послова. Тако је, на пример, каријера обичног службеника дипломатске службе Млетачке републике током 17. и 18. века трајала прилично дуго: тек је 15 до 20 година проведених у иностранству отварало врата за сталан положај и могућност напредовања у државном апарату.¹⁷¹ Понекада је напредовање у хијерархији било резултат успешно обављене конкретне државне мисије или поверљивог задатка од велике личне важности самом владару – било да су донели огромну корист за њега и његову породицу или државу, било да су оснажили његов углед као суверена у очима владара суседних земаља. Примера ради, у јапанским владарским хроникама остало је забележено да је 607. године службеник Оно-но-Имоко био унапређен из петог у чак први чиновнички ранг, што је била награда за успешно вођење јапанског посланства на кинеском двору.¹⁷² У време владавине цара Тенмуа (673–686), чиновници су на основу професионалних заслуга одлуком владара, а на основу правила уведених 673. године, могли да буду унапређени чак у виши друштвени статус, који је, иако није био у правом смислу племићки, био изједначен са положајем дворских аристократа блиских цару.¹⁷³

¹⁷⁰ Cornell H. Fleischer, *Bureaucrat and Intellectual in the Ottoman Empire: The Historian Mustafa Ali (1541–1600)*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1986, стр. 224.

¹⁷¹ Andrea Zannini, “Economic and social aspects of the crisis of Venetian diplomacy in the seventeenth and eighteenth centuries”, стр. 117.

¹⁷² Inoue Mitsusada and Delmer M. Brown, “The century of reform”, у: Delmer M. Brown (ed.), *The Cambridge History of Japan — Volume 1: Ancient Japan*, Cambridge University Press, Cambridge et al., 2006, стр. 177–178. Хијерархија је била састављена од 12 рангова названих према конфучијанским врлинама.

¹⁷³ “Kofu and Asuka Periods”, у: Ronald E. Dolan, Robert L. Worden (eds), *Japan: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, Washington, 1994, <http://countrystudies.us/japan/6.htm>.

У појединим околностима, напредовање је било инструментализовано у контексту политичких обрачуна владара са моћном аристократијом или настојања двора да обузда самосталност званичника у удаљеним подручјима, увек ризичну за делотворност централне власти. Каутиља је у *Арѿхашастѿри* саветовао владаре да стално ротирају руководиоце из одељења у одељење, како би спречили успостављање клијентелистичких пракси са становништвом (посебно имућним слојевима), те осигурали објективност и непристрасност у односу са подређенима.¹⁷⁴ Такође, поменути јапански цар Тенму увео је 678. године систем премештаја цивилних и војних чиновника у зависности од резултата њиховог рада.¹⁷⁵ У доба вишедеценијске владавине султана Сулејмана I Величанственог (1520–1566), даље је развијена церемонијална кодификација поступања бирократске елите у виду зборника управних закона (*kanunname*), и то у оквиру отоманског династичког права (*kanun*) које је допуњавало шеријатско право засновано само на тумачењу исламског учења.¹⁷⁶ Ипак, напредовање кроз хијерархију државног апарата било је условљено појединачним заслугама и текућим потребама султана, што је у пракси често доводило до одступања од важећих правила. Доступна званична документа Отоманског царства из тог времена сведоче о честим рохадама званичника на највишим управним положајима – ризничара (тј. министра финансија) и канцелара; то указује да су или тражена знања и способности били исти за обе функције, или је број квалификованих и способних бирократа тог калибра био мали, или је реч о истој линији напредовања где нису ни била важна специјализована знања.¹⁷⁷

Како су изгледале нормативна и практична страна предмерног вредновања радног учинка? Размотримо пример детаљно уређеног система кадровског управљања из доба династије Минг. У оквиру тог веома напредног система, руководиоци су имали прописану обавезу да периодично проверавају радни учинак чиновника, док су радни досијеи били вођени централизовано под окриљем Директората за кадрове (посебно министарство у царској

¹⁷⁴ Kautilya, *The Arthashastra*, стр. 286.

¹⁷⁵ “Kofu and Asuka Periods”.

¹⁷⁶ Искрпније о отоманском кануну видети у: Linda Darling, “*Kanun and Kanunname in Ottoman Historiography*”, *Journal of the Ottoman and Turkish Studies Association*, Vol. 9, No. 1, стр. 151–177.

¹⁷⁷ Cornell H. Fleischer, *Bureaucrat and Intellectual in the Ottoman Empire: The Historian Mustafa Ali (1541–1600)*, стр. 216–217.

влади).¹⁷⁸ Чиновника је првенствено оцењивао непосредни претпостављени руководиоца као натпросечног, просечног или инфериорног; та оцена би потом била допуњена на основу годишњих извештаја обласног инспектора, а на крају би се синтетизована оцена прослеђивала Директорату за кадрове ради даљег поступања.¹⁷⁹ Висока оцена је отварала могућност за напредовање, просечна за останак у истом рангу још један мандат, док је ниска оцена водила спуштању на нижи ранг. Ипак, оцене су праћене у раздобљу од девет година да би се онда применила сложена формула за добијање коначне оцене рада чиновника. Други механизам оцењивања, тзв. велико свођење рачуна (*ta-chi*), обухватао је поступак евалуације свих чиновника послатих у удаљена подручја царства који је спровођен сваке три године, мада су обласни гувернери слали двору и редовне годишње извештаје о раду обласних и локалних управа у њиховој надлежности.¹⁸⁰ Трогодишњи евалуациони извештаји су укључивали и мањкавости чиновника везане за нпр. ментално здравље, суровост, нестабилност, сенилност и непажњу, али и самооцењивање обласних званичника. Трећи механизам оцењивања се спроводио сваких девет или десет година и обухватао је чиновнике средњег и нижег ранга у престоници, а садржај је био исти као код претходно описаног.¹⁸¹

Чиновници највиша четири ранга подносили су самоевалуационе извештаје непосредно цару, али су веродостојност чињеница изнетих у тим извештајима пажљиво проверавали цензори, односно, речено савременим речником, инспектори унутрашње контроле. Директорат за кадрове увео је 1384. године ванредни поступак унапређења на основу тзв. гарантованих препорука, односно препорука које би дали руководиоци управних одељења за марљиве службенике чије је залагање на послу промакло пажњи Директората током редовног поступка оцењивања.¹⁸² Препоруке су повлачиле са собом одговорност руководиоца у случају да се препоручени чиновник понашао непрофесионално или неморално,

¹⁷⁸ Charles O. Hucker, "Governmental Organization of The Ming Dynasty", стр. 35.

¹⁷⁹ Исто, стр. 43.

¹⁸⁰ Исто, стр. 43–44. На пример, забележено је да је 1385. године од укупно 4117 обласних званичника, сабраних у Пекингу, по њих 10 одсто добило високу и ниску оцену.

¹⁸¹ Исто, стр. 45.

¹⁸² Исто, стр. 45–46.

што је онда учинило руководиоце додатно опрезним. Приликом именованја чиновника на нови положај, Директорат за кадрове се ослањао на радни досије и кумулативне оцене радног учинка. Основно правило је било да чиновник може да напредује само у наредни ранг, осим у изузетним случајевима када би, као последица хира, цар посебним указом унапредио појединца и тако заобишао редован поступак номинације.

Када је реч о надокнади за обављање државне службе, још у доба првих држава је преовладало уверење да они који помажу владару и спроводе његове одлуке у дело морају да буду у довољној мери награђени, како би се успоставио јасан и постојан однос реципрочних обавеза. Тако у папирусу „Савет краљу Мерикареу” (2075–2040. п.н.е), упућеном владару Десете династије у Старом Египту, налазимо препоруку да издашно плаћа чиновнике како би осигурао да доследно и непристрасно спроводе његове одлуке, односно како не би пали у искушење, попут сиромаша којег нагони глад да не говори истину.¹⁸³ Сененмут, премијер помињане староегипатске владарке Хатшепсут (1479–1458. п.н.е), иако скромног порекла, обогатио се напредујући до највиших управних положаја, мада нису заостајале ни друге, спрам њега ниже рангиране бирократе, о чему сведоче њихове раскошно украшене гробнице, испуњене у то време цењеним материјалним добрима.¹⁸⁴ Реч је о званичницима који су руководили фараонским рудницама и житницама, или су надзирали промет драгоцених метала и роба дуж важних трговачких путева.

У појединим цивилизацијским круговима, попут разнородног света старогрчких полиса, развијена традиција политичке филозофије и богата демократска пракса нису довеле до успостављања плаћеног управног апарата, чак ни у околностима великог обима државних послова Атине. Послови административне природе препуштани су без икакве новчане или материјалне надокнаде, осим бесплатног оброка током рада; изабране „привремене” бирократе су се потом трудиле да овладају умећем управљачког заната и наставе каријеру у виду успешног политичког ангажмана.¹⁸⁵ Будући

¹⁸³ Наведено према: Richard B. Parkinson, *The tale of Sinuhe and other ancient Egyptian poems 1940–1640 BC*, Clarendon Press, Oxford, 1997, стр. 212–234.

¹⁸⁴ Cara Koonen, *The woman who would be king: Hatshepsut's Rise to Power in Ancient Egypt*, стр. 98.

¹⁸⁵ Исцрпније о изгледу јавне службе у старогрчким полисима видети у: Луђано Камфора, „Грађанин”, у: Жан-Пјер Вернан, *Ликови стiare Грчке*, Clio, Бео-

да су уместо целовитог државног апарата постојали функционално специјализовани одбори састављени од по десет грађана, случајно изабраних на лутрији, и то на мандат у трајању од само једне године, може се рећи да је атинска бирократија била аматерска.¹⁸⁶ За разлику од обављања државних послова из части у време Римске републике, у Римском царству су сви службеници имали плату, осим робова који су обављали техничке послове. За просечног чиновника плата није била уносан извор прихода, осим за порезнике и финансијске службенике чији су позамашни приходи играли улогу својеврсне антикорупцијске мере. У Источном римском царству (284–457), а посебно у време владавине цара Диоклецијана, чиновници су попут војника плаћани у храни, и то све до раног петог века, када су плате почеле да се изражавају у злату.¹⁸⁷ Тадашња примања нису била довољна, па је значајан број чиновника зарађивао „додатак” у виду ситних такси и путем проневера. Боље су пролазили бележници, који су имали право на веће накнаде, које би потом користили да подмите високе чиновнике да им омогуће напредовање – у случају царских службеника, чак на место сенатора.

Чиновници су у Византији 11. века добијали годишњу плату познату као *roga*, која се исплаћивала у златницима, а понекад је била допуњавана или повремено замењивана одећом или тканином од свиле.¹⁸⁸ Бројне хронике о владавинама царева из тог века почињу извештајем о великодушности владара приликом ступања на престо и то у виду давања унапређења и дарова у новцу. Додуше, поједини владари, попут Исака I Комнена (1057–1059), прво су били великодушни према бирократама, да би им потом умањили плату у оквиру мера за кресање буџетских трошкова.¹⁸⁹

Унутар древне политичко-филозофске мисли, у Каутиљиној *Арѷхашасѷри* налазимо најразвијеније идеје о томе како да се дизајнира оптималан чиновнички платни систем. Каутиља даје

град, 2007, стр. 127–154; Ian Morris, “The Greater Athenian State”, у: Ian Morris and Walter Scheidel (eds), *The Dynamics of Ancient Empires: State Power from Assyria to Byzantium*, Oxford University Press, Oxford, 2009, стр. 99–177.

¹⁸⁶ William C. Beyer, “The Civil Service of the Ancient World”, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 4, 1959, стр. 245–246.

¹⁸⁷ Warren Treadgold, *A History of Byzantine State and Society*, стр. 116.

¹⁸⁸ Jonathan Shea, *Politics and Government in Byzantium: The Rise and Fall of the Bureaucrats*, I. B. Tauris, London, 2022, стр. 17–21.

¹⁸⁹ Исто, стр. 17.

начела за утврђивање чиновничких плата (у новцу, натури, уступљеној обрадивој земљи, или хибридно), платних разреда сходно нивоу образовања и специјалистичких знања и путних трошкова.¹⁹⁰ Каутиља чак предвиђа и пружање помоћи породицама умрлих чиновника у време вршења службе, посебно деце и старијих чланова.¹⁹¹ Уколико тренутно нема довољно новца у државној ризници, чиновници ће делом бити исплаћени у натури (шумској грађи, стоци или земљи) у складу са начелима великодушности (*dhanna*) и сразмерности човекових егзистенцијалних потреба (*artha*). Према Каутиљиним замислима, хијерархија годишњих примања запослених у државном апарату треба да буде устројена у три платне врсте:

1) висока, у којој су у пет платних разреда сврстани принц-престолонаследник, краљица, краљева мајка, министри, краљеви саветници, највиши дворски чиновници, обласни гувернери, остали принчеви и управници државних земљишних поседа и мануфактура (распон је између 48.000 и 4000 пана);

2) средња, где је у пет платних разреда обухваћен веома широк опсег чиновничких послова – од рачуновођа и обавештајних службеника до вајара, музичара и забављача (распон примања је између 3000 и 250 пана); и

3) нижа, са два платна разреда који укључују најниже службенике, стражаре и слуге (распон примања је између 120 и 60 пана).¹⁹²

Видимо да је сразмера између највиших и најнижих годишњих примања, укупно посматрано, чак 800:1, а смањује се на 50:1 ако узмемо само обичне чиновничке положаје, односно само средњу и нижу платну врсту или положаје који не укључују руководилачке дужности.

У позно доба владавине династије Хан, судећи према платном списку од 50. године, једино запослени у најнижим чиновничким ранговима нису могли да живе од плате, али је цар делио дарове у вредности половине годишњих примања за Нову годину, на Дан почетка пролећа и за фестивал, док је додатни новац дељен

¹⁹⁰ Kautilya, *The Arthashastra*, стр. 288.

¹⁹¹ Исто, стр. 293.

¹⁹² Исто, стр. 289–292.

поводом излечења или смрти цара или без икаквог повода – као знак његове милости.¹⁹³ Иако су се стално жалили на ниска примања недовољна да покрију животне трошкове, чиновници су у време династије Минг (1368–1644) уживали право на плаћено боловање или одсуство због смрти члана породице у трајању до три месеца.¹⁹⁴ Плата у рангу 1 је била чак више од 17 пута већа од плате у рангу 9; гледано само у опсегу највиша три ранга, чиновник у рангу 1 имао је плату више од три пута већу од колеге у рангу 3.¹⁹⁵ Радни век је трајао до 70 година старости – осим у случају телесне инвалидности, када је чиновник могао да се пензионише већ са 55 година.¹⁹⁶ Ниска примања су, макар симболички, била надомештена друштвеним престижом израженим у 42 титуле, које су чиновници стицали како су напредовали унутар истог ранга и променом ранга.¹⁹⁷ Титуле у највиших пет рангова су почињале са формулом „велики мајстор”, а у осталим са „господин”; нпр. највиша титула у рангу 1 је гласила: „поседно унапређен велики мајстор за сјајну срећу”, а највиша у нпр. рангу „господин за подстицање врлине”. Упоредо је постојало десет титула за заслуге, које су за посебна достигнућа у служби могли да добију само чиновници у рангу 1 до 5.

За разлику од средњовековне Кине, у Енглеској 17. века, у време владавине Чарлса I, систем плаћања чиновника је био прилично разуђен и хаотичан: хонорари, ануитети, пензије, наднице, стипендије, напојнице (једнократна новчана награда исплаћивана на крају запослења по уговору), надокнаде за исхрану, свечане униформе, додаци и дарови у роби – све осим плата у савременом значењу.¹⁹⁸ Стога је веома тешко утврдити колико је тачно износила месечна (или годишња) просечна зарада енглеског чиновника. На пример, забележено је да је 1620. године годишња зарада обичног чиновника на двору износила између 700 и 800 фунти, што је изражено у данашњој вредности између 212.000 и 242.000 евра.¹⁹⁹ Поређења

¹⁹³ Hans Bielenstein, *The bureaucracy of Han times*, стр. 126–129.

¹⁹⁴ Charles O. Hucker, “Ming government”, стр. 51.

¹⁹⁵ Исто, стр. 50–52.

¹⁹⁶ Исто, стр. 54.

¹⁹⁷ Списак свих титула налази се у Табели 1.2 у: исто, стр. 50.

¹⁹⁸ Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 160.

¹⁹⁹ Исто, стр. 203. Прерачунато према: Eric W. Nye, “Pounds Sterling to Dollars: Historical Conversion of Currency”, 17. децембар 2023, <https://www.uwyo.edu/numimage/currency.htm>.

ради, годишња плата рачуновође била је 20 фунти, или 35–40 пута мање, а обичног слуге свега четири фунте, или 175–200 пута мање.²⁰⁰ Додатну збрку ствара чињеница да су поједини службеници добијали два хонорара: један из централног краљевског трезора и други у одељењу где су радили. Чиновници вишег ранга обично су примали пензије и годишње приходе (ануитете), с тим што је разлика у томе што је потоња врста примања била давана до краја живота.²⁰¹ Без обзира на назив, примања чиновника најчешће су имала облик хонорара, који нису били увек редовни, а варирали су у зависности од далекосежности утицаја заштитника (патрона) или од угледа чиновника на самом двору.²⁰² Дарови су обично давани надређенима или колегама истог ранга.

Анализа доступне историјске грађе показује да је редовност примања плате или осталих врста накнаде кроз читаву повест чиновништва био хронично променљив чинилац у буџетској једначини. Дворски буџет предмодерних држава увелико је био под непосредном контролом владара и зависио је од конкретног учинка порезника и пратећих службеника у погледу прикупљања дела разрезаних прихода који су припадали централном трезору. У ситуацијама крупних природних непогода, изгубљених ратова, свргавања владара, односно корених политичких промена, и нерационалног трошења државних прихода, празна ризница је за обичног чиновника најчешће значила и губитак сигурних примања и останак без радног места. Током позног 18. и раног 19. века, француске бирократе нижег ранга су живеле у неизвесности останка без посла, јер су министри, због скупштинских одлука о смањењу годишњих буџетских трошкова за плате у државном апарату, морали да драстично смањују плате или отпуштају запослене.²⁰³ Тако би отказ, одлазак у пензију или смрт једног чиновника значила макар и благо повећање плата његовим колегама, што је временом подстакло праксу потказивања и ширења

²⁰⁰ Li Jiang, *Wage labour and living standards in early modern England: A case study of the Shuttleworth accounts, Lancashire 1582–1621*, докторска дисертација, University of Exeter, September 2022, <https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10871/132464/JiangL.pdf?sequence=1>, стр. 90.

²⁰¹ Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 161–162.

²⁰² Исро, стр. 176–179.

²⁰³ Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, стр. 61.

интрига са политичком позадином и, у крајњем исходу, створило атмосферу параноје.²⁰⁴

Наполеон је 1806–1807. године због законског уређења права на пензију свих који раде у државној служби увео систем праћења и поређења рада чиновника путем вођења радних досијеа, где су кумулативно бележене све информације од значаја за каријеру – чак и у случају преласка из једног у потпуно други део државног апарата.²⁰⁵ Посебно одељење (*Bureau de comptabilité*) систематично је проверавало податке из радних досијеа и верификовало њихову тачност. До нарушавања деловања описаног система дошло је током Јулске монархије (1830–1848), када је у одлучивању о напредовању дата предност писаним препорукама у односу на измерени радни учинак; препоруке су, наравно, биле повезане са високим друштвеним статусом типичног профила младог и амбициозног чиновника.²⁰⁶ Препоруке су најчешће давали посланици парламента чији је интерес био да тиме узвратно осигурају изборну подршку угледне породице из које долази чиновник. Превласт препорука над радним учинком у одређивању плате, па и самог радног статуса, драстично је повећала ризик останка без посла услед самовоље руководиоца. Обичан чиновник скромног порекла и друштвеног статус је тиме гурнут у однос веће зависности од непосредно надређеног руководиоца, будући да се у његовој надлежности налази оцена чиновничког рада и, у крајњој линији, одлука о останку на радном месту и напредовању.

Образовање

Живимо у доба када се знање високо вреднује, а стално учење све већег обима информација се убрзава и постаје све креативније. Учење у савременим организацијама, па и у јавној управи, рутинизовано је у виду периодичних кратких стручних обука и усмерено је на стварање претпоставки да руководиоци слој и запослени могу да пруже делотворан одговор на променљиво окружење.²⁰⁷ Разуме-

²⁰⁴ Исто, стр. 62.

²⁰⁵ Исто, стр. 66–67.

²⁰⁶ Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, стр. 128–129.

²⁰⁷ Опширније о дугорочном значају улагања у професионално образовање у савременој јавној управи видети у: Montgomery Van Wart, “Organizational

вање важности знања као ресурса који ствара предуслове за високи ниво аутономности у обављању радних задатака преовладало је и у увођењу управљања знањем, као дела руководилачке стратегије усмерене на дељење стручних знања и вештина и добре праксе.²⁰⁸ Данас се знање и стално учење узимају здраво за готово, али током највећег дела повести цивилизације само незнатан удео становништва је био елементарно писмен и током живота пролазио некакав образовни процес. Ипак, доступни археолошки налази и историјска грађа сведоче да је већ код владара првих цивилизација постојала свест о важности знања за делотворно пружање помоћи владару у вођењу државних послова. Образовање бирократа било је организовано на два основна начина: 1) у оквиру наставног програма усмереног на стицање општих знања доступних у конкретној историјској епохи, уз додатну практичну писарску обуку; 2) у оквиру високошколских установа посебно основаних за систематично одгајање нових покољења чиновника.

У Месопотамији и, касније, код Маја и Астека, образовни систем био је намењен превасходно аристократској деци и усмерен на репродукцију класе свештеника и писара, а школе су углавном биле смештене при храмовима. Настава се одвијала у библиотеци, где су ученици стицали вештине памћења, реторике и писања, док је виши ниво наставног програма обухватао природне науке, медицину, право и астрологију. Образовање староегипатског чиновника било је од 20. века пре нове ере плански уређено и институционализовано у виду посебне школе, мада је основно формално образовање било у домену свештенства као интелектуалне елите. Деца узраста пет година су полазила у основну школу, где су учила читање и писање до 16. или 17. године, али је већ од 13. или 14. године упоредо спровођена практична обука за чиновничку службу. Пронађено је неколико збирки вежби које показују како су изгледали степени образовања за писара, а забележено је и како су наставници исправљали и строго телесно кажњавали ученике.²⁰⁹ Пар миленијума касније, у Европи, тачније у Римском царству, и даље

Investment in Employee Development”, у: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, Second Edition, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2005, стр. 272–294.

²⁰⁸ Paul Thompson, Mats Alvesson, “Bureaucracy at Work: Misunderstandings and Mixed Blessings”, у: Paul du Gay (ed.), *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford & New York, 2005, стр. 98–99.

²⁰⁹ John Ray, “Egypt under the Pharaohs”, стр. 196.

је постојала неподударност у карактеру стеченог знања и врсти административних послова. Тако се од типичног римског чиновника очекивало да има опште знање о античком књижевном наслеђу (*litterae*), иако је заправо обављао само рутинске секретарске послове.²¹⁰

Као институционална претеча специјализованог чиновничког образовања може се узети дворска школа која се помиње у списима из доба владавине Четврте династије (2575–2467. п. н. е), која је била затвореног типа, односно намењена искључиво деци племића и дворјана.²¹¹ У време владавине династије Хан, тачније 178. године, основана је Школа код Капије простране престонице (*Hung-tu men hsieh*), која је једном годишње попуњавана једном хиљадом кандидата, које су препоручивали обласни управитељи и команданти.²¹² Будуће бирократе су подучаване калиграфији, састављању званичних докумената и писању поезије у прози *fu*, доминантног литерарног облика у време династије Хан који је имао улогу у званичној (дворској) култури. Школа је настала као својеврсна алтернатива тадашњем званичном високошколском систему, што је изазвало бројне жестоке критике са позиције академског образовања које су се сводиле на омаловажавање програма струковних студија као уског и плитког и студената као безвредних.

Сличне дилеме око тога да ли је за државну службу важније, тј. корисније, опште или практично знање, појављивале су се и касније. Тако је нпр. образовање младих чиновника за дипломатску службу Млетачке републике током 17. и 18. века обухватало латински језик (тадашњи званични језик европске дипломатије), филозофију, реторику и практични део, који се састојао из слања студената у пратњу неке од званичних дипломатских мисија, где су под надзором искусног дипломате учили о дворском протоколу и обичајима других важних земаља.²¹³ Најважнија вештина коју је млади дипломатски чиновник (секретар) требало да савлада била је писање белешки (концепата) за надређеног амбасадора, у којима

²¹⁰ Жан-Ноел Робер, *Сџари Рим*, стр. 194–204.

²¹¹ Олег Берлев, „Чиновник”, у: Серђо Донадони (ур.), *Ликови сџарој Етџиџа*, Clío, Београд, 2005, стр. 107, 109–110.

²¹² Hans Bielenstein, *The bureaucracy of Han times*, стр. 141.

²¹³ Andrea Zannini, “Economic and social aspects of the crisis of Venetian diplomacy in the seventeenth and eighteenth centuries”, стр. 116.

је требало исправно протумачити његове идеје и, сходно њима, касније писати званичне депеше.²¹⁴ Временом је разумевање важности стицања практичних знања порасло, па је у наставном програму био смањен удео схоластичких дисциплина. Имућне породице са политичким амбицијама су чак за децу у доби од 4–5 година узимали приватне учитеље и свештенике да би на време стекли непоходно образовање.²¹⁵

У појединим историјским раздобљима и државама појављивали су се „трендови” у погледу драгоцених знања која би чиновник требало идеално да поседује. Тако је током Средњег века познавање римског права постало тражено на западноевропским дворовима, односно у земљама где је, колико толико, правно наслеђе Римског царства остало релевантно за нормативно уређење друштвених односа, а посебно односа владара и подређених племића. На пример, у Саксонији и Баварској била је уведена плаћена чиновничка служба попуњавана из грађанских породица, где су чиновници углавном имали образовни профил правника стручног за грађанско право, односно римско право; између краја 14. и краја 15. века основани су и универзитети ради обучавања нових генерација службеника.²¹⁶ У оквиру византијске правне традиције, цар Константин IX Мономах (1042–1055) основао је 1043. године правну школу (*Didaskaleion ton nomon*) за образовање чиновника и носилаца судијских функција, на чијем челу је стајао директор (*nomophylax didaskalos*).²¹⁷ Премда је школа постојала свега неколико година услед противљења тзв. старих правника и судија, њен значај се огледа у томе што је била прва државна школа у којој се право изучавало према научним методама, а не као занат заробљен у рукама нотарског еснафа, и која је представљала званичну инстанцу за, како бисмо данас то рекли, стандардизацију и сертификацију правног знања.²¹⁸ Директор школе је имао далеко важнију улогу јер је његов статус сезао много даље од самог надзора образовног процеса – он је био и врховни правни стручњак у царству,

²¹⁴ Исто, стр. 139.

²¹⁵ Исто, стр. 138.

²¹⁶ Tom Scott, “Germany and the Empire”, у: Christopher Allmand (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume VII c. 1415–c. 1500*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, стр. 364–365.

²¹⁷ Jonathan Shea, *Politics and Government in Byzantium: The Rise and Fall of the Bureaucrats*, стр. 118–119.

²¹⁸ Исто, стр. 119.

задужен за исправно тумачење закона. Нажалост, школа је брзо престала са радом јер је њен први и једини директор био мета жестоког напада судија, уз оптужбе да је сувише млад за тај положај и да је он заправио самоуки правник, такоређи аматер. Оно што је изгледа засметало противницима била је сама сврха нове школе: да се стварањем квалитетнијих правних стручњака осигура боље разумевање нормативних аката, те да се они временом учине јаснијим највећем делу становништва.²¹⁹

У Отоманском царству је током 16. века установљен посебан систем интерног бирократског образовања (*ilmiye*), чији су дипломци касније фаворизовани приликом именовања на високе чиновничке положаје и имали су већа примања и виши статус.²²⁰ Потенцијални полазници *ilmiye* били су регрутовани из редова успешних студентата медреса (верских школа), и то тако што би успоставили клијентелистички однос са високим званичником бирократске школе, који бих их потом даље протежирао ка најважнијем корак након обуке: стицању лиценце (*mulazemet*) као улазнице за листу чекања на први чиновнички положај.²²¹ На другој страни, министарство финансија упоредо је почело да полаже већу пажњу на поседовање стручних знања својих чиновника, без обзира на њихово породично порекло, те важност њихове обуке.²²²

Оснивач кинеске династије Минг, цар Хунг-ву (Hung-wu, 1368–1398) развио је широко осмишљен систем образовних установа основаних на локалном и обласном нивоу – од основних до струковних школа – са језгром у виду конфучијанског високог школства. Наставни програм је био усредсређен на изучавање класичних и нових конфучијанских списа, а ученичко знање су редовно проверавали и локални званичници, те просветни инспектори са централног и обласног нивоа власти који су били задужени за старање о квалитету наставе.²²³ Најбољи дипломци су, у складу са доде-

²¹⁹ Опширније о разлозима напада на нову правну школу и њеном краху видети у: Michael Angold, *The Byzantine Empire, 1025–1204: A political history*, Second Edition, Longman, London & New York, 1997, стр. 62–67.

²²⁰ Abdurrahman Atcil, “The Route to the Top in the Ottoman Ilmiye Hierarchy of the Sixteenth Century”, *Bulletin of the School of Oriental and African Studies*, Vol. 72, No. 3, 2009, стр. 490–491.

²²¹ Исто, стр. 495–497.

²²² Исто, стр. 510.

²²³ Charles O. Hucker, “Governmental Organization of The Ming Dynasty”, стр. 31.

љеним обласним квотама, потом слати на један од два национална универзитета, у Пекингу и Нанкингу, на којима је цар финансирао одређени број студената. У случају да не положи пријемни испит на универзитету, власти су кажњавали њихове наставнике.²²⁴ Чиновници су имали право да пошаљу на универзитетско школовање само једног сина или унука, али је и ова група кандидата морала да прође пријемни испит. Студије су трајале од три до десет година, а поред класичних и нових конфучијанских списа студенти су учили и историју.²²⁵ Такође, будући чиновници су се специјализовали на филозофским семинарима у приватним академијама (*shu-jiari*), које су се као практичнији вид обуке умножиле као алтернатива националним универзитетима.²²⁶

Пријемни испит за почетни чиновнички ранг детаљно је био развијен и систематизован током 15. века, и то са веома модерним решењима, чак и за данашње концепције и моделе управљања људским ресурсима у јавном сектору. Испит се одигравао у три целодневне сесије (распоређене деветог, дванаестог и петнаестог дана у месецу), а кандидати – обично у старосном распону од касних двадесетих до средњих тридесетих година – били су међусобно изоловани и смештени у ћелије у облику коцке.²²⁷ Током прве испитне сесије, кандидати су имали задатак да дају сопствено тумачење задатог пасуса из класичне конфучијанске литературе. У другој сесији, задатак је био израда нацрта седам државних докумената везаних за скуп одређених тема или проблема. Трећа сесија је била посвећена писању најмање три есеја о текућим практично-политичким питањима, али уз осврт на аргументацију ослоњену на принципе из класичних текстова и позивање на случајеве из прошлости. Тестови су били кодирани, како би се сачувала анонимност и спречило фаворизовање. Сам ток испита надгледали су угледни државни званичници са научним педигреом, а војници су одржавали ред и старали се да нико не преписује и да кандидати не комуницирају међусобно.²²⁸ Први круг пријемног испита се одигравао у покрајинским управним седиштима, а други круг у престоници, где су испитивачи били најугледнији званичници са

²²⁴ Исто, стр. 32.

²²⁵ Исто, стр. 33.

²²⁶ Исто, стр. 31.

²²⁷ Исто, стр. 36.

²²⁸ Исто, стр. 37.

врха државног апарата, тј. са двора. Трећи круг пријемног испита, у виду тзв. испита у палати, одвијао се пред самим царем или његовим изаслаником и састојао се из писања једног есеја о неком конкретном текућем практично-политичком проблему, чија је сврха била одређивање коначног чиновничког ранга успешног кандидата.²²⁹ Најуспешнији кандидат је примао посебне почасте, а у хроникама је забележено да је само један младић успео да добије највишу оцену у сва три круга (1445. године). Неуспешни кандидати су и даље имали могућност да конкуришу за положаје, али им је сугерисано да претходно прођу додатну наставу.²³⁰

За разлику од напредне кинеске кадровске политике, на европском континенту, систем специјализованог чиновничког образовања полако се помањало на обзорју државног школског система тек током 18. и 19. века. На пример, царица Марија Терезија (1740–1780) увела је у Хабзбуршкој монархији професионални положај окружног чиновника за који су морале да се испуне стручне квалификације, које су се стицале на посебним студијама.²³¹ У време владавине Фридриха Вилхелма I (1713–1740) основане су посебне катедре на пруским универзитетима и предвиђена је пракса у државној управи за студенте; његов син Фридрих II Велики (1740–1786) увео је проверу стручности свршених дипломаца на тим студијама, док је Фридрих Вилхелм II (1786–1797) увео испитну проверу пре почетка обуке.²³²

Највећи напредак на плану систематичног образовања за рад у државном апарату био је у европским оквирима 19. века остварен у Француској. Оснивање посебне високошколске установе за образовање будућих чиновника (*Ecole d'administration*, претеча касније престижне *École nationale d'administration*), 1848. године, било је потакнуто настојањем да се из државног апарата уклоне корупцијски мотивисана именована политичких штићеника увођењем јасних мерила и јавног конкурса за пријем најнадаренијих младих људи.²³³ На почетку рада школе, вишедневни пријемни испит био је

²²⁹ Исто, стр. 38.

²³⁰ Исто

²³¹ Карло Капра, „Чиновник”, у: Мишел Вовел (ур.), *Човек доба просвећености*, Слио, Београд, 2006, стр. 383.

²³² Метју С. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку*, стр. 148.

²³³ Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, стр. 142–143.

организован у два елиминациона круга и проверавао је познавање старогрчког и латинског језика, историје књижевности, француске књижевности и математике; у другом кругу, кандидати су морали да покажу да владају знањем из природних наука (посебно физике и хемије) и историје Француске, те да могу да преводе са латинског језика. Сам ток успостављања те високошколске установе изазвао је забринутост, јер се сматрало да ће исход бити стварање непробојне управне аристократије, јер је идеја била да ниједан чиновник нижег ранга неће моћи да напредује уколико не заврши ту школу.²³⁴ Поред тога, за пријем се тражило поседовање правничке дипломе (*licence en droit*), што је већ само по себи захтевало да је кандидатова породица претходно била довољно имовински способна да уложи значајан новац у његово образовање. У крајњем исходу, то је значило да деца највећег броја чиновника неће моћи да похађају школу, што је касније и показала статистика према којој је у првој генерацији студената свега десет одсто њих долазило из породица чиновника нижег ранга.

Праксе кршења начела заслуга

Концепт дијадичке размене примењен на управљање чиновничким кадровима указује на испреплетаност и условљеност друштвених пракси успостављених унутар државног апарата са социјалним и културалним контекстом једне политичке заједнице ухваћене у конкретном темпоралном пресеку. Као што сам показао у претходним одељцима овог поглавља, начело заслуга је, без обзира на степен самовоље владара и конкретна примитивна решења у пракси вођења државних послова, од најранијих времена било на цени као мерило одабира, пријема, награђивања и напредовања. Ипак, историјски извори о управним праксама са свих меридијана сведоче о сталним колебањима између делимичног, некада мањег а некада већег одступања и потпуне маргинали

Једно од постојаних елемената неформалне праксе заобилажења или кршења начела заслуга одувек су били висок друштвени статус и породично порекло кандидата за чиновничку службу. На пример, богатство трговаца и њихов раскошан живот су превазилазили

²³⁴ Исто, стр. 142–144.

животни стандард тадашњих високих чиновника државе Ђин и стога представљали велико искушење у погледу развијања корупцијске праксе, па је закон трговцима и њиховим потомцима забрањивао запошљавање у државној служби.²³⁵ Из угла данашњих очекивања у погледу поштовања основних људских права и једнаког третмана, наведена забрана делује сурово и осујећујуће, али она заправо говори о снази неформалног, притајеног утицаја којем су били изложени руководиоци у управном апарату који су одлучивали о кадровској политици, или, у крајњој инстанци, сам владар. У прилог томе говори један запис из хронике династије Хан, датиран у последњој декади првог века наше ере, који садржи жалбу једног сиромашног ученог човека, према чијем су мишљењу имућне породице посредством препорука осигурале чиновничке положаје за своје потомке поколењима унапред.²³⁶ Пристрасност у давању препорука за пријем у царску службу донекле је била спутана законском одредбом према којој се казна за тежак прекршај чиновника протезала и на особу која га је препоручила, као и на непосредно надређеног, чија је дужност била да исправно процени способност и морални интегритет кандидата пре ступања на положај.²³⁷

Поједини видови неформалне праксе кршења начела заслуга били су заправо иницирани из самих кругова власти, односно владајуће елите или владарске породице, у зависности од структуре и динамике политичке и друштвене моћи у конкретној политичкој заједници. Купопродаја чиновничких и руководиоачких положаја била је веома заступљен вид кршења начела заслуга широм планете и кроз све историјске епохе.²³⁸ Руководилачки положаји и радна места у државном апарату су у предмодерно доба сматрани својеврсним ресурсом у личном власништву владара, које је он по својој вољи делио заслужним и оданим племићима, рођацима и блиским пријатељима. У кризним временима, тај ресурс је постајао најзгоднији начин да се, без икаквих трансакционих трошкова, прикупе неопходни државни приходи. У појединим раздобљима владавине

²³⁵ Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, стр. 84.

²³⁶ Наведено према: Mark Edward Lewis, *China Between Empires: The Northern and Southern Dynasties*, стр. 28–29.

²³⁷ Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, стр. 232–233.

²³⁸ Више о распрострањености купопродаје положаја видети у: Koenraad W. Swart, "The Sale of Public Offices", у: Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Routledge, Oxon & New York, [1970] 2017, стр. 82–90.

династије Хан, цареви су прибегавали систематској продаји чиновничких положаја нижег ранга, као нпр. цар Ву (140–87. п.н.е) који је у томе пронашао оптималан извор прихода за ратне походе.²³⁹ Ву је чак продавао и одлуке о напредовању чиновника који су већ били у државној служби, док су у позном добу династије Хан, током другог века нове ере, на продају били стављени чак и највиши положаји у царевој влади. Купородаја положаја у државном апарату поново је увела царица Довагер Денг Суи (Dowager Deng Sui, 105–121) како би прикупила буџет у околностима природне катастрофе и регионалних побуна.²⁴⁰ Цар Линг (168–189) увео је 178. године чак плаћање накнаде приликом ступања на чиновнички положај, а од тако прикупљених прихода финансирани су пројекти по личном нахођењу владара, попут изградње дворских вртова.²⁴¹

Миленијум касније, уносну продају чиновничких положаја, посебно функције виших надзорника у финансијским службама, развио је византијски цар Константин X Дука (1059–1067), додуше, са супротним исходом: значајно увећање државног апарата проишло је огромне расходе за државну ризницу, који су превазишли укупан обим прихода.²⁴² Такође, пример Шпаније 16. и 17. века показује како је пад државних прихода приморао централну власт да приватним лицима постепено препусти део државних послова које сама није могла ефикасно да надзире, те да толерише неформалну праксу чиновника да се, зарад мита, одричу положаја у чију год корист желе – за живота или чак тестаментарно.²⁴³ Непромишљени политичко-институционални инжењеринг, у виду вештачког и сувишног, односно нефункционалног ширења и разгранавана дворских служби Византијског царства, имао је за циљ да створи својеврстан резервоар нових радних места намењених „социјалном”

²³⁹ Patricia Ebrey, *The Cambridge Illustrated History of China*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, стр. 75.

²⁴⁰ Rafe de Crespigny, *Emperor Huan and Emperor Ling: Being the Chronicle of Later Han for the years 157 to 189 AD as recorded in Chapters 54 to 59 of the Zizhi tongjian of Sima Guang*, докторска дисертација, Faculty of Asian Studies at the Australian National University, Canberra, 2018, <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/42048/183/HuanLing%20COMPLETE%20revised%2016Jun2022.pdf>, стр. 127–128.

²⁴¹ Исто, стр. 307–309.

²⁴² Георгије Острогорски, *Историја Византије*, стр. 323.

²⁴³ Детаљније у: Fernan Brodel, *Медитеран и медитерански свет у доба Филипа II*, други том, Геopoетика и CID, Београд и Подgorica, 2001, стр. 35–38.

збрињавању чланова владарске породице и родбине. И не само њих. Војници, покровитељи, клијенти и друге присталице желе да учествују у власти сразмерно помоћи коју су пружили владару да дође на престо, без обзира на стварне способности и знања о управним пословима.²⁴⁴ Стога у Византији није била необична појава да достојанственици задужени за дипломатију командују војним походима, генерали преговарају са папама, официри буду судије, па чак ни да царски гардеробер или собар баве спољним пословима.²⁴⁵ О ирационалним размерама масовне продаје чиновничких положаја ради државног „збрињавања” племства и градских имућних слојева сведочи драстичан пример Кастиље и Арагона у време владавине Карлоса I (1516–1556), познатијег као цара Светог римског царства Карла V, када је чак једна петина становника обављала неку управну дужност.

Почевши од краја владавине Хенрија VIII (1509–1547), преко Едварда VI (1547–1553) и Џејмса I (1603–1625), до Чарлса I (1625–1649) – уз изузетак Марије (1553–1558) и Елизабете I (1558–1603) – постепено се установило уверење да су положаји у краљевској служби квази-приватна имовина владара, а било је формално поткрепљено тумачењима феудалног и канонског права у погледу феудалних суверених права и црквених функција као предмета размене унутар владајуће класе.²⁴⁶ Енглески краљ није стицао профит од продаје, већ је она служила као механизам прерасподеле друштвеног богатства унутар аристократије. Највећи износи куповине положаја су често прикривани у виду позајмице владару, као нпр. у случају куповине положаја челника врховног суда Енглеске (*Lord Chief Justice*) од 1620. године, када је Монтагју (Montague) дао краљевској благајни 15.000 фунти, иако је минимални износ био 3750 фунти годишње.²⁴⁷ У адвокатској струци је тада било престижно да се каријера у неком тренутку настави у краљевој служби.

²⁴⁴ Владан Станковић, *Лоџика православне цивилизације*, Институт за политичке студије, Београд, 2023, стр. 141–143.

²⁴⁵ Ханс-Георг Бек, *Византијски миленијум*, Клио и Глас српски, Београд, 1998, стр. 90.

²⁴⁶ Опширније у: Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 226–228.

²⁴⁷ Исто, стр. 229.

Епидемија корупцијских пракси дуж државне хијерархије и кроз различите нивое власти, као последица раширене праксе купопродаје чиновничких положаја, нужно је резултирала у ширењу управног дефицита, па све до скоро потпуне блокаде државних послова. Одличан пример такве управне катастрофе проналазимо у Отоманском царству, где су сви функционери и чиновници, у крајњој линији, били султанови робови, те стога зависили од његове (само)воље и личне процене колико су му одани. Напредовање дуж чиновничке хијерархије било је осигурано искључиво издашним даривањем надређеног руководиоца. Новопостављени руководилац је потом посезао за успостављањем корупцијског механизма усмереног на подређене чиновнике како би надокнадио претходне „трансакционе трошкове”; предмет корупције била је обично продаја положаја нижег ранга.²⁴⁸ На најнижем нивоу чиновничке хијерархије, новозапослени чиновник је настојао да „трансакционе трошкове” надокнади на једини расположиви начин – „рекетирањем” сиромашних поданика. Тиме је корупцијски образац понашања веродостојно био репродукован од врха до дна власти.

Сличан пример дубоког управног дефицита као последице разноврсних злоупотреба, попут конкубината (незаконитих бракова црквених лица), продаје кривотворених папских декрета, була и привилегија, те масовне и отворене купопродаје чиновничких и руководећих положаја, налазимо у Папској курији 15. века.²⁴⁹ Од папе Пија IV (1559–1565) усталила се постепено непотистичка пракса да поглавар Римокатоличке цркве и владар Папске државе именује рођака за кардинала (тзв. кардинал-нећак) као најближег сарадника од поверења, чија је дужност да му помаже у вођењу управних послова и Секретаријата курије.²⁵⁰ Папа Пије IV

²⁴⁸ Fernan Brodel, *Mediteran i mediteranski svet u doba Filipa II*, други том, стр. 37. На челу корупцијске пирамиде стајао је Мехмед-паша Соколовић, који је у време док је обављао функцију великог везира (1565–1579) згрнуо велико благо од продаје државних положаја.

²⁴⁹ Истцрпније погледати у: Walter Ullmann, *A Short History of the Papacy in the Middle Ages*, стр. 191–208; Rosamond McKitterick, “The Church”, у: Timothy Reuter (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume III c.900–c.1024*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, стр. 130–162.

²⁵⁰ Antonio Menniti Ippolito, “The Secretariat of State as the pope’s special ministry”, у: Gianvittorio Signorotto and Maria Antonietta Visceglia (eds), *Court and Politics in Papal Rome, 1492–1700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 134–135.

се ослонио на потпуно неискусног нећака Карла Боромеа (Carlo Borromeo), двадесетогодишњака, у доба наслеђеног хаоса који је оставио претходник, папа Павле IV, покренувши антикорупцијску акцију широког захвата у највишим круговима курије.²⁵¹ Кардинал-нећак Павла V (1605–1621), Скипионе, приграбио је контролу над целокупним Секретаријатом курије и успео да стекне огромно богатство, баш као и Лудовико Лудовизи (Ludovico Ludovisi), кардинал-нећак Гргура XV (1621–1623), с тим што се потоњи обогатио само за две године.²⁵² Све је то довело до драстичног погоршања квалитета рада управног апарата Папске државе.

Током Новог века, временом се успоставља постојана корупцијска пракса у виду трговине наслеђеним или стеченим државним положајима између чиновника, као „власника”, и имућних појединаца из грађанске класе у успону, као „купаца”, што је подстакло стварање корупцијских пракси на локалном нивоу, те тиме ограничило домет и делотворност одлука централне власти.²⁵³ Купопродаја положаја отвара простор за даље ширење корупцијског обраћа понашања, па тако 1573. године чувени војвода од Албе описује стање управе у Фландрији следећим речима:

Нема ниједне парнице, било грађанске било кривичне, која се не продаје онако како се продаје месо у месари (...) већина саветника се нуди сваки дан свакоме ко хоће да их купи (...).²⁵⁴

Ширење праксе купопродаје положаја у државном апарату било је у Европи тесно повезано са еволуцијом средњевековних краљевина, заснованих на лабавим вазалским односима, у апсолутистичке монархије, које су красиле концентрација политичке моћи у институцијама централне власти и војно-управна способност да се та суверена моћ делотворно пројектује у било који део државе. У раздобљу између 16. и 18. века, као упоредни процес, развијала се капиталистичка логика комерцијализације и комодификације свега што има тржишни потенцијал, што је довело до иновација у корупцијским праксама у чиновничком апарату. Чиновнички

²⁵¹ Antonio Menniti Ippolito, “The Secretariat of State as the pope’s special ministry”, стр. 140.

²⁵² Исто, стр. 144–145.

²⁵³ Dragoljub R. Živojinović, *Uspom Evrope (1450–1789)*, Matica srpska, Novi Sad, 1989, стр. 224.

²⁵⁴ Fernan Brodel, *Mediteran i mediteranski svet u doba Filipa II*, други том, стр. 40.

положаји су препознати као скупа „роба”, али роба са веома уношном могућношћу вишегодишњег профитног приноса за власника.²⁵⁵ На страни потражње за таквом „робом”, тј. у круговима нарастајуће грађанске класе, исправно разумевање импликација капиталистичког привредног модела олакшало је препознавање економске вредности чиновничког положаја у оним његовим, у почетку релативно прикривеним својствима, који су га чинили не простом робом, већ капиталом. Куповина положаја није била обична куповина неког предмета, него почетно улагање у својеврстан капитал, који ће потом улагачу доносити редован периодичан профит. У околностима финансирања плата чиновника из разноврсних надокнада и такси које је сам чиновник наплаћивао на свом радном месту, процват трговине и привредне делатности подстакнут капиталистичким моделом привређивања довео је и до повећања висине тог профита, а следствено и тржишне вредности чиновничког положаја исказано у очекиваном будућем приносу профита. Холандски парламент је 1715. године покушао да сузбије масовну праксу неформалне куповине високих чиновничких положаја увођењем посебне таксе на ту корупцијску трансакцију (*ambtgelden*), коју су чиновници плаћали по ступању на положај.²⁵⁶

У појединим раздобљима и државама, начело заслуга је било првенствено на удару не толико корупцијских пракси, колико традиционалних клијентелистичких мрежа заснованих на оданости посредованој неписаним узајамним обавезама, које су биле један од потпорних стубова политичког поретка, како у међудејству племства са круном тако и унутар саме аристократије. Пример клијентелистичких мрежа исплетених око регионалних средишта моћи налазимо у рано доба владавине династије Валоа (14. век), када су се Бургундинци, Шампањци и Нормани међусобно такмичили за високе чиновничке положаје на двору, који су им потом служили за наплаћивање услуга посредовања за интересе племића који нису имали такав приступ централној власти.²⁵⁷ На пример, у Француској су у раздобљу између 1460. и 1560. године бројна именована,

²⁵⁵ Koenraad W. Swart, “The Sale of Public Offices”, стр. 83.

²⁵⁶ Julia Adams, *The Familial State: Ruling Families and Merchant Capitalism in Early Modern Europe*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2005, стр. 147.

²⁵⁷ Michael Jones, “The Last capetians and early Valois kings, 1314-1364”, in: Michael Jones (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume VI c. 1300-c. 1415*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, стр. 393.

па чак и на најниже положаје на двору, као нпр. помоћник сөмелијера, била плод клијентелистичких интервенција и позивања на блискост са краљем или неким од његових сродника.²⁵⁸ Клијентелистичке праксе, у чијем средишту су се налазили лабави и привремени односи успостављени око материјалне реципрочности, постепено су замениле *jidelite*, раније раширен вид емотивно заснованог повезивања који се може одредити као дубока и дугорочна веза личне природе.²⁵⁹ *Serviteur* као прелазни вид клијентелистичког односа био је актуелан у 15. веку и јасно је етимолошки наглашавао подређени положај штићеника. Мрежа социјалних односа дефинисаних статусом *serviteur*-а не само да је уобличила читав нови друштвени слој, већ је, премда формално неуређена и без наследног карактера, заменила дотадашње феудално вазалство. Чувена племићка породица Мирол (Muro) из Оверња је ради очувања друштвеног престижа током 15. века значајно увећала број чиновника у статусу *serviteur*, одабраним из локалног нижег племства, који су обављали широк распон послова – од обезбеђења имовине, преко суђења, до вођења финансија.²⁶⁰ Сама породица Мирол била је штићеник у клијентелистичком односу са грофом од Оверња као локалном господару, од којег је добијала дарове, новац и непокретности за услуге које му је пружала. Заузврат је гроф заступао интересе породице на вишим нивоима власти, посредовао у склапању брачних односа (тачније пословних подухвата) и угошћавао их на свечаностима које је приређивао различитим поводима.

Неформалне праксе заобилажења или грубог кршења начела заслуга у кадровској политици успостављале су се и око партикуларних интереса проистеклих из тежњи ка напредовању на друштвеној лествици. Тако су у Француској 17. и 18. века чиновнички положаји са измишљеним дужностима, попут звања краљевог секретара, стварани у склопу процеса убрзане социјалне мобилности, чији је циљ било стицање племићке титуле. Из тог времена је остала позната иронична опаска грофа Поншартрена, контролора финансија у време Луја XIV (1643–1715), упућена краљу: „(с)ваки пут када Ваше величанство пожели да створи неку службу, Бог шаље

²⁵⁸ David Potter, *A History of France, 1460–1560: The Emergence of a Nation State*, Macmillan, Basingstoke & London, 1995, стр. 64.

²⁵⁹ Исто, стр. 188–189.

²⁶⁰ Исто, стр. 192–193.

неког имбецила да је купи”.²⁶¹ У италијанским ренесансним државама, премда се све више цени универзитетско образовање, при процени квалитета кандидата и даље је одмеравао чинилац његовог социјалног капитала, односно његових родбинских веза и да ли има заштиту моћних појединаца.²⁶² Анализа кадровске праксе дипломатске службе Млетачке републике у 17. и 18. веку открива да су племићке породице имале развијену стратегију улагања новца и социјалног капитала у запошљавање надарених синова, како би се брзим каријерним успоном повећао њихов престиж.²⁶³ Временом је до изражаја дошао значај припадности породици дипломата, јер је кандидатима из тих породица било омогућавано да већ са 14 или 16 година старости полажу пријемни испит за службу или давањем изузећа (*grazia*), што је значило запошљавање без пријемног испита, додуше на привременој основи.²⁶⁴

У време владавине Чарлса I, унапређење на основу заслуга (радног учинка) или дужине радног стажа било је под снажним упливом скоро истих чинилаца као и код пријема у краљевску службу: клијентелизма и подмићивања надређених руководилаца.²⁶⁵ У пракси је то значило да ће од двојице чиновника истог ранга и сличних способности и марљивости, чиновник са макар привременом наклоношћу или дугорочном подршком утицајног заштитника стално напредовати ка врху лествице, док ће онај без такве наклоности или заштите до пензије остати на истом радном месту и у истом рангу. Поједини чиновници нису ни били заинтересовани за напредовање: они би куповали положај само да би имали редован приход од посла на којем су могли да пруже само минимум залагања – без ризика да буду кажњени или отпуштени.²⁶⁶ Наклоност (*favour*) обично није подразумевала клијентелистички однос чиновника са утицајном особом, него однос пријатељства или других врста емоција, а могла је бити и плод чиновникових

²⁶¹ Наведено према: Карло Капра, „Чиновник”, стр. 329.

²⁶² Џон Ло, „Ренесансни владар”, у: Еуђенио Гарин (ур.), *Човек ренесансе*, Клио, Београд, 2005, стр. 36–37.

²⁶³ Andrea Zannini, “Economic and social aspects of the crisis of Venetian diplomacy in the seventeenth and eighteenth centuries”, стр. 116.

²⁶⁴ Исто, стр. 141.

²⁶⁵ Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 89–90.

²⁶⁶ Исто, стр. 90.

стварних способности и заслуга.²⁶⁷ Како у 17. веку мерила и сам поступак оцене стручних способности и радног учинка нису били јасно дефинисани, утолико је из данашње аналитичке перспективе теже одвојити претежност једног од наведених чинилаца који су тада играли улогу у унапређењу.²⁶⁸ Клијентелистичке праксе су временом толико дубоко ушле у чиновнички апарат Француске, да је у првој половини 19. века већ веома тешко било разлучити да ли су препоруке дате неком службенику за напредовање заиста биле плод објективне оцене радног учинка, или искључиво исход пристрасне политичке интервенције.²⁶⁹

²⁶⁷ Исто, стр. 92–93.

²⁶⁸ Једино је било јасније која специфична знања су потребна за рад на чиновничким положајима у области права и финансија.

²⁶⁹ Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, стр. 130.

3

БИРОКРАТА ПОД НАДЗОРОМ

Нисам још срео бирократу који није ситничав, досадан, неинтелигентан, лукав или глуп, угњетавач или лопов, носилац мало власти у којој ужива као што ужива дечак који има опасног пса. Ко може веровати таквим створењима?²⁷⁰

Ралф Нејдер, амерички адвокат и грађански активиста

Концептуализација контролне политике и њених механизма

Полагање рачуна за (не)учињене радње у обављању поверених државних послова једна је од основних и, могло би се са правом рећи, вечних идеја примењених у осмишљавању организације државе и пратећег управног апарата. Реч је о идеји која је одувек обликовала хијерархијски уређен однос између надређеног – било владара као врховног политичког ауторитета или руководиоца као управног ауторитета – и подређеног бирократе. У темељу те идеје налази се очекивање, односно обавеза чиновника као дела једне организације да образлаже властите поступке у конкретним ситуацијама управо зато што утичу (или могу да утичу) на колективан (целокупан) учинак те организације. Сврха сталног оправдавања поступака на линији подређени-надређени јесте да се осигура делотворно контрола, односно доследно спровођење свих усвојених одлука у складу са важећим нормативним оквиром и жељеним колективним циљевима.

²⁷⁰ Наведено према: Instituto Rothbard, <https://rothbardbrasil.com/libertarian-quotes/>.

Чарлс Питерс је рекао да чиновници пишу службене белешке из два разлога: како би изгледали заузето када пишу и како би белешке, једном написане, одмах постале доказ да су заузети.²⁷¹ Постојање делотворног механизма за утврђивање одговорности и кажњавање сваком политичком ауторитету омогућава успешну политику контроле чиновника, без обзира на природу политичког уређења и облик владавине. Природа међудејства владара и бирократа није се мењала кроз читаву историју цивилизације, какви год да су религијски или ритуални разлози утемељења тог односа били давани у појединим раздобљима.²⁷² Чак сама етимологија назива појединих чиновничких титула коришћених у прошлости одражава идеју одговорности, макар и у скривеним значењским слојевима. Тако на пример „везир” (арап. *wazīr*) представља арапски назив за ранг министра, односно првобитно за високог чиновника који непосредно помаже владару и обављању административних послова (личног секретара). Корен речи „везир” највероватније потиче од арапског глагола *wazara* у значењу „носити бreme”, а порекло сеже чак до семитског *W-Z-R*.²⁷³ Везир је стога „онај који носи бreme”, што би могло да се растегљиво протумачи у смислу наглашавања постојања моралне обавезе као супстанцијалне компоненте те врсте посла, или бар важности тог посла за политичку заједницу тј. опште добро.

Посматрано из угла теорије бирократије, надзор рада чиновника одвија се у две међусобно прожимајуће институционалне равни: 1) раван целе једне институције (нпр. министарства), где се тежиште контроле ставља на остварење усвојених политичких приоритета (циљева) спровођењем планираних мера; и 2) унутар појединачне организационе јединице (нпр. одељења у оквиру министарства), где је у првом плану контрола свакодневних, конкретних активности, односно како чиновници обављају додељене задатке посредством прописаних стандардних оперативних поступака.²⁷⁴ Током читаве историје државе као једно од супстанцијалних питања

²⁷¹ Наведено према: “Nation: Make-Believe”, *Time*, 30 June 1980, <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,924244,00.html>.

²⁷² Arthur A. Maass, Laurence I. Radway, “Gauging Administrative Responsibility”, *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 1, 1959, стр. 183.

²⁷³ “Vizier”, *Online Etymology Dictionary*, <https://www.etymonline.com/word/vizier>.

²⁷⁴ Barbara S. Romzek, Melvin J. Dubnick, “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”, у: Camilla Stevers (ed.), *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration*, Westview Press, Boulder, 2001, стр. 185–186.

појављивало се питање како успоставити и очувати дисциплину унутар чиновничког апарата. Питање је тесно повезано са двостраном природом практиковања одговорности. На активної страни, политичка власт има полуге управљања бирократијом, односно способност пројектовања моћи у својству врховног политичког ауторитета ради осигурања поштовања начела одговорности оних који су подређени. На пасивној страни, бирократе, као они који су подређени, практикују одговорност у виду послушности ауторитету проистекле из самосвесног пристанка на поштовање правила.

Још је четрдесетих година 20. века у америчкој академској заједници вођена дебата између Карла Фридриха (Carl J. Friedrich) и Хермана Фајнера (Herman Finer) на који начин је могуће осигурати делотворну спољну одговорност бирократије. За разлику од оптимистичног Фридриха који је придавао значај професионализму као темељу организације управног апарата и јемца исправног разумевања и практиковања јавног интереса у обављању свакодневних задатака, скептични Фајнер је заговарао утврђивање јасног нормативног оквира и доследно кажњавање сваког одступања од прописаних норми као претпоставки одговорног делања бирократа.²⁷⁵ Схватање одговорности у значењу полагања рачуна надређеном заправо налазимо још у другој половини 14. века, и то на неочекиваном месту – у песми „О извештајима” холандског песника Вилијема ван Хилдегерсберха (Willem van Hildegarsberch, око 1350–око 1408).²⁷⁶ Песник износи неочекивано савремено очекивање о доброј управи, према којем је сваки чиновник (или званичник) дужан да поднесе редован годишњи извештај о спроведеним активностима, праћен прегледом укупних прихода и расхода. Ван Хилдегерсберх сматра да чиновника који не поднесе извештај, или за кога се утврди да је поднео нетачан извештај, треба назвати будалом или битангом, будући да је покушао да од надређеног владара прикрије

²⁷⁵ Аргументацију исцрпније погледати у: Carl J. Friedrich, “Public policy and the nature of administrative responsibility”, у: C. J. Friedrich, Edward S. Mason (eds), *Public Policy: A Yearbook of the Graduate School of Public Administration*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1940, стр. 3–24; Herman Finer, “Administrative responsibility in democratic government”, *Public Administration Review*, Vol. 1, No. 4, 1941, стр. 335–350.

²⁷⁶ Опис садржаја песме наведен према: Jeroen Rodenberg, “Medieval Virtues as Public Values? The Burgeoning Public Sector and the Articulation of Public Values in Late Medieval Holland”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 37, No. 4, 2015, стр. 275.

како је обављао поверене државне послове, или једноставно није заинтересован да штити опште добро и интересе владара.

Наведено схватање посредно наговештава садржај савремене концептуализације одговорности за личне поступке, или појединачне (личне) одговорности (*responsibility*), који обухвата субјективну, унутрашњу димензију способности и воље чиновника да као индивидуа извршава конкретне професионалне задатке у оквиру поверене надлежности.²⁷⁷ Чиновник је као аутономни делатник одговоран за све своје добровољне радње. Како слободна воља иде скупа са свешћу о последичном деловању мисли и одлука, односно начињених избора о правцу (не)деловања, одговорном се сматра само особа која је имала могућност да чини другачије, а није тако поступила.²⁷⁸ На нивоу једне организације или установе, бирократска одговорност проистиче из чињенице да бирократе као појединци ступају у мрежу хијерархијски устројених односа, обликовану постојањем јасног ланца давања налога који дефинише однос надређеног и подређеног и скупа правила и поступака који уређују и усмеравају њихово понашање.²⁷⁹ Бирократска одговорност је дефинисана у категоријама прописаних обавеза појединаца према организацији и она наглашава придржавање правила и смерница (одлука) надређених, уз постојање могућности награђивања односно кажњавања. Гледано из угла контроле рада савремених јавних службеника која се у све већој мери усредсређује на улогу превентивних антикорупцијских мера и мера јачања личног интегритета унутар саме организационе јединице (тзв. хоризонтална контрола), предмодерна контролна политика је претежно била заснована на реактивности и репресивности вишег нивоа хијерархије према нижем нивоу.²⁸⁰

²⁷⁷ О природи личне одговорности погледати у: Moric Šlik, „Kada je čovek odgovoran”, u: Petar Bojanić i Predrag Krstić (prir.), *Odgovornost: individualna i kolektivna*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, стр. 173–182; Hari G. Frankfurt, „Sloboda volje i pojam ličnosti”, u: Petar Bojanić i Predrag Krstić (prir.), *Odgovornost: individualna i kolektivna*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, стр. 183–196.

²⁷⁸ О етичким поставкама појединачне одговорности у концептуализацији савремене јавне управе видети у: Срђан Т. Кораћ, „Спровођење реформе јавне управе у Србији: пример појединачне одговорности”, *Српска политичка мисао*, год. 21, vol. 45, бр. 3, 2014, стр. 56–58.

²⁷⁹ Kathie Callahan, *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*, Taylor & Francis, Boca Raton (FL), 2007, стр. 114–115.

²⁸⁰ Опширније о разликама између репресивног и хоризонталног модела контроле рада јавне управе погледати у: Aleksandra Bulatović, Srđan Korać, „Hori-

Дисциплина је најважнији потпорни стуб механизма појединачне одговорности и има важан симболички значај у свакој организацији, јер представља процес посредством којег се оснажује доследно поштовање закона, прописа и стандарда обављања једне врсте послова, те подупиरे прихватање заједничких норми и вредности. Етимолошки гледано, дисциплина (лат. *disciplina*) означава ред, поредак, стег.²⁸¹ Израз „дисциплина” доспео је у савремени речник преко средњовековних западноевропских списа, где је носио више значења: 1) упутство, учење, настава; 2) војна обука; 3) кажњавање праћено покајањем; 4) поступање које исправља или кажњава; и 5) исправно понашање стечено обуком.²⁸² Значењске наслагe речи *дисциплина* могу се сажети и у тумачењу дисциплине као скупа мера усмерених на подстицање прекршиоца да казну схвати као учење кроз властите грешке, вољно интернализује правила понашања и на тај начин усклади своје будуће делање.

Посматрано кроз оптику односа доминације унутар једног друштва, државе или њених институција, дисциплина претпоставља способност политичког ауторитета да двојачко усмерава понашање подређених делатника: 1) вршењем утицаја тако да осигура да се они строго придржавају установљених правила или донетих одлука, и 2) ефикасним кажњавањем сваког одступања од поштовања тих правила или одлука. Утолико је делотворна политика дисциплиновања чланова сваке организације, па и управног апарата, тесно повезана са осигурањем послушности ауторитету супротно жељама и интересима делатника чије поступање је предмет контроле. У оквиру механизма спољне контроле, највиши круг руководиоца у државном апарату је одувек одржавао везу између одлука владара, по природи апстрактно срочених, и оцене квалитета конкретних радњи чиновника као извршилаца тих уопштених одлука у свакодневним појединачним ситуацијама.²⁸³ Поред механизма награђивања као позитивне стране дисциплине, у средишту контролне политике налази се механизам за кажњавање прекршаја, било почињених у извршавању радних задатака, било уопште

zontalna kontrola integriteta i suzbijanje korupcije u javnoj službi”, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, Vol. XXXII, br. 1, 2013, стр. 149–165.

²⁸¹ Милан Вујаклија, *Лексикон сѝраних речи и израза*, стр. 233.

²⁸² www.etymonline.com/index.php?term=discipline&allowed_in_frame=0.

²⁸³ Jerome B. McKinney, Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, Second edition, Praeger, Westport (CT) & London, 1998, стр. 241–243.

злоупотребом овлашћења проистеклих из додељеног чиновничког положаја, а временом је еволуирао од самовољног телесног кажњавања ка формализованим процедурама.²⁸⁴

Двозначна природа дисциплинских прекршаја у историјској перспективи

Нисам био довољно снажан да се одупрем корупцији,
али сам био довољно јак да се изборим за свој део.

Џо Морз, главни јунак филма *Снаја зла* (1948)²⁸⁵

Одступање или отворено кршење очекивања које политички ауторитет има од подређених бирократа, и то у виду разноврсних злоупотреба поверене институционалне моћи са корупцијом као заједничким именитељем, свеприсутан је друштвени феномен у историји цивилизације.²⁸⁶ Негативни учинци разноврсних корупцијских пракси у државном апарату развијених и транзиционих друштава део су јавног дискурса и предмет званичних нормативних и институционалних мера од средине деведесетих година 20. века.²⁸⁷ Ипак, супротно уверењу распрострањеном у данашњем јавном мњењу обликованом извештавању медија о бројним текућим скандалима, корупцијска пракса није социјална девијација и друштвени проблем само јавног сектора савремене демократије. На пример, поједини пронађени староегипатски свици описују висок ниво присуства корупције међу бирократама у време владавине Деветнаесте династије (1295–1186. године п.н.е) и описују примере, уз поуку да је фараон отпустио из службе све чиновнике чија је кривица била утврђена.²⁸⁸

Један папирус из рамзесидског периода садржи жалбу упућену везиру у којој се чиновник жали на свог надређеног, а који је био

²⁸⁴ Исто, стр. 243.

²⁸⁵ Наведено према: Abraham Polonsky, *Force of Evil*, The Enterprise Studios, 1948.

²⁸⁶ Seymour Martin Lipset, Gabriel Salman Lenz, "Corruption, Culture, and Market", у: Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington (eds), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York, 2000, стр. 112–113.

²⁸⁷ Срђан Т. Кораћ, Александра Булатовић, „Улога организација грађанског друштва у конституисању антикорупцијске политике у Србији”, *Српска њолишчка мисао*, vol. 79, бр. 1/2023, стр. 104–105.

²⁸⁸ John Warren, "The Ethics and Morality of the Ancient Egyptians", www.touregypt.net/featurestories/ethics.htm.

надзорник радова на изградњи фараонске гробнице у Долини краљева, а на основу тог положаја и старешина насеља у којем су били смештени радници и њихове породице.²⁸⁹ Из жалбе сазнајемо да је надзорник злоупотребио руководилачки положај јер је користио алат и материјал са градилишта за приватне сврхе, те изнуђивао новац и на друге начине „мобинговао” раднике – нпр. користио их је за обављање личних и породичних послова и сексуално узнемиравао жене из радничког насеља. Из другог староегипатског списка (*Turin Indictment Papyrus*) сазнајемо за случај откривене корупцијске праксе у виду незаконитог отуђења и потом продаје дела превоженог терета (житарица) у власништву државе (тачније владара), а чији су водећи актери били један свештеник и капетани више бродова.²⁹⁰ Као и надзорник грађевинских радова у претходном случају, и свештеник је оптужен за сексуално злостављање и светогрђе, па би се могло рећи да су такве квалификације злоупотребе положаја имале за циљ да додатно дискредитују корумпиране чиновнике као неморалне личности, које су као такве, по природи ствари, склоне и неморалном обављању државних послова. Много векова касније, пример беспризорног и лењог а престижног бирократе налазимо у личности Гијома де Сен-Мора (*Guillaume de Sainte-Maure*), који је обављао дужност државног секретара (1330–1335) на двору Филипа VI (1328–1350). За четири и по године дворског службовања, Сен-Мор је увео у званични регистар онолико докумената колико су његови савесни претходници уписивали за само годину дана; после његове смрти је у његовој кући пронађена још читава гомила незаведених повеља.²⁹¹ Премда чувени француски правник 14. века и управитељ катедрале у Туру, Сен-Мор је једном приликом злоупотребио положај да би покушао да задовољи похоту, када је захтевао од једног италијанског земљорадника да води љубав са његовом женом, ако жели да му заврши тражени управни поступак.

Понекада је чиновнички апарат био стециште разноврсних злоупотреба услед слабе контроле владара као врховног политичког ауторитета или потпуног одсуства надзора над радом бирократа.

²⁸⁹ Детаљније о том случају видети у: Pascal Vernus, *Affairs and scandals in ancient Egypt*, Cornell University Press, Ithaca, 2003, стр. 70–94.

²⁹⁰ Исто, стр. 95–107.

²⁹¹ William Chester Jordan, “The Capetians from the death of Philip II to Philip IV”, стр. 294.

На пример, Август III Саксонски (1733–1763), краљ Пољске и велики војвода Литваније, занемарио је старање о наслеђеном високо функционалном државном апарату и надзор у потпуности поверио човеку од највећег поверења – грофу Хајнриху фон Брилу (Heinrich von Brühl), челнику саксонског двора.²⁹² Док се краљ увелико посветио хедонистичком животу, лову и колекционарству уметника, гроф фон Брил је своје дужности убрзо поверио министрима, члановима тзв. Тајног кабинета пореклом из најмоћнијих аристократских породица. Поред сталних међусобних сукоба за превласт који су створили анархично стање, водеће племићке породице су искористиле владареву незаинтересованост и временом утицале да се развије и рашири корупцијска пракса у виду куповине положаја (од министарских до локалних).²⁹³ Положаји су са собом доносили сигуран приход и, још важније, „незваничан” приход од трговине утицајем на доношење одлука о друштвеном статусу и интересима племства и богатог слоја. Посматрано из угла оних који желе да остваре контакт са државом, корупцијски однос у виду трговине утицајем проистекле из државног положаја појављује се као неформалан договор о „размени” који поданицима омогућава „несметан” приступ потребним услугама државног апарата.²⁹⁴ Могло би се рећи да је „криминално-предузетнички” узор за пољске магнате поставио сам гроф. Фон Брил је дворске административне послове поверио обичним лакејима, које не само да је оставио без икаквог надзора, већ је њихове „чиновничке” плате пребацивао на сопствени рачун.²⁹⁵ Инспекција установљена након окончања владавине Августа III утврдила је да грофу није била довољна месечна плата од 67.000 талира, него је махинацијама са дворским издацима у сопствени џеп преусмерио чак пет милиона талира државног новца.²⁹⁶

Сличан феномен коруптивног „опонашања” од врха ка дну бирократске хијерархије одиграо се када је крајем 15. века папску курију

²⁹² Daniel Stone, *The Polish-Lithuanian State, 1386–1795*, стр. 262.

²⁹³ Опширније о политичком и друштвеном контексту видети у: Jerzy Lukowski, *Disorderly Liberty: The political culture of the Polish-Lithuanian Commonwealth in the eighteenth century*, Continuum, London & New York, 2010.

²⁹⁴ Опширније у: Dorothy Louise Zinn, “Afterword – Anthropology and Corruption: The State of the Art”, у: Dieter Haller, Cris Shore (eds), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London & Ann Arbor (MI), 2005, стр. 229–239.

²⁹⁵ Joseph Kraszewski, *Count Brühl*, Translator C.S. de Soissons, Brentano’s, New York, [1922] 2011, <https://www.gutenberg.org/files/37624/37624-h/37624-h.htm>.

²⁹⁶ Исто.

запљуснуо талас разноврсних злоупотреба, превасходно мотивисан непотизмом у Светом сабору кардинала. На пример, папе су се више бавиле обезбеђењем својих, иначе незаконитих, породица него повереним црквеним дужностима или су на дворске чиновничке положаје постављали рођаке или њихове потомке. Тако је Инокентије VIII (1484–1492) зарад финансирања прославе венчања свог нелегитимног сина са ћерком Лоренца Медичија заложико код банкара папску ризницу.²⁹⁷ Инокентије VIII је социјалну умреженост са моћном породицом Медичи потом узвратио тако што је на место кардинала именовано сина Лоренца Медичија – у том тренутку тринаестогодишњег дечака – који ће коју деценију касније постати папа Лав X.²⁹⁸ Премда је институт индугенција (божијег опроста) општепознат као инвентиван начин финансирања папске курије, заправо је далеко веће приходе доносила купопродаја чиновничких и руководећих положаја за позамашне новчане износе, посебно након што је постала масовна и отворена пракса.²⁹⁹ Додуше, још је од 12. века била позната сатирична парафраза јеванђељске изреке о уласку богатих у рај кроз иглене уши: „Благословени су богати јер је двор у Риму њихов”.³⁰⁰ Имућни појединац би куповао чиновнички положај у папској администрацији, а потом би уложио новац временом повратио једнако кроз званичне и корупцијске приходе. Стога не изненађује што су лични секретари појединих папа и високих званичника Папске државе кривотворили декрете, повеље и друга документа за значајне новчане своте. Овде је реч о праксама које се уклапају у теоријски модел корупције средњег обима, која настаје делом као „корупција похлепе”, односно тежње нижих руководиоца са делокругом овлашћења за самостално одлучивање да остваре друштвени статус опонашањем неморалног поступања највишег слоја руководиоца, па и врха саме власти.³⁰¹ Проширен бројним купљеним и суштински непотребним радним

²⁹⁷ Walter Ullmann, *A Short History of the Papacy in the Middle Ages*, стр. 207.

²⁹⁸ Eamon Duffy, *Saints and Sinners: A History of the Popes*, Yale University Press, New Haven & London, 2006, стр. 191–192.

²⁹⁹ Исто, 193–195.

³⁰⁰ Наведено према: Richard W. Southern, *The Making of the Middle Ages*, Yale University Press, New Haven & London, 1987, стр. 147–148.

³⁰¹ Искрпније о феномену корупције средњег обима погледати у: Срђан Копаћ, „Корупција средњег обима: шта представља и како се суочити са њом”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (урс), *Корупција*, Центар за менаџмент и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 2005, стр. 269–284.

местима, рад папског чиновничког апарата драстично се погоршао до двадесетих година 16. века, али мере дисциплиновања чиновника није било пожељно примењивати због успостављеног односа узајамне користи.

Мустафа Али (1541–1600) сачинио је 1581. године својеврсан приручник за владара, *Саветник за султане* (*Nushat's-Salatin*), заснован на личном државничком искуству и праћен обиљем примера из прошлих времена.³⁰² У *Саветнику за султане*, Али описује декадентно стање хаотичног управљања Отоманским царством у позном 16. веку и један од основних узрока налази у жудњи званичника и чиновника за даљим напредовањем у државној хијерархији, који су већ и на тренутне положаје постављени супротно личним способностима и стручном знању, а уз подмићивање или једноставну незаинтересованост везира за кадровску политику.³⁰³ Али упозорава да несистематично именовање на руководилачке и чиновничке положаје у виду сталног циркулисања амбициозних каријериста из једне у другу институцију, без обзира на обученост и стручност, а вођено искључиво подмићивањем, има трагичан исход по функционисање царства. Тако је, према Алију, посебно опасан пример судија из малих градова који, навикнути на узимање провизије од странака у спору, пређу у војску или финансијску службу где су, због традиционално неквалитетног управног образовања и обуке, склони чињењу катастрофалних грешака, као нпр. у командовању трупама.³⁰⁴ Али сматра да је проблем са таквим амбициозним појединцима који су се увукли у државни апарат што су непоуздани као личности, па тиме и неподобни за важне државне послове због огромне штете коју могу да проузрокују. Додуше, Мустафа Али оправдава непотизам и кронизам ако су постављени руководиоци и чиновници способни јер онда, наводно, не чине никакву штету.

Римски цар Диоклецијан (284–305) повећао је током своје владавине број чиновника превасходно како би осигурао делотворније

³⁰² Mustafa bin Ahmet Âlî, *Mustafa Ali's Counsel for Sultans of 1581*, Vol. 1–2, Andreas Tietze (ed.), Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien, 1979.

³⁰³ Mustafa bin Ahmet Âlî, *Mustafa Ali's Counsel for Sultans of 1581*, Vol. 1, стр. 66–70. Политички и друштвени контекст кризних процеса у царству оцртан је у: Oktay Özel, "The reign of violence: the *celâlis* c.1550–1700", у: Christine Woodhead (ed.), *The Ottoman World*, Routledge, London, 2011, стр. 184–202.

³⁰⁴ Исто, стр. 163–169.

прикупљање пореза, али је тиме посредно подстакао праксу злоупотреба пошто је одредио ниске плате порезницима.³⁰⁵ У околностима сложеног пореског нормативног оквира, било је тешко утврдити када царски чиновници незаконито присвајају прикупљен порез, а када једноставно узимају мито како би прикрили да обвезници нису измирили своје обавезе.³⁰⁶ Упркос увођењу бројних антикорупцијских мера, ни Диоклецијан нити потоњи цареви током четвртог и прве половине петог столећа нису успели да остваре ефикасан надзор деловања обимног чиновничког апарата који је бројао око 30.000 запослених.³⁰⁷ Сличне околности ниских прихода у време династије Минг (1368–1644), тачније током 16. века, мотивисале су бирократе да се довијају на различите незаконите начине како би допунили плату извлачењем мита у виду „провизије”, што се тада сматрало друштвено прихваћеним, ритуализованим, а тиме и редовним обрасцем комуникације између власти и поданика.³⁰⁸ На пример, обласни начелник (префект), судија и њихови чиновници су добијали новац или поклоне (тзв. узорке робе), што је на годишњем нивоу могло да донесе укупан приход чак и до осамнаест пута већи од редовне плате.³⁰⁹ Наведена пракса има делимично упориште у тадашњој традицији према којој владине уреде на локалном нивоу радије финансира сама локална заједница повременим доприносима, него плаћањем сталних пореза централној власти. Омиљен начин незаконитог богаћења чиновника на руководећим положајима били су јавни радови, чије је финансирање и извођење обично падало на терет локалне заједнице и одвијало се без икакве контроле виших инстанци.³¹⁰

У време династије Минг, пракса даровања била је општеприхваћена унутар самог државног апарата, те се протезала дуж целе чиновничке хијерархије, тако да су обласни и локални чиновници доносили поклоне наређеним дворским колегама када су им подносили редовне извештаје. Примери династије Минг и папске курије заправо показују да се тумачење природе дисциплинских

³⁰⁵ Warren Treadgold, *A History of Byzantine State and Society*, стр. 113.

³⁰⁶ Исто.

³⁰⁷ Исто, стр. 19, 114.

³⁰⁸ Ray Huang, “The Ming fiscal administration”, у: Denis Twitchett and Frederick W. Mote (eds), *The Cambridge History of China, Volume 8: The Ming Dynasty 1368–1644 – Part 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, стр. 159.

³⁰⁹ Исто, стр. 160.

³¹⁰ Исто, стр. 160–161.

прекршаја у обављању државне службе у неком историјском раздобљу или политичкој заједници мора сагледати у контексту преовлађујућег популарног схватања моралне идеје и пратећих вредносних уверења о томе када су колективне норме заиста прекршене, односно када је угрожено опште добро.³¹¹ На трагу двозначног тумачења дисциплинских прекршаја у државној служби, Луис Ентони Декстер (Lewis Anthony Dexter) примећује да су кроз политичку историју највећу озлојеђеност изазивале особе које би узеле мито, а потом не би узвратиле договореном противуслугом, чиме су, у оптици јавног мњења, кршиле моралну обавезу испуњавања обећања.³¹² Вођено усађеним заједничким културним кодовима, социјално окружење у међудејству коруптора и корумпираног придаје већу, ако не и једину важност држању речи као основној црти доброг карактера на којем треба да почивају успешни друштвени односи, а не моралној чврстости која би водила одбијању мита. Ипак, у једној политичкој заједници могу да постоје различити или чак опречни ставови између владајуће елите и оних којима се влада у погледу вредновања корупцијског понашања – било да постоји обострана сагласност да је такво понашање за осуду и санкционисање, односно да га треба толерисати, било да елита то понашање види као штетно и жели да га санкционише, али постоји мањина која се противи томе и већина која нема јасан став или је њен став двозначан.³¹³

Староиндијска политичко-филозофска расправа *Ариџашастира* приписана Каутиљи (познатом и као Чанакја), премијеру цара Чандрагупте (око 300 п.н.е), наводи два основна начина нерегуларног

³¹¹ Више о овом проблему данас видети у: Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 10–11. Laura S. Underkuffler, “Defining Corruption: Implications for Action”, in: Robert I. Rotberg (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order*, World Peace Foundation and American Academy of Arts & Sciences, Cambridge (MA), 2009, стр. 27–42.

³¹² Lewis Anthony Dexter, “Complexities of Corruption”, *Society*, Vol. 30, No. 4, May–June 1993, стр. 63–64.

³¹³ О наведеној проблематици погледати следеће текстове у зборнику *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Routledge, Oxon & New York), објављеном 1970. а репринтованом 2017. године, који је уредио Арнолд Џ. Хајденхајмер (Arnold J. Heidenheimer): Colin Leys, “What Is the Problem about Corruption?”, стр. 31–37; Jacob van Klaveren, “The Concept of Corruption”, стр. 38–40; H. A. Brasz, “The Sociology of Corruption”, стр. 41–45; Arnold A. Rogow and H. D. Lasswell, “The Definition of Corruption”, стр. 54–55.

богаћења чиновника: или преваром усмереном на владу или искоришћавањем поданика. Заједнички именованих 40 казних дела везаних за финансијске злоупотребе које чиновници могу да почине на штету поданика јесу тражење и примање мита зарад чињења разних погодности појединцима и проневера државне имовине и прихода на штету поданика и општег добра; спис предвиђа и одговарајуће казне понаособ за свако дело.³¹⁴ Листа финансијских злоупотреба које могу да почине чиновници на штету државе обухвата неизвршавање радних задатака, ненаменско коришћење државне имовине за стицање личне користи, проузроковање штете за државу, проневеру државног новца и кривотворење докумената.³¹⁵ Оно што разматрања о природи дисциплинских прекршаја бирократа садржана у *Арѿхашастри* чини фасцинантно свежим и теоријски гледано савременим јесте управо разврставање злоупотреба на два основна начина нерегуларног богаћења чиновника, која по садржају подударају са данашњом концептуализацијом екстрактивне и редистрибутивне корупције као основних видова корупције средњег обима.³¹⁶

Реч је о томе да корупцијска пракса представља својеврсни однос размене ресурса у два смера: од државе ка друштву и од друштва ка држави. У првом случају, односно случају редистрибутивне корупције, држава је „слабији” елемент тог односа зато што грађани као даваоци мита располажу довољном количином друштвене моћи да извуку већу корист него бирократе као подмићена страна. Последица преваге снага на страну друштва је редистрибуција ресурса чији је исход прерасподела државних прихода сходно неформалној, стварној структури моћи. Редистрибутивна корупција појављује се у земљама где породице, кланови и друге друштвене групе имају већи утицај на живот појединца од институција политичког поретка. У другом случају, односно случају екстрактивне корупције, корупцијска размена се одвија као ток ресурса од друштва ка држави. Владајућа елита представља најјачи елемент друштвене структуре моћи, на чему заснива могућност да успостављањем корупцијског односа злоупотребом формалне моћи извлачи (екстрахује) ресурсе у поседу становништва. Феномени редистрибутивне

³¹⁴ Kautilya, *The Arthashastra*, стр. 294, 296–297.

³¹⁵ Исто, стр. 295.

³¹⁶ Детаљније у: Срђан Кораћ, „Корупција средњег обима: шта представља и како се суочити са њом”, стр. 272–273.

и екстрактивне корупције указују на тенденцију успостављања неформалне али постојане размене, утемељене на узајамном интересу бироката и поданика, што се можда најјасније видело у поменутиим праксама купопродаје положаја у папској курији и у државном апарату у доба владавине Августа III Саксонског. Разменски процес садржи комерцијалну димензију утолико што се поверени положај за чиновника појављује као специфичан вид капиталног, личног добра из којег „власник” може да црпи „добит”. Подударност интереса оба учесника корупцијског договора, по правилу начињеног у тајности, ствара својеврсну заверу ћутања и додатно учвршћује неформалну структуру размене ресурса. Неједнак положај учесника корупцијске размене на друштвеној лествици моћи такође може да буде чинилац ефикасног очувања „пословног” договора, јер подразумева неповољне последице за мање моћног учесника, ако се усуди да раскине договор.

У традиционалним и предмодерним друштвима граница између сфере политичког (јавног) и партикуларног (приватног) арбитрарно је постављена,³¹⁷ па је природа злоупотреба управних положаја често замагљена привидом легитимних, те тако и општеприхваћених начина упражњавања политичке и друштвене моћи. У Европи позног Средњег века, тумачење природе дисциплинских прекршаја било је посредно повезано са количином фактичке моћи којом је владар могао да осигура да се племићи, посебно крупни земљопоседници, приклоне његовим одлукама и примене их у својим областима. Племићи су неприкосновени господари у наслеђеним феудима и несметано врше власт у име суверена над поданицима, али у властиту корист и корист својих породица и сродника. Будући да их владар не плаћа да врше одређене послове у његову корист, племићи се намирују слободном екстракцијом ресурса које им тај положај ставља на располагање, и то у виду материјалних добара и бесплатног људског рада.³¹⁸ Енглески племићи су у 15. веку унајмљивали бандите и бивше витезове да обављају за њих задатке у распону од личног обезбеђења, преко одржања јавног реда, до

³¹⁷ Cris Shore and Dieter Haller, “Introduction – Sharp Practice: Anthropology and the Study of Corruption”, у: Dieter Haller and Cris Shore (eds), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London & Ann Arbor (MI), 2005, стр. 8.

³¹⁸ Dmitry Shlapentokh, *Societal Breakdown and the Rise of the Early Modern State in Europe: Memory of the Future*, Palgrave Macmillan, New York & Basingstoke, 2008, стр. 51.

наметања непопуларних одлука и дисциплиновања непослушних поданика. Европски племићи позног Средњег века, као једино обучени и способни да врше организовано насиље, у исто време се појављују у опречним улогама водећих бирократа у служби владара и предводника систематичних криминалних активности (тј. бандитства). Гледано из равни способности владара да врши суверену власт на целокупној територији краљевства или царства, тумачење природе дисциплинских прекршаја релативизовано је стављањем у контекст очекивања оданости и реципрочности односа владара и подређених аристократа. Стога једини важан дисциплински прекршај који може да подрије управну способност средњовековног владара представља развргавање односа оданости, тј. издаја.

Политика контроле чиновничког рада

Одржавање редовне комуникације и путовање између престонице и регионалних упоришта власти је током највећег дела историје зависило од карактеристика рељефа и терена, ослањања на коње и друге транспортне животиње и стања друмова или временских прилика на пловидбеним правцима (нпр. снага ветра). Све до појаве железнице и телеграфа, технолошка условљеност брзине савадавања огромних раздаљина, поготово у пространим државама, представљала је прворазредни чинилац сваке успешне политике контроле деловања државног апарата. О значају проблема отежане контроле шта тачно раде бирократе у удаљеним сеоским подручјима пространих земаља сведочи Велики Хоремхебов указ из доба владавине Осамнаесте династије у старом Египту.³¹⁹ Указом је донет скуп мера против злоупотреба нижих чиновника код одређивања износа пореза и других дажбина у виду пољопривредних приноса и физичког рада, што посредно говори о неспособности двора да делотворно контролише ниже нивое чиновничког апарата, поготово оне у удаљеним руралним подручјима. Како сакупљање и пребацивање пореза у виду робе није било могуће извести прецизно и без расипања дела товара, нетачно вођење пореских књига је давало отворен простор за незаконито богаћење на рачун двора. Због тога, ма колико то данас нама звучало банално, једно од

³¹⁹ Kurt Pflüger, "The Edict of King Haremhab", *Journal of Near Eastern Studies*, Vol. 5, No. 4, 1946, стр. 260–276.

најзначајнијих достигнућа кинеске династије Ђин (221–206. п.н.е) на плану организације државне управе била је управо способност двора да именованог чиновника пошаље у удаљени округ, одржи делотворну контролу над његовим поступањем и лако га уклони са дужности – ако је то потребно.³²⁰ Пример је утолико значајнији ако имамо у виду да је чак и у време владавине цара Петра I (1689–1725), непуна два миленијума касније, величина земље и даље драстично ометала и успоравала комуникацију између престонице и административних центара губернија. Руски цар је заправо пуно владарске енергије трошио на лично контролисање чиновника који су са широким овлашћењима слати у све области пространог царства са задатком да обезбеде спровођење одлука донетих у Петрограду.³²¹ У околностима постојања оскудног школованог чиновничког кадра, вођење делотворне политике надзора рада државног апарата било је осуђено на пропаст у виду епидемије нестручности, расула и злоупотреба положаја.³²²

Дубљи слој политике контроле чиновничког рада је кроз историју цивилизације био донекле повезан са филозофским становиштем антрополошког песимизма, које наглашава да човек, упркос природној „подешености” за саживот, често користи слободну вољу да чини зло другим људским бићима, и то често члановима политичке заједнице са којима дели опште добро.³²³ Стога Каутиља у спису *Арџхашастра* саветује индијске владаре да свакодневно и детаљно лично надгледају рад министара, будући да су људи по природи превртљиви: „(м)огуће је пре знати куда лете птице на небу, него стазе владиних службеника који крију [нечасно стечен] приход”.³²⁴ Пре савременог доба и техничко-технолошких изума који су омогућили даљински надзор и тренутно извештавање, делотворна политика контроле чиновничког поступања била је заснована на личном увиду тј. непосредном физичком присуству – било владара било његових службеника од поверења.

³²⁰ Victoria Tin-bor Hui, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, стр. 97.

³²¹ Димитрије Оболенски и Роберт Оти (урс), *Слио*, Београд, 2003, стр. 164.

³²² Исто.

³²³ Сажет преглед аргумената антрополошког песимизма доступан је у: William G. Scott, David K. Hart, “The Moral Nature of Man in Organizations: A Comparative Analysis”, *The Academy of Management Journal*, Vol. 14, No. 2, June 1971, стр. 241–255.

³²⁴ Kautilya, *The Arthashastra*, стр. 283.

У древно доба Треће династије Ура или Новог сумерског царства (2193–2004. п.н.е), непосредно руковођење системом контроле рада обласних гувернера и локалних бирократа обављао је лично врховни бирократа, *sukkal-mah* (велики канцелар, везир), чији је положај у државној хијерархији, гледано по значају и моћи, долазио одмах након владара.³²⁵ *Sukkal-mah* је заправо стајао на челу надзорног механизма састављеног од инспектора (*sukkal*) опремљених снажним извршним овлашћењима, која су им дозвољавала аутономију у одлучивању на терену, тј. у конкретном случају контроле. Персијски цар Кир Велики (559–529. п.н.е), родоначелник Ахеменидске династије (559–330. п.н.е), увео је установу генералног инспектора и „путујућег” инспектора, названог „Око великог краља”, који је састављао поверљиве годишње извештаје о стању владавине у свакој сатрапији (управној области).³²⁶ Поред тога, државни правобранилац је у име цара био овлашћен да обавља сталан надзор рада сатрапских дворских управа у правним питањима, док су повремено и ненајављено из престонице слати истражитељи и ванредни лични представници владара ради провере поступања самог сатрапа и његових чиновника.³²⁷ Основни мотив Кира Великог је био да благовремено спречи неког сатрапа који би био довољно амбициозан да покуша да цара уклони са трона, јер су сатрапи били не само гувернери него и војни заповедници покрајина.

У време владавине Чандрагупте (324–301. п.н.е) и његовог унука Ашоке (269–232. п.н.е) – на врхунцу моћи династије Маурија (321–184. п.н.е), која је изградила прво царство на индијском потконтиненту – краљ је лично путовао земљом ради упознавања стварног стања одбрамбене моћи, привреде и друштва и провере рада чиновничког апарата и локалних власти, или би тај задатак препуштао посебним изасланицима.³²⁸ Краљеви изасланици су били високопозиционирани чиновници са широким овлашћењима за сузбијање злоупотреба, очување јавног реда, одређивање и извршавање казни, управљање новцем за посебне намене итд. Слично

³²⁵ Marek Stępień, *From the History of State System in Mesopotamia: The Kingdom of the Third Dynasty of Ur*, Akme – Studia historica, Zakład Graficzny UW, Warszawa, 2009, стр. 71.

³²⁶ Peter Green, *The Greco-Persian wars*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1998, стр. 8–9.

³²⁷ Ali Farazmand, “Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration”, стр. 32.

³²⁸ Jeannine Auboyer, *Indija do VIII stoljeća*, Naprijed, Zagreb, 1979, стр. 64.

Киру Великом, централна власт у Инкашком царству је политику надзора управног апарата саздала на посебној служби тзв. царских надзорника, односно „сведидећих” (*tosoyricoq*), регрутованој из породица блиских актуелном владару. Основни задатак надзорника био је да путују царством и тајно посматрају поступање квалитет рада државне управе, посебно руководилачког слоја бирократа, како би власт у престоници могла да отклони неспособне или корумпиране чиновнике.³²⁹

Догађало се да студиозне извештаје о лошем стању бирократије сачине учени појединци. На пример, помињани Мустафа Али је током 1582. и 1583. године, заједно са генералним гувернером Алепа Увејс пашом, сачинио извештај за Порту о злоупотребама судских преводилаца у Дамаску и Алепу и о нестручности финансијских руководилаца и чиновника, посебно оних у пограничним покрајинама који су се са беглербеговима (покрајинским гувернерима) удружили ради преливања царских пореских прихода у приватне џепове.³³⁰ Тако сазнајемо за извесног дефтердара Ахмеда, високог финансијског чиновника задуженог да води књиге покрајинских прихода и расхода, који је успешно користио тактику поткупљивања да осигура да непосредно надређени беглербег зажмури на чињеницу да неколико година из те покрајине није отишао никакав приход у царску ризницу. Ахмед је, како се касније испоставило, успешно купио и претходне руководилачке положаје у Ерзуруму, Дамаску и Багдаду.

Први владари Мугалског царства на индијском потконтиненту проводили су током 16. века велики део радног времена у обиласку царства да би гушили побуне, освајали нове и потврђивали власт у раније освојеним областима, те ишли у лов и ходочашће. У поређењу са моделом посредног надзора примењеног у Ахеменидском и Инкашком царству, модел „покретног двора” имао је предност у виду одржавања личног контакта владара са постављеним чиновницима, посебно онима вишег ранга, и проверавања резултата њиховог рада на лицу места.³³¹ И пољски краљ Владислав II Јагелонац

³²⁹ Gordon F. McEwan, *The Incas: New Perspectives*, стр. 112–114.

³³⁰ Cornell H. Fleischer, *Bureaucrat and Intellectual in the Ottoman Empire: The Historian Mustafa Ali (1541–1600)*, стр. 104.

³³¹ Stephen P. Blake, “The Patrimonial-Bureaucratic Empire of the Mughals”, у: Hermann Kulke (ed.), *The State in India 1000–1700*, Oxford University Press, Oxford and New Delhi, 1995, стр. 299–300.

је у првој половини 15. века подређене званичнике и службенике, поготово оне на локалном нивоу власти, једном годишње контролисао личним инспекцијским обиласком краљевства, када је разговорао са локалним племством о проблемима и правним споровима и примао притужбе на рад државних служби.³³² Извесно је да су значајан утицај на надзиране чиновнике имали сама психолошка димензија личног контакта са владаром и његов обичај да у царском логору лично прима притужбе незадовољних поданика. Психолошки учинак је свакако био снажнији у друштвима где су владару традиционално придавана својства божанства или је, пак, пореклом потицао из угледне аристократске породице са вековним непрекинутим владарским стажом.

Поједини владари су се опредељивали за успостављање изразито репресивних институционалних механизма, чије је деловање већим делом било поверљиве природе, односно такво да чиновници нису нужно и непосредно знали да су предмет надзора или истраге. Тако је царска власт у позном Риму и раној Византији располагала посебним војним јединицама, попут царских гласника (грч. *ἀγγελιαφόροι*, лат. *agentes in rebus*, гласници), уведених након Диоклецијанове управне реформе спроведене крајем трећег века, чији је главни задатак био да брзо разносе службену пошту широм царства. Већ од владавине цара Константина (324–337), гласницима су постепено додељивани и други важни државни задаци, посебно они поверљиве природе као што су: испоручивање царских наредби и надзор њиховог извршавања, прикупљање обавештајних података и доказа против осумњичених чиновника, те хапшења и ликвидација по налогу централне власти.³³³ Будући да су бројне жалбе на корупцију и злоупотребе стизале из свих крајева царства, виши официри гласничке службе су добијали руководилачке положаје са инспекцијским задацима усмереним на рад обласних, окружних и градских управа, са тежиштем на надзору високорангираних бирократа и локалног племства.³³⁴

³³² Daniel Stone, *The Polish-Lithuanian State, 1386–1795*, стр. 9.

³³³ Wilfried Nippel, *Public Order in Ancient Rome*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, стр. 100–101.

³³⁴ Alexander Kazhdan, “Agentes in rebus”, у: Alexander Kazhdan (ed.), *The Oxford Dictionary of Byzantium*, Oxford University Press, Oxford & New York, 1991, стр. 36–37; Christopher Kelly, *Ruling the Later Roman Empire*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2004, стр. 96, 210.

Једнако репресиван модел надзора чиновничког рада је примењено руски цар Николај I (1825–1855) када је 1826. године установио Треће одељење Личне канцеларије његовог царског величанства (*Собствѣнная Его Императорскою Величестіва канцелярія*), као претечу обавештајне службе, задужене да прикупља информације од политичког значаја праћењем странаца, верских отпадника и дисидената, те да прима жалбе на чиновничке злоупотребе.³³⁵ Цар се увелико ослањао на личне емисаре, углавном највише дворске офицере, које је слао у удаљене делове царства да непосредно осигурају спровођење његових одлука у пракси, такођећи ван редовног управног система. У свепрожимајућој аутократској клими потпуне послушности и оданости владару, Треће одељење је убрзо израсло у личну цареву политичку полицију – својеврсну државу унутар државе, касније појачану Жандармеријским корпусом – искључиво усмерену на борбу против субверзивних делатности против двора и опозиционих ставова чиновника.³³⁶ Уместо да ефикасном контролом унапреди поступање чиновника, царско мешање у управне поступке је ометало рад државне управе, чиме је додатно продубио конфузно стање управљања и заправо подстакao развој корупцијских пракси.

Успех политике контроле деловања рада чиновника је понекада почивао на зачецима идеје о узајамној контроли, односно, како бисмо савременим речником теорије политичког система рекли, идеје о узајамној противтежи различитих актера унутар државног апарата (*checks and balances*). На пример, у намери да подрије коруптивну праксу обласне аристократије која је организовањем паравојски угрожавала домашај централне власти, Сенвосрет III (око 1870–1831. п.н.е) осмислио је организацију бирократског апарата са колективним инстанцама одлучивања у виду савета виших чиновника, који су били одлично плаћени и заправо су надзирали једни друге.³³⁷ Наведено решење је истовремено могло да постигне два циља: поново ојача доминантан положај централне власти у арени политичке моћи и сузбије корупцијске праксе обласних елита у виду задржавања прикупљеног пореза и добити од неовлашћене

³³⁵ “The Russian Secret Police”, *The Police Journal*, Vol. 2, No. 3, 1929, стр. 495; Daniel Tarschys, “Secret Institutions in Russian Government: A Note on Rosenfeldt’s Knowledge and Power”, *Soviet Studies*, Vol. 37, No. 4, 1985, стр. 529.

³³⁶ Димитрије Оболенски и Роберт Оти (уред.), *Историја Русије*, стр. 171.

³³⁷ Cara Kooney, *The Good Kings: Absolute Power in Ancient Egypt and the Modern World*, National Geographic Society, Washington D.C., 2021, стр. 119.

трговине. Владари Мугалског царства такође су устројили државни апарат тако да међусобно укрсте надлежности различитих руководилаца: нпр. обласни гувернер је делио власт са финансијским начелником и војним заповедником, тако да су њихови задаци увек укључивали контролу остале двојице.³³⁸ У циљу спречавања успостављања корупцијских аранжмана између царских службеника и локалних моћника, чиновници су сваке три или четири године премештани са положаја на положај и из једног у друго место.³³⁹ На исту идеју је дошао и Луј IX (1226–1270) када је спроводио повремене контроле рада краљевских заступника и чиновника које су се поклапале са њиховим редовним премештајима из једног у други округ (сваких пет година).³⁴⁰ Чести премештаји чиновника у току службе постали су током 18. века уобичајена пракса како би се спречило успостављање корупцијских договора чиновника са локалном аристократијом, те делотворним спровођењем мера централне власти сузбила самовоља обласних великаша. Тако су у Енглеској чести премештаји имали за циљ да онемогуће корупцијске аранжмане између произвођача акцизних роба и чиновника задужених за прикупљање акцизних дажбина.³⁴¹ И Наполеон Бонапарта је префекте, регионалне челнике са широким извршним овлашћењима, увек именовао ван области у којој су рођени и одрасли, а потом их је, на сваких неколико година, премештао широм Француске.³⁴² Циљ је био да спречи развој оданости и умрежавања са локалним племићима и имућним грађанским породицама.

У појединим историјским тренуцима дубоких државних криза које су претиле да уздрмају трон, владари су прибегавали мерама строге контроле рада носилаца бирократских положаја како би повратили пољуљани углед међу аристократијом и поданицима. На пример, француски краљ Луј IX је настојао да углед нарушен огромним трошковима крсташког похода, који су вишеструко прелазили годишње државне приходе, поврати спровођењем низа истрага поводом злоупотреба краљевских заступника (*bailli*

³³⁸ Stephen P. Blake, "The Patrimonial-Bureaucratic Empire of the Mughals", стр. 297–298.

³³⁹ Исто, стр. 298–299.

³⁴⁰ William Chester Jordan, "The Capetians from the death of Philip II to Philip IV", стр. 294.

³⁴¹ Карло Капра, „Чиновник”, стр. 346.

³⁴² Alexander Grab, *Napoleon and the transformation of Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York, 2003, стр. 46–47.

и *sénéchal*) – којима је он делегирао спровођење одлука и заштиту његових интереса у подручју јавног реда, управе, судства и војске локалних званичника – и то превасходно тамо где је прикупљање пореза било у застоју или је прикупљена сума била сумњиво мала.³⁴³ Систематична антикорупцијска истрага (*enquête*), речено данашњим речником, била је спроведена 1247. године уз прилично савремено образложење владара: „како би одбранила мир поданика од зла које им наносе бескрупулозни” и „преобразила стање земље у корист општег напретка”.³⁴⁴

Истрага је разоткрила читав спектар корупцијских пракси, при чему су подносиоци притужби били обештећени, а корумпирани чиновници кажњени и отпуштени.³⁴⁵ Политика контроле поступања краљевских службеника није остала само на поменутој истрази. Луј IX је у раздобљу од 1254. до 1256. године низом донетих уредби формулисао кодекс понашања службеника, али се ситуација није поправила ни неколико деценија касније.³⁴⁶ Како различите реформе спровођене током прве половине 14. века нису успеле да обуздају раширене злоупотребе похлепних краљевских службеника, Филип IV Лепи (1285–1314) донео је 1303. године антикорупцијску уредбу; иако више пута изнова проглашавана, она никада није у целости заживела у стварности, већ се, напротив, бирократски апарат још више гранао и усложњавао на рачун моћи владара.³⁴⁷ Убрзо по доласку на престо, Луј X Кавгација (1314–1316) издао је две обласне повеље о политичким слободама за Нормандију и Шампању, у којима се, између осталог, обавезао да ће сваке три године слати инквизиторе ради провере поступања службеника.³⁴⁸

Крах антикорупцијских мера као дела шире политике успостављања делотворног надзора над чиновничким поступањем у

³⁴³ Опширније о великим овлашћењима наведене две врсте краљевских заступника погледати у: Albert Rigaudière, “The theory and practice of government in western Europe in the fourteenth century”, у: Michael Jones (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume VI c. 1300–c. 1415*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, стр. 35–36.

³⁴⁴ Alan Harding, *Medieval Law and the Foundations of the State*, стр. 148–149.

³⁴⁵ William Chester Jordan, “The Capetians from the death of Philip II to Philip IV”, стр. 291.

³⁴⁶ Исто, стр. 294.

³⁴⁷ Michael Jones, “The Last capetians and early Valois kings, 1314–1364”, стр. 412.

³⁴⁸ Alan Harding, *Medieval Law and the Foundations of the State*, стр. 161.

Француској у 13. и почетком 14. века још једном наглашава универзалну улогу социјалног амбијента и општеприхваћених културних кодова у контексту исправног разумевања значаја неформалних мрежа и пракси исплетених око бирократског етоса уроњеног у моралну индиферентност.

Жалбени и дисциплински поступак против нечасних чиновника

Савремени демократски устројен политички поредак заснован је на владавини права и због тога предвиђа институционални механизам за покретање жалбеног поступка, и то увек када грађанин сматра да је дошло до повреде закона или му је ускраћено неко његово право. Правно уређена могућност жалбе поданика против бирократије често није прва асоцијација коју имамо на облике владавине са снажно персонализованим политичким ауторитетом, посебно оне са обележјима апсолутистичке монархије. Ипак, жалбени поступак као канал комуникације између поданика и двора био је познат још у месопотамским градовима-државама старовавилонског и староасирског раздобља (око 2000–1600. п.н.е) и старом Египту. На пример, државни апарат се у време владавине краља Хамурадија (1792–1750. године п.н.е) бавио и испитивањем основаности жалби поданика, којима је било омогућено да приступе владару и изнесу свој проблем.³⁴⁹ У старом Египту је владарима изгледа било стало до тога да поданици њихову владавину опажају као правичну и непристрасну. О томе сведочи уклесан текст са владарске гробнице у Теби из раног доба Новог краљевства (од 16. до 11. века п.н.е) у виду обраћања фараона свом новом везиру приликом увођења у дужност. Фараон даје следеће упутство:

Не одбијај подносиоца жалбе док не чујеш његове речи!
Речи подносиоца жалбе који ти жели приступити не одбијај
као да си их већ саслушао! Пустићеш га да иде тек након што
саслушаш разлоге зашто треба да га пустиш, Гледај, каже се:
„(п)односилац жалбе воли да се његови аргументи пажљиви-
је саслушају него што је то пуко климање главом.”³⁵⁰

³⁴⁹ Опширније у: Marc Van de Mieroop, *King Hammurabi of Babylon: A biography*, Blackwell Publishing, Malden, Oxford and Carlton, 2005, стр. 79–98.

³⁵⁰ Наведено према: Raymond Oliver Faulkner, “The installation of the vizier”, *Journal of Egyptian Archaeology*, Vol. 41, December 1955, стр. 22.

Мада је реч о смерницама датим највишем бирократи по рангу, јасно је да текст служи као својеврсна политичка порука намењена целокупном чиновништву. Староегипатски пример института жалбе морамо да тумачимо у контексту политичке културе ауторитарног поретка у којем је владар изједначен са божанством, те је његова најважнија дужност да се брижно стара о свом народу. Стога наведене савете фараона ваља првенствено сагледати у светлу наглашавања важности личне комуникације бирократа као владаревих личних заступника са поданицима, будући да квалитет те комуникације условљава снагу ауторитета владара међу становништвом. Како год било, смернице су биле веома пластично отелотворене у Указу из Наурија Сетија I (1290–1279. п.н.е), којим је за локалне чиновнике који се оглуше о поднете жалбе поданика била предвиђена казна у виду 100 удараца бичем и принудног рада у храму, те уклањање са положаја.³⁵¹

Различите цивилизације и државе су кроз историју користиле различита решења у погледу тога у чијој надлежности треба да буде спровођење жалбеног или дисциплинског поступка у случају откривања злоупотреба чиновника. Суђење чиновницима било је негде непосредна дужност владара, негде челних људи бирократије, а негде је оно привремено или трајно стављано на одлучивање спољних државних тела или институција. У време Абасидског калифата, Жалбени суд (*mazalim*) био је у личној надлежности владара (калифа).³⁵² Жалбени поступак пред тим судом могао је да покрене сваки поданик који је сматрао да је оштећен незаконитим или нерегуларним деловањем чиновника, попут пореских злоупотреба и кривотворења докумената ради остварења корупцијске добити (нпр. намерно оштећење текста документа како би он постао неважећи).³⁵³ Хроника *Исџорија везира* (*History of Viziers*), чији је аутор Хилал ал-Саби (Hilāl al-Šābi, 969–1055) и сам био везир, представља ризницу знања о томе како су се решавали бројни жалбени поступци против чиновника. Значајна моћ Жалбеног суда у контексту делотворног кажњавања злоупотреба огледала се

³⁵¹ William F. Edgerton, “The Nauri Decree of Seti I: A Translation and Analysis of the Legal Portion”, *Journal of Near Eastern Studies*, Vol. 6, No. 4, 1947, стр. 229.

³⁵² Maaike van Berkel, “Embezzlement and reimbursement. Disciplining officials in ‘Abbāsīd Baghdad (8th–10th centuries A.D.)”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 34, No. 11, 2011, стр. 713.

³⁵³ Исто, стр. 714.

у његовом овлашћењу да привремено суспендује спорну одлуку и да спроведе сопствену истрагу прикупљањем материјалних доказа и саслушавањем сведока.³⁵⁴ Ипак, нема много докумената који недвосмислено говоре о последицама по оптужене чиновнике. Други институционални механизам за дисциплиновање чиновника установљен у доба Абасидског калифата, а који је постојао до династије Умајада (касни седми и рани осми век), чине управни поступци против отпуштених службеника. Сведочанства је оставила хроника *Искусџива народа* (*Tajârib al-Umam*) из пера персијског мислиоца и историчара Ибн Мискаваја (Miskawayh, 932–1030), који је дуго служио на багдадском двору као секретар везира. Управни поступак отпуштања високих званичника или чиновника креће хапшењем по налогу калифа и смештањем у кућни притвор; потом следи ислеђивање, било применом преговарања било тортуром и конфискацијом имовине.³⁵⁵ У следећем кораку се прикупљају инкриминишући докази и узимају изјаве сведока, а након тога се оптужени суочавају са прикупљеним доказима, уз присуство јавности, у калифовој палати, или у самом притвору или у приватним одајама иследника. Последњи корак, уколико се утврди кривица, а што је најчешће био случај услед коришћења лажних сведока и кривотворених доказа, окривљени чиновници потписују да ће надокнадити износ настао њиховим нерегуларним радњама.

Друга могућност у одређивању надлежности за покретање и вођење дисциплинског или жалбеног поступка против чиновника који се огрешио о законе или упутства владара огледала се у решењу према којем је то био делокруг рада премијера, односно највишег руководиоца у државном апарату. У време позног Средњег краљевства и раног периода Новог краљевства, документ *Дужности везира* предвиђа искључиву надлежност везира у решавању случајева злоупотреба положаја као највишег краљевског бирократе и челника целокупног управног апарата.³⁵⁶ Документ прописује да ниједан руководилац у државном апарату нема овлашћење да суди о откривеним случајевима злоупотреба својих подређених чиновника, него да је једино везир надлежан за спровођење истраге, саслушавање оптуженог, те изрицање и извршавање казни.

³⁵⁴ Исто, стр. 715–716.

³⁵⁵ Исто, стр. 717–718.

³⁵⁶ “Duties of the Vizier”, *Osirisnet: The tombs of Ancient Egypt*, https://www.osirisnet.net/tombes/nobles/rekhmire100/e_rekhmire100_14.htm.

Вероватан разлог за одабир таквог институционалног модела налази се у намери да се руководиоци спрече да ометају откривање злоупотреба или њихово кажњавање прикривањем злодела или касније заштитом чиновника у дисциплинском поступку. Слично решење је касније било примењено у Отоманском царству. Поред надлежности у политичком, војном и финансијском домену, Диван као влада Отоманског царства (*Divân-ı Hümayûn*, тур. Царски савет) имао је и улогу врховне судске инстанце за решавање при- тужби на рад чиновника. Царским диваном је председавао велики везир (премијер) као спона између султана и народа, а сваки поданик је због учињене неправде могао да поднесе жалбу против царских функционера (нпр. гувернера и кадиза) и чиновника.³⁵⁷ Идеолошки гледано, диван је требало да послужи као доказ да султан има слуха за све брoјније недаће својих поданика које они доживљавају у интеракцији са његовим службеницима, те да пружи привид да је он лично заинтересован да исправи сваку неправду.

Трећа могућност је била стављање покретања и вођења дисциплинског или жалбеног поступка против чиновника у надлежност неког спољног државног тела. Тако су у Старом Риму дисциплински поступци против магистрата и претора били вођени првобитно у скупштини, али углавном за дела против римског народа, а не за класичне злоупотребе попут нпр. проневере државног новца.³⁵⁸ У пракси је било тешко водити поступак за дела учињена ван Рима, тј. у некој од удаљених провинција, поготово ако тужитељи нису били римски грађани, мада су касније уведени поједини правни институти (*quaestio de repetundis*) ради надокнаде штете настале на рачун приватне имовине незаконитим делањем римског званичника – нпр. имовина узета услед претњи, примене силе или обманом.³⁵⁹ Поступком састављеним из два корака (утврђивање постојања кривице и утврђивање висине накнаде штете) председавао је претор уз помоћ велике пороте посебно именоване за конкретан случај; аутоматско кажњавање римског званичника није било предвиђено.³⁶⁰ Премда се тај поступак одомаћио у време

³⁵⁷ Rudolph Peters, *Crime and Punishment in Islamic Law: Theory and Practice from the Sixteenth to the Twenty-first Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 78–79, 91–92; Colin Imber, *The Ottoman Empire, 1300–1650: The Structure of Power*, стр. 154–176.

³⁵⁸ Andrew Lintott, *Imperium Romanum: Politics and administration*, стр. 98.

³⁵⁹ Исто, стр. 99–100.

³⁶⁰ Исто, стр. 101.

позне републике и даље унапређивао у време царства првенствено ради очувања угледа Рима код савезничких племена, тужитељи који нису били римски грађани имали су ограничене могућности да добију спор против римског функционера због мале вероватноће његовог уклањања са положаја.³⁶¹ Тиме је, у крајњем исходу, проблем корумпираног званичника остајао нерешив имајући у виду велика овлашћења којима је и даље располагао, те чињеницу да је био довољно удаљен од Рима и евентуално имао јаке личне везе са утицајним сенаторима који би одлучивали о његовој смени. То је постало нарочито очигледно у деценијама након што је цар Август суђење за злоупотребе високих функционера из провинција пребацио у надлежност Сената; сенатори су изрицали строге казне само уколико је то захтевао цар, а иначе су били милостиви према својим колегама.³⁶²

У време владавине Едварда I (1272–1307), тзв. покретне судије (*itinerant justices*) слате су са двора да широм краљевства спроводе истраге поводом жалби поднетих владару против локалних чиновника уплетених у бројне злоупотребе, попут крађе или незаконите продаје грађе намењене за државне радове, изнуде, трговине утицајем, прикривања кривичних дела које су починили други чиновници и ометања спровођења краљевих одлука у разним доменима.³⁶³ У ситуацијама где због епидемијских размера корупцијске праксе није могао да се ослони ни на једно државно тело, па ни на судове, владар би истраге поверавао посебним организацијама које су у том тренутку имале неприкосновен интегритет и стога велики углед у народу. Истрага Луја IX спроведена 1261. године против Матјуа од Бона (*Matthew of Beaune*), због злоупотреба почињених у време док је вршио дужност краљевог заступника у Вермандоу (1256–1260), обухватила је чак 508 особа које су имале пословни однос са оптуженим.³⁶⁴ Будући да је корупција дубоко сезала у све

³⁶¹ Исто, стр. 102.

³⁶² Исто, стр. 120–121.

³⁶³ Linda Levy Peck, *Court patronage and corruption in early Stuart England*, стр. 6. У Енглеској под династијом Стјуарт, уведена је у 13. веку забрана краљевским службеницима (нпр. шерифима и њима подређеним чиновницима) да примају награде за обављање послова из свог домена, јер су за то већ плаћени из државне касе. О томе колико је корупцијска пракса дубоко захватила краљевски управни апарат можда најбоље сведочи одлука Хенрија IV да одмах након преузимања престола уведе казне за шерифе ухваћене у изнуди.

³⁶⁴ Alan Harding, *Medieval Law and the Foundations of the State*, стр. 151–152.

поре владајуће класе, француски краљ је институционалну „полугу” потребну за тако захтевну истрагу, која је оштро задрала у приватне интересе бројних моћника, нашао у доминиканском и фрањевачком монашком реду, чији су припадници добили улогу истражитеља (инквизитора).³⁶⁵ У време владавине династије Минг (1368–1644), на двору је постојала посебна категорија високих бирократа: цензори (инспектори) имали су овлашћења да спроводе истраге, самостално или по поднетим притужбама на поступање чиновника, те да, у случају утврђених крупних злоупотреба, поднесу цару предлог за новчано кажњавање и смену прекршиоца – ма којег он ранга био.³⁶⁶

Проблеми у спровођењу жалбеног и дисциплинског поступка

Пријављивање злоупотреба чиновника и успех спровођења жалбеног, односно дисциплинског поступка хронично су били подложни крупним препрекама проистеклим из структурног насиља које је трпео просечан поданик на основу маргиналног друштвеног положаја или живота далеко од домањаја државних институција, које би евентуално могле да му помогну да заштити неко своје право од самовоље локалних званичника. У време арапске владавине Сицилијом (831–1061), забележен је случај краљевског (јавног) нотара Петра из Палерма, који је уцењивао поданике тражећи им огромне своте мита да би им издао потребна документа.³⁶⁷ Након жалбе више поданика, начелник градске управе је наредио другом бележнику да оштећеним људима изда документе, али их је корумпирани нотар пресрео на излазу из града и, у знак одмазде због жалбе, отео им и поцепао издате документе, а потом извређао и пребио недужне људе.³⁶⁸ Начелник је казнио бахатог нотара за творском казном и донео мере за побољшање рада те групе краљевских чиновника, али је то свакако у већем делу историје био пре изузетак него правило.

³⁶⁵ Исто, стр. 147–148.

³⁶⁶ Charles O. Hucker, “Governmental Organization of The Ming Dynasty”, стр. 44–45.

³⁶⁷ Jeremy Johns, *Arabic Administration in Norman Sicily: The Royal Diwan*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, стр. 228.

³⁶⁸ Исто, стр. 229.

Већина чиновника је од успешне жалбе оштећеног поданика била заштићена захваљујући социјалном капиталу изграђеном на важним неформалним друштвеним контактима или на основу услуга учињеним локалним моћницима. Због тога не чуди што је незадовољним поданицима Француске било током 14. века омогућено да шаљу притужбе у писаном облику мимо локалних службеника и свештенства, што је свакако проширило домашај мера контроле чиновничког рада у погледу узорка друштвене стратификације.³⁶⁹ Поред тога, врховни судови (*parlements*) били су надлежни да одлучују као апелациона судска инстанца у поступцима против одлука краљевских заступника, те да поступају по притужбама на њихов рад, а све са крајњом сврхом очувања суверене моћи владара.³⁷⁰ Додуше, озбиљна препрека успешном процесуирању притужби обичних поданика, па и нижег племства, огледала се у чињеници да су у француским судовима тог времена, поред витезова и угледних људи из градова, седели искусни краљевски чиновници – управо утицајни појединци на које су се често и односиле притужбе.

Ток самог поступка поводом дисциплинске жалбе није јамчио да ће оштећена страна добити надокнаду, те да ће оптужени прекршилац бити кажњен. Тако је, на пример, истрага Луја IX спроведена 1261. године против Матјуа од Бона била испуњена конфузијом насталом услед опречних сведочења. Док је на једној страни службовање испитиваног краљевог заступника хваљено као беспрекорно са професионалне, законске и моралне стране, на другој страни су оштећени сведочили о хапшењима ради изнуде, тражењу ситног мита у виду разних дарова (предавани су породици и потчињеним чиновницима, не самом службенику), ометању полова сиромашних у корист имућних, пуштању кривих без осуде и отезању судских поступака.³⁷¹ Премда је Диван у Отоманском царству временом прерастао у важну институционалну полуу дисциплиновања чиновника, логистички захтеви вођења жалбеног поступка пред Диваном нису ишли на руку обичном поданику. Лично појављивање оштећеног поданика ради изношења случаја у стотинама километара удаљеној престоници било је временски и новчано исцрпљујуће; уз то, Диван је често добијене предмете пребацивао у надлежност нижих инстанци (гувернера или кадија),

³⁶⁹ Alan Harding, *Medieval Law and the Foundations of the State*, стр. 161–162.

³⁷⁰ Исто, стр. 163–165.

³⁷¹ Исто, стр. 147–152.

управо оних које су поступале проблематично.³⁷²

Утицајан друштвени статус бирократа, у споју са оскудним могућностима превазилажења описаних препрека у дисциплиновању бирократа посредством жалбених поступака, највише су доприносили стварању климе некажњивости. Поједине бирократе нису се чак устезале ни од јавног хваљења својим способностима да се провлаче кроз државну службу без икаквих санкција и последица. Тако један староегипатски папирус из доба владавине Шесте династије (2305–2152. године п.н.е) пружа увид у аутобиографску белешку једног судије, у којој се он хвали да никада током каријере није био предмет надзора ниједног надређеног руководиоца, те да је свака оптужба поднета на његов рачун била успешно одбацивана у његову корист, а на штету оних који су га пријављивали.³⁷³ У време владавине династије Минг, највиши чиновници царства (рангови 1 до 3, од укупно девет) имали су имунитет од спровођења истраге и кажњавања за кривична дела, осим ако то не би директно наредио лично владар.³⁷⁴ У случају чиновника у ранговима од 1 до 5, суђење није могло да се води без одобрења цара, што је у пракси значило да су високим бирократама изрицане блаже казне.

Лажно пријављивање за злоупотребе непосредног руководиоца или колега из непосредног окружења представљало је још једну хроничну крупну препреку у делотворном функционисању дисциплинског механизма. Понекада су се лична трвења, борбе за утицај или партикуларне интересе и такмичење за руководилачке позиције, прикривено али брутално вођени унутар бирократског апарата, окончавали денунцирањем или лажним пријављивањем, те кажњавањем такмаца. Такве ситуације су постајале честе у кризним околностима великих политичких промена или ломова. На пример, током турбулентног раздобља Прве династије (3100–2686. године п.н.е) у Старом Египту, када је тек учвршћиван нови, краљевски поредак, дешавало се да се у оквиру комеморативних обреда након смрти краља жртвује неколико стотина људи, како би пратили преминулог владара у загробни живот. Поред браће

³⁷² James E. Baldwin, "Petitioning the Sultan in Ottoman Egypt", *Bulletin of the School of Oriental and African Studies*, Vol. 75, No. 3, 2012, стр. 503.

³⁷³ Christopher Eyre, "Patronage, Power, and Corruption in Pharaonic Egypt", *International Journal of Public Administration*, Vol. 34, Issue 11, 2011, стр. 708.

³⁷⁴ Charles O. Hucker, "Governmental Organization of The Ming Dynasty", стр. 49.

престолонаследника као потенцијалних узурпатора трона, међу одабраним знаменитим жртвама често би се нашле и водеће бирократе, управо јер су биле особе од поверења које превише знају, те их је требало спречити да осујете новог, обично недовољно искусног и крхког владара у његовим настојањима да консолидује владавину.³⁷⁵ Неприкосновеност религијских оправдања о загробном животу пружала је новом владару идеалан легитимизацијски основ да некажњено и трајно уклони све по њега опасне дворјане.

Више миленијума касније, у Француској револуционарног доба, штампа и политички памфлети потпомогли су стварање атмосфере у јавности која је довела до ширења праксе денунцијације чиновника у склопу текуће скупштинске дебате о увођењу кривичне одговорности за поступање државних службеника. Први је министар унутрашњих послова Жан-Мари Ролан (Jean-Marie Roland) током 1792. и 1793. године дао пример лустрације чиновника старог режима под изговором јачања увида јавности, те због њиховог неуклапања у „навике и праксу” револуционарног државног апарата.³⁷⁶ Поједини чиновници су имали „мрљу” јер је њихово прореволуционарно опредељење било нејасно или двосмислено, па су лако постали предмет интрига унутар радног окружења због порекла из контрареволуционарних области Француске (нпр. из Жиронде): постојала је предрасуда о њиховом политичком опредељењу.³⁷⁷ Чини се да је лажно пријављивање чиновника било древни проблем, па још код индијског политичког филозофа Каутиље налазимо изненађујуће модерно решење у виду конкретних мера усмерених на заштиту чиновника. Каутиља предвиђа институт заштићеног сведока који се ослобађа оптужбе, а може се и наградити, ако пружи релевантне информације о почињеној финансијској злоупотреби које потом доводе до осуде виновника.³⁷⁸ Уколико се информације заштићеног сведока покажу као нетачне, односно ако не доведу до осуде оптуженог бирократе, онда му се укида режим заштите у виду скривања и над њим се извршава телесна или новчана санкција.

³⁷⁵ Cara Kooney, *The Good Kings: Absolute Power in Ancient Egypt and the Modern World*, стр. 59–60.

³⁷⁶ Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, стр. 53.

³⁷⁷ Опширније видети у: исто, стр. 54–56.

³⁷⁸ Kautilya, *The Arthashastra*, стр. 297–298.

Бројни историјски примери показују да ни чланови политичке и друштвене елите нису били поштеђени од драстичних последица политичке инструментализације борбе против злоупотреба бирократског апарата. На пример, породичне хронике више персијских племићких кућа у време Ахеменидског царства говоре о томе да су у дворским ривалствима чак и људи високог друштвеног положаја често постајали мета супарничке стране, мотивисане настојањем да стекне заштиту владара.³⁷⁹ Постојала је стална опасност да се потенцијални такмаци уклоне лажним оптужбама за наводну побуну или издају владара, око којих би првобитно била вешто исплетена мрежа лажи и интрига. Поучан је случај каријерног суноврата Лала Мустафа-паше (*Lala Kara Mustafa Paşa*, око 1500–1580), истакнутог отоманског војсковође и дворског званичника у време владавине султана Мурата III. Убиство великог везира Мехмед-паше Соколовића у октобру 1579. године довело је до кадровске преметачине у самом врху власти, па је у дворским борбама за моћ Лала Мустафа-паша скрајнут и смењен са положаја.³⁸⁰ Убрзо након његове смене, о којој је обавештен тек два месеца касније, уследило је брутално и темељно уклањање са двора његових сарадника и штићеника на основу оптужби за учешће у корупцији у виду продаје чиновничких положаја и проневере државних прихода. Пашин лични секретар био је, уз нестручност и неспособност, и опијумски зависник. Оптужбе су, додуше, биле тачне али су послужиле као оруђе за денунцијацију политичких противника, а не као одраз воље да се сузбије корупцијска пракса у врху власти. Чиновници са више среће нису били утамничени, него су остали на двору, али под сталном присмотром нових везира.

Описани начини посредног осујећивања успеха политике контроле чиновничког рада чини се да изнова стављају у први план средишњу улогу динамике моћи, неформалних социјалних мрежа и културних кодова. Утолико антрополог Ђорђо Блундо (*Giorgio Blundo*) са правом сматра да корупција попут врачања конституише својеврсну јавну тајну, у којој је могуће учествовати само уз поштовање правила „знати шта не треба знати”, зато што се одвија кроз дискретан договор сагласних страна склоњен у подручје

³⁷⁹ Amélie Kuhrt, *The Persian Empire: A Corpus of Sources from the Achaemenid Period*, стр. 645.

³⁸⁰ Cornell H. Fleischer, *Bureaucrat and Intellectual in the Ottoman Empire: The Historian Mustafa Ali (1541–1600)*, стр. 85–86.

приватности, невидљив за друштво.³⁸¹ О томе јасно сведочи суноврат веома успешне државничке каријере Мустафе Алија. Упркос томе што је био врстан историчар и интелектуалац, Али је вођен претераним жаром за истином и правдољубљем, којим је настојао да разоткрије корупцију у државном апарату Отоманског царства друге половине 16. века, стекао моћне непријатеље на двору.³⁸²

Политика кажњавања чиновничких прекршаја

Политика дисциплинског кажњавања у савременој јавној управи почива на начелима законитости, правичности, објективности кривице, пропорционалности, прогресивности санкције и корективности.³⁸³ Данас је такође општеприхваћено становиште да предмет дисциплинског поступка треба да буде радња коју је починио службеник, а не он као особа. Због тога прекршилац треба да се третира као неко ко може да понашање поново усклади са прописаним правилима. Дисциплински поступак треба да се спроведе дискретно, тако да обе стране буду саслушане и сви докази ваљано анализирани, а казна треба да буде одмерена сразмерно тежини прекршаја и политика кажњавања уједначена у свим случајевима.³⁸⁴ У предмодерно доба, кажњавање чиновника за пропусте и злоупотребе у раду подлегало је потпуно другачијим схватањима, будући да је државни апарат био првенствено сматран једним од владаревих или владаркиних личних оруђа за спровођење његове или њене (само)воље.

Бројни забележени примери праксе кажњавања бирократа укажују на постојање две групе владара или управних руководилица: једни који кажњавају подређене без оклевања и други који то

³⁸¹ Детаљније погледати у: Giorgio Blundo, "Hidden Acts, Open Talks: How Anthropology Can 'Observe' and Describe Corruption", in: Monique Nuijten and Gerhard Anders (eds), *Corruption and the Secret of Law: A Legal Anthropological Perspective*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 30–32.

³⁸² Cornell H. Fleischer, *Bureaucrat and Intellectual in the Ottoman Empire: The Historian Mustafa Ali (1541–1600)*, стр. 146–147.

³⁸³ Francisco Cardona, "Liabilities and Discipline of Civil Servants", Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), OECD & European Union, January 2003, <https://www.sigmaxweb.org/publications/37890790.pdf>.

³⁸⁴ Jerome B. McKinney, Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, стр. 243.

оклевају да чине. У прву групу спадају обично владари који су иначе у историји били запамћени као самовољне, неемпатичне и сурове особе. На пример, већ помињани оснивач династије Минг, цар Хунг-ву (1368–1398), остао је у историји запамћен као „најгрубљи и најопакији тиранин кинеске историје”, што не чуди имајући у виду да су током његове тридесетогодишње владавине у „чисткама” страдале десетине хиљада племића и чиновника.³⁸⁵ Неповерљиво, презриво и брутално поступање према чиновницима било је мотивисано борбом за очување аутократске моћи над државним апаратом, коју је цар стално водио са кликама окупљеним око премијера и команданта војске.³⁸⁶ Царева суровост је одбила бројне образоване племиће да се кандидују за државну службу. Други владари су брутално реаговали само на поједине прекршаје или само у појединим ситуацијама, када је требало дати оштар показни пример осталима. Тако је, примера ради, руски цар Петар I осудио на смрт вешањем кнеза Гагарина, врховног губернатора Сибира, због учешћа у корупцији у обављању додељених дужности.³⁸⁷ Овде је владар циљано одабрао најтежи вид казне и начин њеног извршења, оба непримерена племићком пореклу кривца. Сврха вешања, као физичке радње усмерене на телесни интегритет и политичко-симболичког чина, била је да понизи нелојалног племића, јер је својим нечасним поступањем подрио углед владара у народу, и да, у исто време, пошаље осталим губернаторима и бирократама поруку да су кажњиви без обзира на наследан висок друштвени статус.

Који распон казни је кроз историју био предвиђен за бирократе? У појединим историјским раздобљима и државама, владари су се опредељивали за начело колективног кажњавања сходно начелу проширене одговорности, али је већински била заступљена политика кажњавања која је следила начело појединачне одговорности. На пример, у доба раних кинеских краљевстава, династија Ђин (221–206. п.н.е) примењивала је колективно кажњавање како би, у околностима малобројног државног апарата, делотворно застрашила чиновнике и поданике и постепено установила праксу

³⁸⁵ Charles O. Hucker, “Governmental Organization of The Ming Dynasty”, стр. 52.

³⁸⁶ Charles O. Hucker, “Ming government”, стр. 104. Борба је завршена тако што су премијер Ху Веијонг (Hu Weiyong) и његових 30.000 следбеника погубљени на основу оптужбе да су учествовали у завери да свргну цара са престола.

³⁸⁷ Димитрије Оболенски и Роберт Оти (уред.), *Историја Русије*, стр. 164.

узајамног надзора и међусобног денунцирања.³⁸⁸ За разлику од поданика који су морали да издрже казну и да се одуже принудним радом (у трајању од једне до пет година) или плаћањем новчаног износа сходно друштвеном статусу, чиновници су били углавном санкционисани новчаним износима и обештећењем у виду даровања оклопа војсци.³⁸⁹ Када је реч о телесним видовима кажњавања који су извршавани јавно, друштвени статус и привилегије кажњеника су и овде одређивали сразмеру нарушавања телесног интегритета, и то у распону од бријања браде и косе, преко стављања гвозденог оковратника, цртања тетоваже на лицу, одсецања носа и стопала, до кастрације и извршења смртне казне одрубљивањем главе.³⁹⁰ У владарским указима и другим списима из Старог Египта наведени су бројни примери кажњавања чиновника за учињене прекршаје и пропусте: у распону од трајног губитка положаја и премештања у земљораднике, преко батинања до сакаћења и набијања на колац.³⁹¹ Тако Указ Сетија I прописује жестоке казне за преливање пореских прихода у приватне џепове, и то у виду 200 удараца бичем и отварања пет телесних рана.³⁹² У Отоманском царству 15. и 16. века, најтежа казна за високе чиновнике је била смрт дављењем, а за ниже одсецање главе; док би тело удављеног функционера било пренето у његов дом, одрубљена глава обичног чиновника била би остављена испред двора.³⁹³ Већ помињани цар Хунг-ву био је познат по склоности ка строгом телесном кажњавању. Због протеста који је избио 1519. године као израз негодовања поводом неког царичиног хира, цар је наредио шибање 146 високих дворских званичника (међу њима и министара и маркиза), од чега је 11 преминуло од повреда; 1524. године је 134 престоничких чиновника осуђено на шибање: смртно је страдало њих 16.³⁹⁴ За ситне грешке које би починио обичан чиновник цар би наредио батињање бамбусовим штапом до смрти.

³⁸⁸ Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, стр. 232–233. Са сродника или суседа повезаног са починиоцем кривичног дела скида се казнена одговорност уколико благовремено пријаве прекршиоца.

³⁸⁹ Исто, стр. 234.

³⁹⁰ Исто, стр. 242–244.

³⁹¹ Cara Kooney, *The Good Kings: Absolute Power in Ancient Egypt and the Modern World*, стр. 125.

³⁹² William F. Edgerton, “The Nauri Decree of Seti I: A Translation and Analysis of the Legal Portion”, стр. 229.

³⁹³ Colin Imber, *The Ottoman Empire, 1300–1650: The structure of power*, стр. 156.

³⁹⁴ Charles O. Hucker, “Governmental Organization of The Ming Dynasty”, стр. 53.

Одрицање неприкосновености наследног права на племићки статус у склопу изрицања казне повремено се појављивало кроз историју као једно од одлика политике кажњавања. На пример, у време владавине Чандрагупте (324–301. п.н.е) и његовог унука Ашоке (269–232. п.н.е) из династије Маурија, уколико би се при- тужбе мештана упућене централној власти показале оправданим, владар је могао да смени предстојника града или поглавара села, иако су ти положаји били наследни.³⁹⁵ Насупрот томе, понекада би основ кажњавања био крајње первертиран идејом о проширеној одговорности у споју са ниподаштавањем „обичног” порекла запо- слених на двору, те казна заправо није имала никакве везе са вољ- ним (не)чињењем кажњеног чиновника. Тако је у доба владавине династије Минг, тачније током 15. века, управитељ принчевског домаћинства (*chang-shih*) био дисциплински одговоран централној влади не само за старање о поседу и приходима, него и за лично понашање принцезе/принца; у случају неморалног поступања пле- мића, био би кажњен управитељ.³⁹⁶ Ипак, наведено решење је било веома редак модел дисциплиновања чиновника кроз историју, а објективна одговорност за почињени прекршај и сразмерна казна чешћи случај.

Основни проблем о којем су расправљали кинески филозоф- ско-правни списи у доба династије Минг био је како пронаћи пра- ву меру у одмеравању казне спрам почињеног прекршаја, пошто су закони били схваћени као неопходна али апстрактна, а самим тим ограничена збирка дефиниција казни за поједине врсте зло- употреба.³⁹⁷ Судаћи према Херодотовим записима, персијски цар Дарије I Велики (522–486. п.н.е) унео је у управни живот инвен- тивну праксу одмеравања казне сагледавањем, на једном тасу, те- жине дела које је оптужени бирократа скривио и, на другом тасу, свега онога шта је претходно добро учинио за владара и државу.³⁹⁸ Другим речима, ниједан бирократа није могао да буде кажњен само због једног прекршаја, већ само ако су његова злодела укупно по- сматрано надмашивала је све оно што је исправно чинио у оквиру

³⁹⁵ Опширније у: Burjor Avari, *India: The Ancient Past: A history of the Indian sub-continent from c. 7000 BC to AD 1200*, стр. 105–115.

³⁹⁶ Charles O. Hucker, “Ming government”, стр. 26–27.

³⁹⁷ John D. Langlois, “Ming Law”, in: Denis Twitchett and Frederick W. Mote (eds), *The Cambridge History of China, Volume 8: The Ming Dynasty 1368–1644 – Part 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, стр. 178.

³⁹⁸ Херодот, *Историја*, Дерета, Београд, 2018, стр. 45–46, 335.

своје службе. У свом политичко-филозофском спису *Арѿхаша-сѿира*, Каутиља као опште правило у кажњавању финансијских злоупотреба предлаже сразмерну надокнаду штете узету од имовине одговорног чиновника или отпуштање из службе код пропуста у раду повезаних са неморалним хабитусом (расипништво и претерано богаћење на штету других), с тим што се износ новчане казне умножава за онолико пута колико је разлога (кумулятивно) довело до прекршаја.³⁹⁹ У разлоге се убрајају: незнање (нестручност), лењост или несклоност марљивом раду, занемаривање дужности, плашљивост (спрам јавног незадовољства, реакције злих особа и нежељених резултата рада), корупција, раздражљивост и насилност, аrogантност и похлепа.⁴⁰⁰

Политика кажњавања је кроз историју имала бројна ограничења у погледу домашаја, тј. гледано од дна ка врху друштвене лествице, и делотворности, односно крајњих исхода постигнутих у пракси спрам опсега санкција предвиђених нормативним оквиром. У време Египта под Птоломејима, краљ је као противтежу великим надлежностима економа увео велике новчане казне у случају да не исплати наднице радницима у уљари након продаје уља које су они произвели и да не успе да обезбеди услове за не сметану производњу у државним мануфактурама, или да начини штету земљорадницима.⁴⁰¹ Петиција је за економа била једна од могућности да избегне казну, а њу би владару послали житељи на основу претходно заснованих клијентелистичких односа, где је између водећег бирократе и месног становништва, на пример из једног села, постојала узајамна оданост саздана на чврстим сродничким везама или традиционалним обавезама насталим пружањем неформалних услуга и противуслуга.⁴⁰² У време владавине Чарлса I (1625–1649), министар финансија (*Lord Treasurer*) био је 1619. године смењен због учешћа у крупној корупцији, док је током

³⁹⁹ Kautilya, *The Arthashastra*, стр. 285–287, 299–303.

⁴⁰⁰ Исто, стр. 286.

⁴⁰¹ Економ био је задужен да се стара о финансијама, организацији коришћења привредних ресурса и да надзире уопште привредне токове, а именовao је помоћнике који су редовно обилазили ному и контролисали рад ткачица, да ли се ваљано обрађују њиве, да ли је систем канала за наводњавање у функцији, те пописивали обим и квалитет пољопривредних производа и сточног фонда. Despina Papadopoulou, “The administration of Egypt in Hellenistic times: The rise and fall of the *oikonomos*,” стр. 2–5.

⁴⁰² Исто, стр. 5.

тридесетих година истог века још неколико чиновника било осуђено због изнуде; насупротив томе, велики број осталих починилаца задржао је исте положаје, зато што је постојао маневарски простор за добијање краљеве милости и преговарање о казни.⁴⁰³ Основни аргумент криваца у одбрани чиновничког положаја ослањао се на општеприхваћену идеју о поседовању права на његову сталност и наследност и на слаб фактички учинак владаревих уредби услед веће снаге правила обичајног права, изузев моћи коју је Чарлс I могао да користи у парламенту и у судовима ради промена права и привилегија носилаца чиновничких положаја.⁴⁰⁴ Судска пракса је током 16. и 17. века третирала чиновнички положај као имовину и заслужену награду за рад у краљевој служби, која се није сматрала редовним занимањем него додатном дужношћу. Проблем је само постојао уколико би накнада била узета „незаслужено”, тј. ако би била узета унапред или већа него што је прописано, односно уколико није била „разумног” износа.

Ограничен учинак иначе добро осмишљене политике кажњавања био је понекада последица ненамераваних исхода до којих је долазило у пракси. О томе сведочи пример модела краткорочног унајмљивања бирократа, уведен у другој половини 16. века у пограничним покрајинама Отоманског царства како би се сузбила раширена корупцијска пракса проистекла из традиције дугогодишњег обављања истог чиновничког положаја или различитих положаја али у истој институцији, или у истом месту. Продужено ратовање и пратећа буџетска криза значајно су били ограничили делотворност механизма централне контроле, а то је гувернерима удаљених области и њиховим чиновницима отворило простор да се несметано баве изнудом и разноврсним видовима финансијских злоупотреба.⁴⁰⁵ Нови модел регрутовања чиновника путем уговора на кратак период (*mültezims*), уз неизвесну могућност његовог продужетка, подстакао је још већу јагму за максимализацијом незаконите личне добити.⁴⁰⁶ У околностима масовног отпуштања корумпираних, очигледно је превагнула кратковида утилитарна

⁴⁰³ Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 465.

⁴⁰⁴ Исто, стр. 466.

⁴⁰⁵ Cornell H. Fleischer, *Bureaucrat and Intellectual in the Ottoman Empire: The Historian Mustafa Ali (1541–1600)*, стр. 119.

⁴⁰⁶ Исто.

рачуница оличена у геслу „зграби и бежи”. Типичан новопримљени чиновник је вероватно калкулисао да му након истека важења уговор о раду неће бити обновљен, па се стога опредељивао да кроз додељени службени положај екстрахује корупцијску добит у што већем обиму.

Понекада и понегде је динамика политичке и друштвене моћи имала снажно кородирајуће дејство на бирократски етос, тако што је густо тканом мрежом клијентелистичких односа ометала, или чак потпуно онемогућавала систематично и доследно сузбијање злоупотреба у руководилачком слоју државног апарата. Одличан пример за то пружа развој културе подмитљивости крајем 16. века у енглеској ратној морнарици. Начелник финансија Краљевске ратне морнарице Фалк Гревил (Fulke Greville) био је почетком 17. столећа политичким манипулацијама склоњен са положаја зато што је упорно двору указивао на бројне злоупотребе. Замењен је управо дворским миљеником сер Робертом Менселом (Robert Mansell), који се на том положају одржао упркос доказане уплетености у корупцију; чак је успео да прода свој положај када је одлазио у пензију.⁴⁰⁷ Менсел и његов наследник сер Џон Тревор (John Trevor) у потпуности су приватизовали ратну морнарицу и њен управни апарат: уводили су нове (и непотребне) чиновничке положаје ради продаје, постављали миљенике дуж читаве хијерархије, исплаћивали дупле плате, користили ратне бродове за превоз комерцијалне робе, издавали у закуп морнаричке магацине, установљавали фиктивне гарнизоне и магацине, изнуђивали мито од набављача за потребе морнарице, уговарали набавку некавалитетне робе и изградњу бродова по вишеструко вишим ценама.⁴⁰⁸

Куповина руководилачког положаја по високој цени мита, а са релативно ниском платом за мерила тадашњег животног стандарда, практично је од самог почетка подстицала новозапосленог да се и он упусти у корупцијску праксу како би повратио уложени новац.⁴⁰⁹ Како је често била реч о новцу позајмљеном од сродника или пријатеља, или добијеном у виду банковног кредита, новопечени чиновник је био „ принуђен ” да тражи мито у оквиру

⁴⁰⁷ Linda Levy Peck, *Court patronage and corruption in early Stuart England*, стр. 116–117.

⁴⁰⁸ Исто, стр. 116–121.

⁴⁰⁹ Исто, стр. 118.

поверених надлежности и овлашћења. Постојали су чак адмирали који се уопште нису укрцавали на бродове, док је омиљен начин проневере краљевог буџета било плаћање „мртвих душа”, односно вођење фиктивног броја морнара.⁴¹⁰ На пример, у рачуноводственим књигама је вођен број од 100 морнара на једном броду, док их се у стварности укрцавало само 70, од чега је свега једна трећина била оспособљена за пловидбу.⁴¹¹ Упркос бројним доказима које је прикупила парламентарна комисија у два наврата (1608. и 1618), Менсел и Тревор због заштите команданта ратне морнарице и самог принца од Велса нису кажњени, него су само пензионисани.⁴¹²

⁴¹⁰ Исто, стр. 122.

⁴¹¹ Исто, стр. 124.

⁴¹² Исто, стр. 123.

4

ЧИНОВНИШТВО КАО ЕСНАФ

Гле, поставио сам те на божији пут,
јер је Рененет на писаревом рамену,
од дана његовог рођења.
Он ће достићи положај, [као] онај коме се људи клањају.
Гле, нема писара којем мањка хране,
или робе из палате.
Месхенет је судбом додељена писару –
она која га пред Већем предлаже за напредовање.
Захваљуј богу за оца и мајку,
који те поставише на пут живота.
Гледај ова [животна правила] која ставих пред тебе
и децу твоје деце.
Дуафове поуке сину Кетију⁴¹³

Чиновништво као професија „уроњена” у управну культуру

У овом поглављу настојаћу да пронађем одговор на питање да ли се кроз векове и цивилизације могу уочити универзална обележја према којима би чиновништво могли да одредимо као посебну, такорећи специјализовану друштвену групу, чији чланови осећају да деле заједничке интересе и ставове, животни стил, или чак свест о „другости”. Током предмодерног доба, заједничка својства бирократа увек су се преламала кроз „оптику” истог или сличног социјалног порекла, друштвеног статуса и нивоа образовања, те социјалног капитала сазданог на међусобној повезаности посредством неформалних мрежа друштвених кружока и контаката. Поседовање

⁴¹³ Реч је о стиховима староегипатске песме која слави чиновништво као професију из времена Дванаесте династије, а наведени су према: Richard B. Parkinson, *Voices from Ancient Egypt: An Anthology of Middle Kingdom Writings*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991, стр. 76. Рененет је богиња исхране и жетве, а Месхенет богиња порађања.

специјализованих знања и вештина потребних за управљање државним пословима свакако је једна од основних одлика бирократа која је кроз већи део историје цивилизације разликовала чиновништво као групу у односу на остатак становништва. Пораст важности специјализованих знања и вештина се одвијао упоредо са усложњавањем подручја јавних послова и организације саме државе, па се од четрдесетих година 20. века појављују теорије о менаџерској класи и технократској елити као неизоставној компоненти, али у исто време, и корозивном чиниоцу савременог демократског поретка.⁴¹⁴ Када те теорије применимо на анализу бирократије, видимо да се само припадници њеног руководећег слоја уклапају у модел технократе и менаџера, мада се они могу сврстати и у елиту по положају, односно групу дефинисану вршењем утицаја на процес одлучивања на основу поседовања стратешких положаја у некој организацији.⁴¹⁵ Појединцу који поседује званичан положај у државној хијерархији приписују се високи друштвени статус, привилегије и углед, те симболички знаци који иду уз те атрибуте моћи.⁴¹⁶

Природно се намеће питање колика је у предмодерно доба била реална снага утицаја руководећег слоја бирократије на елиту власти и шире друштво у политичко-управним процесима. Ма којег ранга били, чиновници су могли или имати моћ само онолико и онако како је њихов положај формално-правно оивичен и садржински одређен, или се номинална димензија тог положаја могла споља опажати и уважавати као супериорна улога, супстанцијална за развој политичке заједнице, те се тако моћ проистекла из тог положаја (незванично) „преливала” ван институционалног оквира. Корисно упутство се налази у упозорењу Роберта Дала (Robert A. Dahl) да не треба мешати потенцијал за утицај на друштвене и управне процесе са способношћу стварног утицаја, који је ређи у политичком животу, јер зависи од сплета више променљивих и динамичних чинилаца (нпр. од способности усаглашавања заједничког деловања).⁴¹⁷ Такође, чини ми се да је за моје испитивање

⁴¹⁴ О јачању улоге стручњака у одлучивању у јавном управљању нпр. видети: James Burnham, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, Praeger, New York, 1972 [1941]; Don K. Price, *The Scientific Estate*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA), 1965.

⁴¹⁵ Žak Koenen-Iter, *Sociologija elita*, Clio, Beograd, 2005, стр. 133–135, 151–158.

⁴¹⁶ Исро, стр. 133.

⁴¹⁷ Robert A. Dahl, “A Critique of the Ruling Elite Model”, *American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, 1958, стр. 465–466.

бирократије као еснафа и посебне друштвене групе теоријски валидна и теза Жака Коенена-Итера (Jacques Coenen-Huther) да се према улози елите у ширењу материјалних или друштвено-културних иновација може проценити њена способност утицаја.⁴¹⁸ Због тога ћу ширење иновација као показатељ способности утицаја на политичку елиту и друштво уврстити у обележја чиновништва као еснафа и посебне друштвене групе, иако се као прва асоцијација на бирократију појављује увелико распрострањена предрасуда о „кочничару” друштвених промена.

Тежња ка ексклузивности спрам остатка друштва заснованим на симболичким ознакама припадности, која је обрнуто сразмерна отежаном приступу бирократији као елите по положају и предностима припадности тој елити, те на осећају супериорности који извире из прећутног признања остатка друштва о изврсној члановој групе – било у виду стеченог или наслеђеног својства. Квалитет изврсној је повезан са схватањем чиновништва као еснафа, односно професионалне групе. Термин „професија” (lat. *professio*) означавао је од раног 16. века посвећеност наученим посебним знањима, вештинама или активностима, а почетком 17. века добија данашње значење: група појединаца који се баве истим занимањем.⁴¹⁹ Чланови једне професије стичу специјалистичка знања и вештине, а на основу институционализоване провере стеченог знања стичу статус у еснафу.⁴²⁰ Друштвена сврха једне професије као установљене делатности превасходно се огледа у опскрбљивању једне политичке заједнице потребним робама и услугама на морално исправан начин и у обављању свакодневних радних задатака на начин који, непосредно или посредно, доприноси очувању и унапређењу општег добра.⁴²¹ Стога више дефиниција наглашава претварање апстрактног знања у акцију, односно његову примену на решавање конкретних проблема у одређеној области људског

⁴¹⁸ Žak Coenen-Iter, *Sociologija elita*, стр. 105–107.

⁴¹⁹ Milan Vujaklija, *Leksikon stranih reči i izraza*, treće izdanje, Prosveta, Beograd, 1980, стр. 759; “Profession”, *Online Etymology Dictionary*, www.etymonline.com/index.php?term=profession.

⁴²⁰ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, 1989, стр. 60.

⁴²¹ Harry M. Johnson, “Bureaucracy and Modernization”, у: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2009, стр. 208; Jay M. Shafritz, E.W. Russel and Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, 6th Edition, Pearson Longman, New York, 2009, стр. 31.

деловања које појединци не могу да реше сами понаособ.⁴²² Такође, сваку професију одликује систематизован и институционализован скуп посебних правила којима се отелотворују идеали те врсте стваралачког прегнућа.

Ставове и понашање чиновника као чланова професионалне групе обликују једнако еснафске норме и вредности колико и доминантна култура, односно скуп веровања, вредности и норми понашања заједничких члановима једног друштва, које као свеобухватне и свепожимајуће задиру у различита подручја људског делања – од виталних питања опстанка заједнице до утврђивања естетских мерила.⁴²³ У бирократији је одувек била гајена и развијана професионална култура уклопљена у ширу културу конкретног друштва, односно у политичку културу.⁴²⁴ Појам политичке културе обухвата све вредности, уверења, ставове, симболе, склоности и обрасце понашања у односу на опште услове заједничког живота, као и на избор правца и циљева укупног друштвеног развоја.⁴²⁵ За исправно разумевање еснафских или групних својстава бирократије у прошлости важније је сагледавање утицаја који су на вредносне оријентације, ставове и избор смера делања чиновника, било руководиоца било обичних, имали различити неписани обрасци интерперсоналне комуникације и понашања, а који су се појављивали изван оквира номиналног описа овлашћења и дужности.

Критичко виђење веберовског и вилсоновског модела бирократије, садржано у тврдњи да формална организација управних послова често не објашњава шта стварно чиновници раде док обављају те послове, са правом наглашава пресудну улогу неформалних пракси у интернализацији професионалног идентитета

⁴²² John J. Gargan, "The Public Administration Community and the Search for Professionalism", у: Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller (eds), *Handbook of Public Administration*, Third Edition, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, стр. 1126–1128.

⁴²³ Jerri Killian, "The Missing Link in Administrative Reform: Considering Culture", у: Jerri Killian, Niklas Eklund (eds), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2008, стр. 45.

⁴²⁴ Више видети у: B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An introduction to comparative public administration*, Sixth Edition, Routledge, Oxon & New York, 2010, стр. 33–72.

⁴²⁵ Милан Матић, „Политичка култура”, у: Милан Матић (гл. ред.), *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 830.

бирократе.⁴²⁶ Усвајање неформалних пракси се одвија у току професионалне социјализације посредством прихватања доминантних образаца управне културе као изданка организационе културе у државном апарату. Организациона култура је скуп преовлађујућих уверења, ставова, очекивања и опредељења чланова једне организације везано за улогу коју имају у њој, а који обликује њихово понашање – размишљање, одлучивање и (не)чињење.⁴²⁷ Начин свакодневног обављања радних задатака и неформално тумачење правила и процедура усвајају се кроз међусобне интеракције чиновника (вертикалне и хоризонталне) вођене организационом културом – преношеном са покољења на покољење и укоренењем у управној традицији – према којој се опходи као према вечној истини: њен садржај се не доводи у питање ни у измењеним спољним околностима.⁴²⁸

Феноменолошки слојеви унутрашње делатне логике неформалних бирократских пракси чини се да се размичу пред аналитичком „бритвом” концепта дијадичке размене, схваћене као међудејства надређених и подређених улога испреплетаног са међудејством појединачне људске акције и непосредног друштвеног и институционалног окружења. Прикривена моћ формативног утицаја управне културе на вајање бирократског понашања видљива је и у обликовању колективног идентитета чиновништва у односу према споља: владајућој елити и друштву. Еснафска свест се обликује управо кроз двојак међудејство: прво, унутар државног апарата, и то у вертикалној (са надређенима) и хоризонталној равни (са колегама); друго, са спољним актерима, односно кроз комуникацију са владарем као врховним политичким ауторитетом и са народом

⁴²⁶ Jan-Erik Lane, *State Management*, стр. 13–16.

⁴²⁷ Упоредити дефиниције у: Dean Geuras and Charles Garofalo, *Practical Ethics in Public Administration*, Management Concepts, Vienna (VA), 2005, стр. 98; Eckhard Schröter, “The politicization of the German civil service: A three-dimensional portrait of the ministerial bureaucracy”, у: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, Routledge, London and New York, 2004, стр. 66–67; Mats Alvesson, *Understanding Organizational Culture*, SAGE Publications, London, 2002, стр. 3–6; J. Steven Ott and Abdul M. Baksh, “Understanding Organizational Climate and Culture”, у: Stephen E. Condry (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, John Wiley & Sons, San Francisco, 2005, стр. 299–301.

⁴²⁸ Опширније у: J. Steven Ott, “Understanding Organizational Culture”, у: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, стр. 479–484.

(поданицима). У оба подручја, међудејство је двосмерно; групни идентитет чиновништва као еснафа једнако одређују бирократе саме између себе кроз професионалну социјализацију колико и у односу са владаром и народом. Утолико се може уочити повратна спрега између самоопажања друштвеног статуса чиновника као припадника важног еснафа и представе коју о њима и њиховој друштвеној улози имају политичка елита и становништво.

У монографској студији о бирократском фанатизму у 19. веку, Бенџамин Луис Робинсон (Benjamin Lewis Robinson) износи аргументацију да књижевни ликови бирократа посредно разоткривају општу представу о улози чиновништва тог времена у процесу свеопштег бирократског преображаја стварности капиталистичке државе и настајућег грађанског друштва.⁴²⁹ Тај преображај у складу са бирократским моделом спознаје, организације и контроле материјалног света и друштвених односа представља изданак великог просветитељског пројекта и наставак његове страсти за хладном, прорачунатом, дисциплинованом, насилном и поузданом рационалношћу као мерилом превласти човека над природом – и другим људима. Утолико је током 19. века, према Луису Робинсону, шира улога чиновништва као професионалне групе била у сталним унутрашњим напетостима због своје амбивалентности: у исто време, чиновник се у управним процесима спрам друштва појављивао и као носилац хуманистичких идеја просветитељског пројекта усмереног на уподобљавање планете циљу остварења добробити човечанства и као његова негација, због нехуманих поступака мотивисаних бирократским фанатизмом.

Идеја о бирократском фанатизму и изневереним обећањима просветитељског хуманистичког пројекта скрећу нам пажњу на питање улоге идеолошког опредељења чиновништва као професионалне групе са утицајем на процесе управљања државом, те посредно и на друштвени развој.⁴³⁰ Наравно, основно питање које се намеће је да ли је, посматрано кроз историју, доминантно идеолошко опредељење чиновништва, и ако јесте, у којој мери, ометало

⁴²⁹ Benjamin Lewis Robinson, *Bureaucratic Fanatics: Modern Literature and the Passions of Rationalization*, De Gruyter, Berlin & Boston, 2019.

⁴³⁰ О модерној критици бирократије у контексту филозофије просветитељства видети у: Ralph P. Hummel, *The Bureaucratic Experience: The Post-Modern Challenge*, Fifth Edition, Routledge, Oxon & New York, 2015, стр. 7–19.

или спречавало политичке и, у крајњем исходу, друштвене промене (тј. промене образаца редистрибуције друштвеног богатства и вредносног поретка). Гледано из угла друштвеног порекла, статуса и традиције, бирократе су одувек радије биле привржене очувању постојећег политичког и друштвеног поретка, а сумњичаве према било каквим покушајима његовог радикалног преображаја.⁴³¹ Због тога ћу настојати да се у овом поглављу осврнем и на идеолошке ставове заједничке чиновништву, тамо где су они били јасно исказани или видљиви кроз емпиријску грађу. Сходно Хаберовом (Robert A. Haber) одређењу идеологије, у идеолошке ставове укључићу апологетске или критичке ставове спрам друштвеног поретка, моралне ставове схваћене као израз апсолутне истине, ставове о могућностима остварења утопијског друштва и есхатолошка виђења о друштвеном напретку.⁴³² Тиме ћу настојати да у анализи превазиђем вештачку епистемолошку подвојеност света фактицитета од света вредности јер – премда постоје методолошке и логичке разлике између чињеница и вредности – људску егзистенцију у било којој сфери друштвених односа, како тврди Хекло (Hugh Hecllo), могуће је сазнати једино ако је сагледамо у споју обе равни стварности.⁴³³

Чиновништво као „елита по положају” или оруђе у патерналистичкој руци владара?

У уводном поглављу сам изложио политиколошке и антрополошке теоријске увиде, засноване на расположивој археолошкој грађи откривеној широм планете, према којима су рађање државне организације и пратећег управног апарата извесно били повезани са колективним напорима да се животно окружење и природни ресурси ставе у службу друштва. Извођење веома обимних и технички сложених инфраструктурних радова ради кроћења великих плавних река за потребе земљорадње, те редовно пописивање

⁴³¹ Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam, Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge (MA) & London, 1981, стр. 115–119.

⁴³² Robert A. Haber, “The End of Ideology as Ideology”, у: Maurice Waxman (ed.), *End of Ideology Debate*, Funk and Wagnalls, Publishers, New York, 1968, стр. 186.

⁴³³ Hugh Hecllo, “The Spirit of Public Administration”, *PS: Political Science & Politics*, Vol. 35, No. 4, 2002, стр. 690–691.

становништва и строга контрола привредних токова ради убирања пореза, захтевали су систематично планирање и руковођење. Сачуване глинене таблице из времена стогодишње владавине Треће династије Ура (2112–2004. п.н.е) показују да је део тадашњег чиновништва вршио функцију менаџера у великим мануфактурама – својеврсним панданом данашњих јавних предузећа.⁴³⁴ Чак и тамо где нема докумената о постојању градова-држава, на пример, у староиндијском систему Харапан (*the Harappan system*), о чиновништву као о носиоцу стручних знања потребних за осмишљавање и извођење великих пројеката јасно сведоче сложени план хијерархијски уређених насеља и остаци утврђења и великих зграда.⁴³⁵ У старом Египту, већ у доба владавине Прве династије (3100–2686. године п.н.е), рачунање времена и управљање државним пословима према календару (датумима) постали су саставни део бирократске технологије рада.⁴³⁶

Чиновници су као помоћници владара морали да поседују стручна и технолошка знања, наравно у мери у којој је то било доступно на тадашњем степену развоја цивилизације, па и да буду иновативни у осмишљавању оригиналних решења за крупне управне или управљачке проблеме. Преглед староегипатских хроника о гладним годинама, које су се појављивале због варирања водостаја Нила, сведочи о томе да се раздобља благостања са усклађеним позамашним залихама хране подударују са годинама када је фараонски двор преко делотворног чиновничког апарата био снажно присутан у свим деловима царства.⁴³⁷ Премда у историографској грађи за сада има мало доказа за такву тезу, могло би се устврдити да је кроз прошлост крах чиновништва као малобројног образованог слоја, а са њим и нестанак управних докумената и хијерархизоване комуникације, најчешће водили ка гашењу ако не и нестанку писмености као претпоставке делотворног управљања древним политичким заједницама.⁴³⁸

⁴³⁴ Амели Курт, *Сџари исџок*, први том, стр. 58.

⁴³⁵ Burjor Avari, *India: The Ancient Past: A history of the Indian sub-continent from c. 7000 BC to AD 1200*, стр. 45.

⁴³⁶ Alan B. Lloyd, *Ancient Egypt: State and Society*, стр. 7.

⁴³⁷ David A. Warburton, *State and Economy in Ancient Egypt: Fiscal Vocabulary of the New Kingdom*, University Press, Fribourg, 1997, стр. 300–302.

⁴³⁸ James C. Scott, *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States*, стр. 148–149.

Још од доба старих цивилизација, бирократе су као ретки писмени људи у поседу специјализованих знања и вештина били веома цењена социјална група. Папирус о чиновничкој каријери Аменхотепа, високог дворског функционера из 15. века пре нове ере, показује да је поседовање умећа писања било почетни услов за рад и напредовање на двору и уопште у државној служби.⁴³⁹ У Ахеменидском царству, чиновници су уживали привилегије и друштвени престиж, а били су уједно и добро еснафски организовани, баш као и у старом Египту где су творили заједницу школованих професионалних државних и религијских службеника плаћаних из државне ризнице.⁴⁴⁰ Стога не чуди што је чиновнички позив због важности за несметано одвијање владавинског процеса био високо вреднован у друштвеној подели рада. Тако је у попису занимања из времена Двадесете династије (11. век п.н.е) чиновничка хијерархија са звањима – данас бисмо рекли, систематизацијом радних места – дата на самом почетку документа, испред свештеничких, занатлијских, војничких и земљорадничких занимања.⁴⁴¹ Амбициозни владари са империјалним плановима о ширењу матичних краљевстава укључивањем околних земаља и народа, имали су и већа очекивања чак и од дворских писара као нижег чиновничког ранга. На пример, староегипатски чиновници су познавали језике и писма околних држава са којима су долазили у додир – првенствено вавилонске, хетитске и хуритске.⁴⁴² У време новоасирског царства, тачније од владавине Тиглата Пилесера III (745–727. п.н.е) надаље, царски писари су морали да познају арамејски језик и писмо као званични управни и пословни језик, иако он није био матерњи језик језгра државе, већ су га са собом донели трговци из Сирије.⁴⁴³ Каснији асирски цареви су због потребе за ширењем трговинских веза запошљавали писаре који су једнако добро познавали и акадски и староегипатски.

Чиновништво је играло важну улогу и у развоју писма као технолошког изума и средства комуникације унутар државног апарата

⁴³⁹ Алесандро Рокати, „Писар”, у: Серђо Донадони (ур.), *Ликови старој Египта*, Clío, Београд, 2005, стр. 86–87.

⁴⁴⁰ Ali Farazmand, “Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration”, стр. 38–39; Олег Берлев, „Чиновник”, стр. 99.

⁴⁴¹ Олег Берлев, „Чиновник”, стр. 99–101.

⁴⁴² Алесандро Рокати, „Писар”, стр. 91.

⁴⁴³ Mitchell Allen, “Power is in the Details: Administrative Technology and the Growth of Ancient Near Eastern Cores”, стр. 80–81.

и владара са подређеним вазалима и сарадницима. Најпознатији пример је било конципирање и дизајнирање посебног писма за административне потребе у старом Египту. Писмо је кроз векове претрпело више промена, па се тако од првобитног хијератског писма, створеног око 3300. године п.н.е, преко петстогодишњег одвојеног постојања два службена писма за Доњи и Горњи Египат (1070–525. године п.н.е) развило у тзв. демотику, уведена као јединствено писмо након персијског освајања оба Египта (шести век п.н.е).⁴⁴⁴ Систем писања усталио се на самом почетку Старог краљевства (2700–2600. п.н.е), а Египћани су своје писмо називали „речи богова”, а симболе „сликама”, те не чуди што је иста реч означавала писара и уметника.⁴⁴⁵ У освит трећег миленијума пре нове ере је развијено хијератско (свештеничко) писмо као упрошћена верзија курзивног писања намењеног свакодневним потребама израде званичних списа, док је током седмог века пре нове ере развијено демотско (народно) писмо као још једноставнија верзија. Други пример представљају новоасирски чиновници (од деветог до седмог века пре нове ере), који су арамејско писмо постепено стандардизовали, потом увели иновацију у виду печачења докумената водоравним уместо цилиндричним печатима (прикладним само за глинене таблице), те га вековима очували у истом облику као званично писмо дворских докумената.⁴⁴⁶ У наставку, у нововавилонском раздобљу (седми и шести век пре нове ере), спроведена је стандардизација званичне кореспонденције у виду стварања уједначеног модела дописа у погледу обима, садржаја и начина печачења.⁴⁴⁷

Миленијум касније, сличну „тиху” револуцију су извршили персијски високообразовани чиновници, који су се уздигли у војној и управној хијерархији током владавине арапске династије Абасида, а на рачун Арапа и Сиријаца, фаворизованих у време

⁴⁴⁴ Ицрпније видети у: Bruce G. Trigger, *Understanding Early Civilizations: A Comparative Study*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, стр. 590–591, 596, 599–600.

⁴⁴⁵ Niv Allon, Hana Navratilova, *Scribal Culture in Ancient Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, стр. 1.

⁴⁴⁶ Исто, стр. 81.

⁴⁴⁷ Michael Jursa, “The Lost State Correspondence of the Babylonian Empire as Reflected in Contemporary Administrative Letters”, у: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 111.

претходне династије Умајада. Персијанци су заправо умешно решили проблем који је настао када је калиф Абд ал-Малик (685–705) уместо грчког, арамејског, коптског и фарсија (језика Персије) неочекивано увео арапски језик као језик службене комуникације и администрације.⁴⁴⁸ Како је највећи број чиновника у тренутку те промене говорио фарси, будући да су били персијског порекла, најобразованији међу њима су преузели на себе задатак да систематизују граматику и правопис арапског језика – тада језика номада а не образованих људи са развијеном писаном културом – и тиме га доведу на ниво језика прикладног за рад бирократије. Језичке иновације су благотворно утицале на даљи развој чиновништва и организације управних послова, јер су писменост, општа знања и управљачка умећа придошлица значајно подигли ниво квалитета државног апарата.⁴⁴⁹

Важност улоге образованог, умешног и марљивог дворског бирократе за успех владара као врховног политичког ауторитета и његов углед међу племством и у народу била је огромна. На пример, археолошки налази из времена старог Египта откривају нам неочекиван престиж и друштвену моћ обласних бирократских елита у доба Треће династије (2686–2613. п.н.е), која се огледала у зидању камених гробница по узору на фараонске – наравно, мањих по димензијама и простије украшених.⁴⁵⁰ На високи друштвени статус староегипатске бирократије такође указује повремено спровођена пракса деификације. Тако је Имхотеп који је руководио градњом Кеопсове пирамиде и владарског посмртног комплекса (26. век п.н.е) после смрти проглашен богом, додуше нижег ранга. Деификацију појединих утицајних бирократа треба узети са резервом, јер је овде пре реч о додатном начину легитимизовања божанског карактера саме власти фараона: према тадашњим уверењима, очекивано је да је градњом гробнице за владара са божанским својствима руководио управо неко ко је и сам имао сличне, али ипак

⁴⁴⁸ Arthur Goldschmidt Jr., Lawrence Davidson, *A Concise History of the Middle East*, стр. 73–74.

⁴⁴⁹ Исто, стр. 81.

⁴⁵⁰ Juan Carlos Moreno Garcia, “Building the Pharaonic State: Territory, Elite and Power in Ancient Egypt in the 3rd Millennium BCE”, у: Jane A. Hill, Philip Jones, and Antonio J. Morales (eds), *Experiencing Power, Generating Authority: Cosmos, Politics, and the Ideology of Kingship in Ancient Egypt and Mesopotamia*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, стр. 192–193.

другоразредне атрибуте.⁴⁵¹ Чиновници као једини писмени део становништва су израдом званичних докумената и летописа учествовали у стварању званичне, често улепшане представе о владару као личности и делима које је учинио током своје владавине. Будући да је чиновништво као еснаф друштвену моћ црпило из положаја у државном апарату које им је доделио владар, тако стечена моћ била је веома крхке и варљиве природе. Друштвени статус предмодерног бирократе непосредно је зависио од (само)воље владара и динамике личних и друштвених односа на двору, односно унутар кругова елите власти.

Управљачке улоге у већим политичким заједницама првобитно су биле стицане сходно припадности неформалним социјалним мрежама условљених искључиво динамиком породичних и родбинских односа. Другим речима, древни владари су се у руковођењу државом ослањали првенствено на одане сараднике и помоћнике одабране из сродничких и родовских кругова повезаних са владарском кућом. Примера ради, у градовима-државама тзв. ранодинастичког или пресаргонског раздобља (2900–2340. године п.н.е), краљ гради храмове и статуе посвећене божанству-заштитнику, предузима радове око наводњавања, одлучује о законима, наметима и рату и миру, прима изасланике и доносиоце данка, али углавном номинално, јер земљом фактички управља велики везир.⁴⁵² Често краљев блиски рођак, велики везир као претеча премијера истовремено је државни ризничар, задужен да прикупља порез и да се стара о набавкама за двор.⁴⁵³ На основу до сада расту-мачених археолошких извора, може се основано претпоставити да су у пресаргонском раздобљу чланови краљевске породице и њихови рођаци обављали већину најважнијих државних и управних функција.⁴⁵⁴

У истом историјском раздобљу, тачније у време владавине првих десет династија у старом Египту (2920–2074. п.н.е), а посебно

⁴⁵¹ Олег Берлев, „Чиновник”, стр. 104.

⁴⁵² Marek Stępień, *From the History of State System in Mesopotamia: The Kingdom of the Third Dynasty of Ur*, стр. 51.

⁴⁵³ Georges Conteneau, *Babilonija i Asirija*, Naprijed, Zagreb, 1978, стр. 124.

⁴⁵⁴ Амели Курт, *Сџари исџок*, први том, стр. 33; Mitchell Allen, “Power is in the Details: Administrative Technology and the Growth of Ancient Near Eastern Cores”, стр. 76–78.

од Четврте династије (2613–2494. п.н.е) као златног доба Старог краљевства, можемо да пратимо ступање на политичко-управну сцену аристократских породица, чији чланови почињу да традиционално попуњавају високе положаје на фараонском двору и у номама (управним областима), тј. првенствено функцију номарха (обласног гувернера). О све већој управној улози племства немо говоре и камене гробнице код Меира, некрополе где су се у раздобљу од Шесте до Дванаесте династије сахрањивали везири, високи обласни званичници и чиновници Горњег Египта (14. нома) – сви пореклом из исте аристократске породице.⁴⁵⁵ Примера ради, породица обласних магната Вени из Абидоса дала је две краљице и две мајке будућих фараона, те везире током три поколења.⁴⁵⁶ Објашњење јачања улоге аристократије на двору и у државном апарату налази се у мудрој политици староегипатских владарских породица да у систем владавине кооптирају најважније племићке породице из новоосвојених области, и то склапањем бракова између принцева и високих званичника из тих породица, те стварањем религијских средишта и подстицањем дворске културе у обласним управним центрима.⁴⁵⁷ Обласна религијска средишта (храмови) била су под старатељством обласних магната и служила су и као регрутне тачке за нове чиновнике, који су прво бирани из редова племства а касније и из нижих друштвених слојева. На пример, прворођењин син је наслеђивао положај чувара храма, док су његова браћа обављала ниже рангиране дужности – било у храму или обласној управи; мање утицајни чланови племићке породице слати су на двор да се образују за чиновничке дужности у централној власти.

На тај начин су локалне друштвене елите биле „промовисане” у кругове владајуће елите, чиме је њихова оданост централној власти дугорочно гајена политичким, економским и друштвеним умрежавањем са фараоном и двором. Описану природу међудејства

⁴⁵⁵ Детаљније видети у: Tomasz Herbich, Janet Richards, “The Loss and Rediscovery of the Vizier Iuu at Abydos: Magnetic Survey in the Middle Cemetery”, у: Ernst Czerny, Irmgard Hein, Hermann Hunger, Dagmar Melman, Angela Schwab (eds), *Timelines: Studies in Honour of Manfred Bietak*, Vol. I, Orientalia Lovaniensia Analecta 149, Peeters Publishers, Leuven, 2006, стр. 141–149.

⁴⁵⁶ Опширније у: Janet Richards, “Text and Context in Late Old Kingdom Egypt: The Archaeology and Historiography of Weni the Elder”, *Journal of the American Research Center in Egypt*, Vol. 39, 2002, стр. 75–102.

⁴⁵⁷ Juan Carlos Moreno Garcia, “Building the Pharaonic State: Territory, Elite and Power in Ancient Egypt in the 3rd Millennium BCE”, стр. 194.

фараона и локалних моћника (магната) открива и збирка најстаријих до сада пронађених папируса, тзв. папируса из Ел-Гебелеина (*El-Gebelein papyri*), датираних у време Четврте династије и последњих година владавине фараона Куфуа (Кеопс, око 2589–2566. п.н.е). Папируси сведоче о реципрочној природи тог односа у погледу узајамне економске користи и остваривања утицаја, а никако о налогодавној једносмерности од врха ка дну политичко-управне хијерархије.⁴⁵⁸ Реч је о лепом примеру дијадичке размене. Владару је била потребна поуздана подршка магната да би могао да несметано, целовито и доследно врши власт у свим деловима земље, те да, уколико и када је то хитно потребно, гуши завере претендента на престо или побуне незадовољног становништва, посебно у новоосвојеним или удаљеним подручјима. Обласним племићким породицама јасна подршка фараона била је потребна да би пред локалним становништвом могле да легитимизују друштвену улогу господара, и, још важније, да им отвори пут за друштвену покретљивост ка врху.⁴⁵⁹ Значај веза обласних племића са фараоном видљив је и у званичној дворској етикецији којом би се обласни магнат представљао као „познаник краља” (*rh-nzwt*). Наведена титула није била пука ствар церемоније, јер је квалитет личних веза са владаром током највећег дела историје бирократије играо суштинску улогу у стицању или губитку високог чиновничког положаја, посебно на самом двору, у непосредном социјалном окружењу владара.

Француски краљеви су између 1460. и 1560. године успевали да у најближи кружок привуку широк опсег присних људи од повећења (лат. *fideles*, верни) – принчева, крупних племића, војсковођа и високих чиновника – који су живели од дворске апанаже, војне службе или додељених чиновничких положаја.⁴⁶⁰ Реч је племићима или читавим племићким породицама у личној служби владара, којима је он одлучио да највише верује; њихови су потомци касније

⁴⁵⁸ Alexander Stille, “The World’s Oldest Papyrus and What It Can Tell Us About the Great Pyramids”, *Smithsonian Magazine*, October 2015, <https://www.smithsonian-mag.com/history/ancient-egypt-shipping-mining-farming-economy-pyramids-180956619/>.

⁴⁵⁹ Juan Carlos Moreno Garcia, “Building the Pharaonic State: Territory, Elite and Power in Ancient Egypt in the 3rd Millennium BCE”, стр. 207.

⁴⁶⁰ David Potter, *A History of France, 1460–1560: The Emergence of a Nation State*, стр. 58.

заузимали високе положаје у државној хијерархији или војсци.⁴⁶¹ Често су се опрезни владари окретали подршци оних делова становништва који према свом друштвеном статусу и пратећој моћи никако нису могли да их угрозе на трону, као што је увек постојала опасност од аристократије која је владара често опажала као „првог међу једнакима”. У Ломбардији осмог века, решење за противтежу војводама, тада највишем аристократском слоју, пронађено је у стварању мреже краљевских заступника (итал. *gastaldo*) са надлежностима у прикупљању пореских и других прихода за рачун владара, командовању трупама и привременом управљању градовима.⁴⁶² Мада су према социјалном статусу били само локални великаши, моћ краљевских заступника је проистицала из њихове чврсте интересне повезаности са владаром: он је одлучивао о њиховом именовању и смени. На тај начин, краљ је „прескакао” посредничку и увек несигурну улогу војвода у владавинском процесу, односно није морао да се ослања на њих као спроводиоце закона и одлука у својим покрајинама.

Слично институционално решење за ограничавање моћи племства ослањањем на одани круг бирократа ниског друштвеног порекла, усвојено 654. године као део Визиготског кодекса (*Liber Iudiciorum*), применили су владари Визиготске краљевине преневши на личне робове и кметове (*servi fiscales*) овлашћења за управљање двором, краљевским поседима и приходима.⁴⁶³ Наведена три случаја указују на то да у моделу патримонијалне бирократије, где је граница између управљања владарским домаћинством и државом и још увек веома порозна и крајње растегљива, чиновници и даље служе да непосредно одговоре на личне потребе владара, те радни задаци које свакодневно обављају немају нужно везе са управним пословима или положајима на које су именовани.⁴⁶⁴ У околностима уског круга владарске породице и малог броја дворских службеника, међудејство владара са чиновништвом се одвија на интимном нивоу. Чиновници надокнаду за свој рад добијају не-

⁴⁶¹ Исто, стр. 59.

⁴⁶² Paolo Delogu, “Lombard and Carolingian Italy”, у: Rosamond McKitterick (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume II c.700–c.900*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, стр. 292–293.

⁴⁶³ A. Barbero and M. I. Loring, “The Catholic Visigothic kingdom”, у: Paul Fouracre (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume 1 c.500–c.700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 358.

⁴⁶⁴ Stephen P. Blake, “The Patrimonial-Bureaucratic Empire of the Mughals”, стр. 282.

посредно од краљевског домаћинства: заједно обедују са краљем и његовом породицом, одевају се комадима одеће из његове гардеробе и јашу коње из његове ергеле.

Одличан пример својеврсног политичко-друштвеног инжењеринга у погледу стварања бирократске елите циљаним одабиром дела аристократије пружа пракса склапања унакрсних бракова између двеју породица блиских маркгрофовима Бранденбурга: фон Ејба (von Eyb) и фон Зекендорфа (von Seckendorff). У раздобљу од средине 15. до средине 16. века, чланови двеју породица су склопили једанаест бракова: сви очеви млади су били високоранжирани званичници бранденбуршког двора, а седам младожења је држало високе положаје; двојица младожења нису били у служби принца, али зато јесу њихови очеви.⁴⁶⁵ Тако се испоставило да су бранденбуршки принчеви заправо омогућили и помогли процес делимичне олигархизације унутар племства, јер су одабрали одређен број племићких породица за службу, чиме су посредно удаљили приступ свом двору и политичкој и економској моћи осталим породицама. Однос између принца и племића у његовој служби (тј. окружних управитеља) био је реципрочан и може се описати моделом дијадичке размене. Принц је зависио од управитеља да би делотворно вршио власт на целој територији кнежевине Бранденбург; заузврат, племићи су могли да јачају самосталну контролу над становништвом и богате се на различите начине због принуђености принца да комерцијализује његова права на регалије, у одсуству ефикасног система прикупљања пореза. Тако је подударане већине интереса бранденбуршких принчева и племићких породица у његовој служби постепено довело до прерастања бирократа у плутократе и позну феудалну аристократију претворило у „добитнике” нововековне транзиције која се тек помањала на друштвеном обзору.

У Ахеменидском царству била је такође позната дворска политика кооптације локалних елита новоосвојених покрајина (сатрапија), којом је временом изграђена сложена политичко-управна мрежа сродничких и клијентелистичких веза и интересних савезништава. Премда је моћ била усредсређена у уском кругу водећих кланова персијске аристократије, владари су мудро правили коалиције са локалним племством и регрутовали њихове одабране

⁴⁶⁵ David Potter, *A History of France, 1460–1560: The Emergence of a Nation State*, стр. 63–64.

чланове на високе чиновничке положаје, те практиковали бракове између персијских племића и жена из локалних аристократских породица.⁴⁶⁶ Дарије I је чак установио својеврстан такмичарски систем за кандидате за чиновничку службу из аристократских породица, чиме је заправо дугорочно циљао на реконфигурисање односа у правцу деградације чланова тих породица са нивоа њему равних парњака на ниво чиновника, тј. пуких извршилаца његових одлука.⁴⁶⁷ Положај високог чиновника је симболички био потврђиван кроз венчање са владаревом ћерком (веома цењена и ретко указивана част), местом за столом за обедовање, тј. малом физичком удаљеношћу од владара на светковинама, те привилегијом да помогне владару да узјаше коња или да га владар пита за неки савет.⁴⁶⁸ Кооптација локалног племства у ахеменидску елиту подстицала је јачање политичке и идеолошке верности царској власти и код обичних људи из новоосвојених подручја; у обрнутом смеру, кооптација је смањивала могућност од појаве локалних негативних реакција на наметање владајуће идеологије.⁴⁶⁹

Хронична опрезност Дарија I, и других античких и владара из каснијих историјских раздобља, према способности племићких породица да утичу на смер вођења државних послова и њиховим политичким амбицијама проистеклим из високог друштвеног статуса, чини се да није била нимало параноична и неоснована. Управо је из једне од породица која је давала саветнике на двору франачких краљева из династије Меровинга (481–751) израсла најмоћнија западноевропска династија раног средњег века – владарска лоза Каролинга. Династија, чија је моћ почивала на сталном увећавању земљишних поседа и сарадњи са Папском државом, давала је током три века владаре у више западноевропских земаља, од чега осам царева Светог римског царства немачке народности.⁴⁷⁰

⁴⁶⁶ Amélie Kuhrt, “State Communications in the Persian Empire”, у: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 119; Mitchell Allen, “Power is in the Details: Administrative Technology and the Growth of Ancient Near Eastern Cores”, стр. 84–85, 88.

⁴⁶⁷ Amélie Kuhrt, *The Persian Empire: A Corpus of Sources from the Achaemenid Period*, стр. 620–623.

⁴⁶⁸ Исто, стр. 622.

⁴⁶⁹ Elspeth R. M. Dusinberre, *Aspects of Empire in Achaemenid Sardis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, стр. 196–217.

⁴⁷⁰ Детаљније видети у: Raymond Van Dam, “Merovingian Gaul and the Frankish conquests”, у: Paul Fouracre (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume*

Поједине цивилизације и политичке заједнице познавале су слабу друштвену покретљивост када је реч о чиновништву као посебној професионалној групи, односно бирократе су биране само из највиших друштвених слојева. Тако су чиновници у доба владавине Чандрагупте (324–301. п.н.е) и његовог унука Ашоке (269–232. п.н.е), из династије Маурија, искључиво припадали касти кшатрија (војној аристократији) и, ређе, највишој касти – браманима (свештенству).⁴⁷¹ Поред бројне дворске канцеларије која је опслуживала владара и његову породицу, највишу службу чинили су секретари и писари бирани из највишег слоја аристократије.⁴⁷² На Блиском и Средњем истоку, један миленијум касније, владавина калифатских династија Умајада и Абасида (685–945) била је утемељена на калифу (или другачије: имаму), чији је врховни политички ауторитет почивао на уверењу да су у његовој личности сједињене политичка и верска власт. Мада су владајуће елите оба калифата прихватиле као узор поједине обрасце политичко-управне праксе античког Рима, Византије, Сирије у време Абасида и Персије из времена династије Сасанида, управни апарат је био непосредно одговоран калифу као Мухамедовом заступнику на Земљи и задужен да спроводи његове наредбе и чува обичаје, у складу са учењем исламске вере.⁴⁷³

Слично индијској кастинској стратификацији и исламском моделу владавине легитимизованим религијским учењима о божанском пореклу друштвеног поретка, у средњовековном Јапану најважније државне и друштвене функције нашле су се у рукама вођа најмоћнијих кланова као дела привилеговане класе (*uji*), која је уз економску поседовала и религијско-симболичку моћ. Примера

I c.500–c.700, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 193–231; Томас Браун, „Преображај римског Медитерана (400–900)”, у: Џорџ Холмс (ур.), *Оксфордска историја средњовековне Европе*, Клио и Глас Српски, Београд и Бања Лука, 1998, стр. 45.

⁴⁷¹ Опширније у: “The Mauryan Empire”, у: James Heitzman and Robert L. Worden (eds), *India: A Country Study*, <http://countrystudies.us/india/7.htm>; Burjor Avari, *India: The Ancient Past: A history of the Indian sub-continent from c. 7000 BC to AD 1200*, стр. 105–115.

⁴⁷² О службеницима детаљније у: Jeannine Auboyer, *Indija do VIII stoljeća*, стр. 70–71. О дворској канцеларији у: исто, стр. 335–369.

⁴⁷³ Arthur Goldschmidt Jr., Lawrence Davidson, *A Concise History of the Middle East*, стр. 71–72; Sara R. Jordan, “Situating Administrative Responsibility: A Comparison of Medieval Christian and Medieval Islamic Administrative Thought”, *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, 2006, стр. 575–577.

ради, кланови Накатоми и Имибе традиционално су обављали највише свештеничке дужности; клан Отомо је давао припаднике цареве страже (владареви телохранитељи); клан Мононобе је попуњавао заповедничке положаје у војсци; угледни клан Сога био је задужен за старање о државној благајни и царским поседима.⁴⁷⁴ Царски клан је обједињавао световну и духовну власт, па не чуди што је стари јапански израз за управу – *macurigoto*, означавао вршење празничног обреда тј. култа (*macuri*). Будући да је од давнина постојала подела кланова према божанском или световном пореклу и, последично, према снази политичког утицаја, у петом веку су међусобни односи уређени хијерархијски увођењем система наследних звања (*kabane*) – еквивалента положаја у власти и пратећем државном апарату. Читав миленијум касније, на другом делу планете, један број угледних породица ступио је у службу Републике Ђенове и постао „племство по перу”.⁴⁷⁵ Пошто је градско племство било непомирљиво завађено и представљало опасност по судбину Републике, канцелар Андреа Дориа (Andrea Doria) покренуо је 1528. године институционалне реформе ради осигурања друштвеног мира уједињењем породичних кланова, и то тако што је покушао да их од приватних удружења преобрази у 28 институционализованих групација.⁴⁷⁶

За разлику од праксе кооптације локалних друштвених елита у управни апарат ради стабилизације централне власти кроз концентрацију полуга власти у рукама владара, у другим раздобљима и државама био је присутан обрнут процес претакања друштвено-економске у политичку моћ. Другим речима, руководећи положаји у државном апарату били су предмет постојане праксе дијадичке размене између владара и водећих аристократских породица, а често се дешавало да поједини положаји или организационе јединице остану деценијама „заробљени”, тј. у неформалном поседу појединих породица. Тиме је владар фактички признавао тесну повезаност високог друштвеног статуса чиновника, отелотвореног првенствено у личном или породичном богатству и традиционалним заслугама, са ексклузивним наследним правом

⁴⁷⁴ Љиљана Марковић и Марина Јовић, *Историја цивилизације Јапана: од њо-чејска до њериода Нара*, Либер, Београд, 2008, стр. 143–144.

⁴⁷⁵ Osvaldo Raggio, *Feuds and State Formation, 1550–1700: The Backcountry of the Republic of Genoa*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018, стр. 5.

⁴⁷⁶ Исто, стр. 6.

обављања управних функција приписаним његовом пореклу или личним заслугама (којима је задужио владара или неког члана владарске породице). Тако је, на пример, староримска аристократија чинила језгро политичке елите састављене од око шесто породица сенатора, које су се стално међусобно такмичиле за положаје, али је сам Сенат био додатно попуњаван из породица крупних земљопоседника.⁴⁷⁷ Брзо напредовање у чланство Сената је омогућавано веома ретко и то само припадницима веома старих и угледних породица. У доба позног царства, када је управни апарат био разгранат и обиман (25.000–35.000 службеника), мандат за чиновничке положаје био је краткотрајан, али је доносио друштвени углед, приходе, одређене привилегије и утицај на царски двор.⁴⁷⁸ У време кинеских династија Џоу (1046–221. п.н.е), Ђин (221–206. п.н.е), Веи (386–535), Суи (581–617) и Танг (618–907), дворске чиновничке положаје су олигополски делиле најмоћније аристократске породице, временом израсле из древних великих кланова, које често нису ни биле одане цару као врховном политичком ауторитету, него су биле усредсређене на максимализацију властитог богатства укрупњавањем земљишних поседа.⁴⁷⁹ У том историјском раздобљу, кинески цар је према материјалном и друштвеном статусу заправо био само први међу једнакима.

Стицање чиновничког положаја треба сагледавати и у ширем контексту борбе за ограничене јавне ресурсе у доба несигурности феудалних поседа. За припаднике друштвене елите запале у кризну ситуацију, улазак у чиновнички еснаф био једини расположиви начин осигурања егзистенције и очувања високог друштвеног статуса, као нпр. у Византији осмог и деветог века, када је дворска служба представљала редован извор прихода и уједно била неспоран знак престижа.⁴⁸⁰ Византијски и франачки извори из деветог века дају

⁴⁷⁷ Опширније видети у: Inge Mennen, *Power and status in the Roman Empire, AD 193–284*, Brill, Leiden & Boston, 2011, стр. 70–79.

⁴⁷⁸ Guy Halsall, “The Barbarian Invasions”, у: Paul Fouracre (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume 1 c.500–c.700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 43.

⁴⁷⁹ Heng Chye Kiang, *Cities of Aristocrats and Bureaucrats: The Development of Medieval Chinese Cityscapes*, University of Hawai'i Press, Honolulu, 1999, стр. 45.

⁴⁸⁰ Michael McCormick, “Byzantium and the West, 700–900”, у: Rosamond McKitterick (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume II c.700–c.900*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, стр. 354; Владан Станковић, *Лојика православне цивилизације*, стр. 176–178.

назнаке које ће породице и кланови у успону успети да се етаблирају као политичка елита Византије кроз царске указе о доживотном унапређењу – нпр. у положај протоспатариоса (*protospatharios*, први носилац мача), уз који је ишло и тачно утврђено место седења на царским свечаностима.⁴⁸¹ У осамнаестовековној Кини династије Ђинг, ниже племство такође је настојало да одржи статус и приходе стицањем империјалних диплома и чиновничких звања са пратећим новчаним припадностима редовно исплаћиваним из царске ризнице.⁴⁸² Сличан процес се одвијао и у време владавине руског цара Петра I, када је управни апарат у околностима хроничног мањка школованих грађана попуњаван неспособним и сиромашним племићима, који су у државној служби видели ухлебљење без контроле радног учинка.⁴⁸³

Борба за стицање ограниченог броја државних и чиновничких положаја било је поље политичких и друштвених односа у којима се најјасније очитовала динамика моћи унутар аристократије и њеног међудејства као одвојене класе са владарском кућом и двором. Пронађени записи из индијских краљевстава у раздобљу од осмог до једанаестог века сведоче о суштинској важности земље, тог критичног природног ресурса, којом је владар располагао по свом нахођењу и даривао је чиновницима, заједно са наследним својинским правима и правима у погледу прикупљања прихода са те земље (у виду ренте и пореза), док су сами били ослобођени плаћања пореза.⁴⁸⁴ У већем делу средњовековне Европе, уобличавање чиновништва као елите по положају стога се мора сагледати и кроз такмичење племићких кућа за државне положаје у својеврсној клијентелистичкој арили смештеној на двору у којој се сударају различити, често и опречни захтеви и очекивања упућени владару. Током осмог и деветог века, аристократе су пред владарем оправдавале захтеве да се за додељене државне положаје (*ministerium*) установи наследно право – премда условно, тј. само ако наследник стварно задовољава захтеве службе; то није никада заживело као доследно поштовано правило

⁴⁸¹ Michael McCormick, "Byzantium and the West, 700–900", стр. 355.

⁴⁸² Ho-Fung Hung, "Contentious Peasants, Paternalist State, and Arrested Capitalism in China's Long Eighteenth Century", у: Christopher Chase-Dunn, E. N. Anderson (eds), *The Historical Evolution of World-Systems*, Palgrave Macmillan, New York & Basingstoke, 2005, стр. 158.

⁴⁸³ Димитрије Оболенски и Роберт Оти (урс), *Историја Русије*, стр. 177.

⁴⁸⁴ Burjor Avari, *India: The Ancient Past: A history of the Indian sub-continent from c. 7000 BC to AD 1200*, стр. 209.

јер су владари жеђ за положајима користили као средство утицаја ради привољавања племићких кућа на оданост.⁴⁸⁵ На пример, Карло Ђелави (843–877) редовно је одузимао положаје које је раније дао појединим аристократским породицама – нпр. од сина би одузео *honores* који је дао његовом оцу – и додељивао их заслужнијим племићима.⁴⁸⁶ Тако су аристократске породице током деветог века стално живеље у страху да ће им краљ из династије Каролинга одузети *honores*, јер то са собом није повлачило само губитак прихода и ресурса него и наклоност самог владара.⁴⁸⁷

У друштвеном поретку обликованом клијентелистичким односима између двора и аристократа, губитак наклоности владара фактички је означавао престанак заштитничког третмана, што је обично водило смањењу утицаја породице и унутар племићког сталежа, где су супарници једва чекали да се смањи број релевантних претендената на положаје. У околностима несигурног наслеђивања очевине условљеној одсуством примогенитуре као наследног начела, државни положаји у доба Каролинга били су једини расположиви алтернативни ресурс који је могао да обезбеди очување аристократског статуса и начина живота, а за амбициозније, успон на друштвеној лествици.⁴⁸⁸ Поједини високи положаји су потом отварали врата склапању брака са члановима владарске породице, што је најчешће даље утирало пут ка додели виших прихода и вреднијих земљишних поседа. Уз то, у клијентелистички устројеној мрежи друштвених односа, брак са чланицом владарске породице је доносио корист, материјалну или у виду противуслуга, проистеклу из могућности посредовања између нижег племства и двора. У време Чарлса I (1625–1649), високе чиновничке положаје су скоро у потпуности заузимали припадници племићких породица са титулом витеза (*knight*) или штитоноше (*esquire*), односно породица које су имале званично потврђено право да истичу свој грб (*armigerous families*), те угледни појединци из слоја центрија (*gentry*) ословљаваних са *gentleman*.⁴⁸⁹ Чиновнички положај је био основни

⁴⁸⁵ Janet L. Nelson, “Kingship and royal government”, у: Rosamond McKitterick (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume II c.700–c.900*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, стр. 444.

⁴⁸⁶ Исто

⁴⁸⁷ Исто, стр. 445.

⁴⁸⁸ Исто, стр. 446–447.

⁴⁸⁹ Gerald E. Aylmer, *The King’s Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 261–265.

чинилац помицања навише на друштвеној лествици, макар и само унутар једног друштвеног слоја (нпр. центрија); свакако је доносио престиж, а у случајевима пословне умешности и ваљане умрежености са колегама и позамашну материјалну добит.⁴⁹⁰

У другим случајевима, професионализована чиновничка служба, релативно отворена за пријем надарених и способних младих људи без племићког порекла, представљала је једини легитиман пут социјалног напредовања. Када је у доба владавине цара из династије Сонг (960–1279) био олабављен закон о четири друштвене класе и укинут строго дефинисан социјални статус различитих занимања, било је допуштено и трговачкој деци да похађају окружне и обласне школе и да полажу пријемни испит за улазак у чиновничку службу.⁴⁹¹ Напредовање на друштвеној лествици било је заобилазно омогућено и у време ратова и природних катастрофа, тако што је свакој породици која је помогла двору дарујући потребне робе касније узвратно даровано чиновничко звање.⁴⁹² Династију Лиу Сонг (420–479) основао је цар обичног порекла Лиу Ју (420–422) и означио почетак дновековне доминације двора и бирократије, састављених од људи скромног порекла, над најмоћнијим аристократским породицама.⁴⁹³ Иако нису могли да им ограниче моћ у њиховим покрајинама нити да им оспоре наследно право на приправничке положаје у државном апарату, нови владари су практично пренели сва овлашћења са највиших државних функција на обичне бирократе у царском секретаријату, а племићи су задржали положаје као празне синекуре без стварне власти.

У околностима сталне борбе краља и локалних великаша за превласт у Западној Европи 18. века, вертикална проходност на друштвеној лествици кроз чиновнички еснаф може да се објасни чињеницом да службеници скромног порекла – будући без икакве економске и социјалне моћи – нису могли да поремете танану структуру политичке моћи и тиме помогну једној или другој супротстављеној страни. Реч је о дуготрајном и слабо видљивом процесу чији заматак можемо да сместимо нпр. у доба владавине

⁴⁹⁰ Исто, стр. 331–334.

⁴⁹¹ Heng Chye Kiang, *Cities of Aristocrats and Bureaucrats: The Development of Medieval Chinese Cityscapes*, стр. 108.

⁴⁹² Исто.

⁴⁹³ Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, стр. 69–70.

француских краљева Шарла V (1364–1380) и Шарла VI (1380–1422). У раздобљу између 1380. и 1420. године, малобројно чиновништво креће на мукотрпан пут стасавања у посебну друштвену групу, и то најпре као језгро око којег ће почети да се окупљају запослени у градским и црквеним службама, те финансијски стручњаци, адвокати и бележници.⁴⁹⁴ Реч је заправо о заједници високообразованих људи, школованих у области канонског и грађанског права, које спајају не само слободне активности и исти извори прихода, него и колективни дух, тј. идентитет, проистекао из француско-латинског билингвализма.⁴⁹⁵ Ти људи се брзо и лако повезују у краљевском управном апарату јер цене надареност и знање, чиме се превазилазе традиционалне ушанчености у виду регионалних разлика и географски уских клијентелистичких мрежа. Неповерење према племству, које је и даље чинило војну елиту без артикулисаних политичких интереса, био је додатан значајан чинилац у отварању државне управе, али је постојала и својеврсна мода на двору да се владари окруже сарадницима из грађанства и тиме потврде наклоност хуманистичко-правној култури.⁴⁹⁶

Отварање управног апарата за припаднике средњих слојева и нове класе богаташа, који су сплетом срећних околности и повољних пословних прилика стекли престиж и углед, довело је до наопаке комерцијализације чиновничких положаја у виду корупцијских пракси. Тако су, на пример, мере либерализације попуњавања државног апарата до краја династије Сонг постепено прерасле у бесрамну куповину положаја. Имућни трговци нису жалили новца да унапреде свој или статус своје деце и да их, евентуално, брачним односима умреже чак са члановима царске породице – додуше онима нижег ранга. Чак и тамо где су постојали систематични покушаји да се састав чиновничке службе, условно речено, демократизује, најчешће су у крајњем исходу превагу у именовању на чиновничке положаје односиле моћне породице. Од позног 16. до касног 17. века, влада Републике Ђенове је попуњавала чиновничке положаје из локалних заједница, али је регрутација увелико пала под утицај локалних вођа (*principali*), челника неколико угледних

⁴⁹⁴ Françoise Autrand, "France under Charles V and Charles VI", у: Michael Jones (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume VI c. 1300–c. 1415*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, стр. 435–436.

⁴⁹⁵ Исто, стр. 436.

⁴⁹⁶ Карло Капра, „Чиновник”, стр. 334–335.

породица из исте сродничке групе, који су имали велики број следбеника и користили богатство или везе у републичким властима.⁴⁹⁷ У доба позног Римског царства, крупни земљопоседници су били релативно независни као друштвена група и тиме заштићени од негативних последица одлука централне власти. Ипак, богатство им је омогућавало да се брутално такмиче у стицању чиновничких положаја, најчешће у провинцији у којој им је било важно да заштите пословне и власничке интересе, и то посредством клијентелистичких односа гајених са појединцима из политичке елите или високим чиновницима на централном нивоу власти.⁴⁹⁸

Колективна представа о бирократама: између жељених и приписаних својстава

Испитивање садржаја колективних представа о томе како је изгледао, како је размишљао и како се понашао типичан бирократа јесте још један корак ка употпуњавању знања о историјској перспективи друштвене улоге чиновништва као еснафа. Насупрот релативно позитивних оцена датих јавној управи на основу конкретне комуникације са грађанима, у савременим демократским друштвима преовлађује генерализација о бирократама заснована на негативним стереотипима, који се стално изнова репродукују кроз књижевност и популарну културу (претежно кроз филмове и телевизијске серије).⁴⁹⁹ Стереотипне представе се лако одржавају у јавном мњењу јер смо сви склони пре да сопствено мишљење о нечему уподобимо већ постојећим наративима који круже посредством свакодневне друштвене интеракције, иако они не морају да буду засновани на чињеницама, него да одударамо од социјалних кругова.⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ Osvaldo Raggio, *Feuds and State Formation, 1550–1700: The Backcountry of the Republic of Genoa*, стр. 47–48.

⁴⁹⁸ Guy Halsall, “The Barbarian Invasions”, стр. 44.

⁴⁹⁹ Опширније о проблему јаза између прагматичне и стереотипне оцене рада јавних службеника у: Steven Van de Walle, “Context-Specific Images of the Archetypical Bureaucrat: Persistence and Diffusion of the Bureaucracy Stereotype”, *Public Voices*, Vol. 7, No. 1, 2004, стр. 3–12.

⁵⁰⁰ Luk Van Langenhove, Rom Harré, “Cultural stereotypes and positioning theory”, у: Luk Van Langenhove (ed.), *People and Societies: Rom Harré and Designing the Social Sciences*, Routledge, Oxon & New York, 2010, стр. 243–244; Perry R. Hinton, *Stereotypes: Cognition and Culture*, Psychology Press, Hove & Philadelphia, 2000.

Наравно, у историјском раздобљу које обухвата моје истраживање, а то је највећи део прошлости, тачније до краја 19. века, на знаке о садржају колективне представе о чиновништву као професионалној групи могуће је пронаћи само у емпиријској грађи другог реда. Званичне хронике, путописи, мемоари, дневници, књижевна дела и политички памфлети нису довољни извори за склапање целовите слике друштва о елити по положају и слике коју је она сама о себи желела да упути друштву. Због тога ћу се осврнути и на неке посредне доказе, попут дворске етикеције везане за чиновнике, стила живота и поседовања материјалних добара.

Слику о чиновништву у неком историјском раздобљу или земљи можемо да стекнемо из путописа случајних путника или иностраних званичника и из првих покушаја да се систематизују информације о друштвима, државама и владарима тада познатог света. Премда су често доносили описе испуњене циљаним преувеличањима и преувеличавањима сваке врсте, чак и путописи са чињенично непоузданим извештајима пружају нам језгро истине о садржају преовлађујуће колективне представе о чиновништву као еснафу или посебној друштвеној групи. Тако су се у средишту старогрчког наратива о персијском двору – као што видимо код Херодота и Страбона – нашли велики број разноврсних слуга, егзотична обележја протокола, непојмљиви луксуз у виду хране и одеће у којем је уживао цар, те наводно скандалозно понашање жена из краљевске породице и евнуха.⁵⁰¹ На пример, Страбон је у својој *Географији* описао разлике у одећи између припадника различитих чиновничких рангова у време владавине Дарија I, где је руководећи слој бирократа обично носио одећу израђену од веће количине драгоценог материјала, те вишебојну и богатије украшену.⁵⁰²

Квалитет становања је, чини се, одувек представљао једно од спољних обележја друштвеног статуса и жеље чиновника да социјалном окружењу упути поруку о оствареном престижу. Дворско чиновништво у богатим царствима је најчешће живело физичко одвојено од остатка житеља престонице, јер је двор са владарским домаћинством обично био урбанистички организован у виду

⁵⁰¹ Amélie Kuhrt, *The Persian Empire: A Corpus of Sources from the Achaemenid Period*, стр. 576.

⁵⁰² *The Geography of Strabo*, Duane W. Roller (прев.), Cambridge University Press, Cambridge, 2014, стр. 686–687.

заседне градске четврти окружене зидовима. На пример, двор је у Персијском царству Ахеменидског доба био изоловано место, опасано концентрично распоређеним бедемима и капијама под сталном стражом, са спољашњим двориштем намењеним смештању поданика који су често чекали на пријем седмицама и месецима.⁵⁰³ Типичан урбанистички модел градова у индијском Царству Маурја (321–184. п.н.е) почивао је на тлоцрту подељеном на шеснаест блокова, где су средишњи блокови били намењени владарској палати и смештају дворског чиновништва, те кшатрија (војних официра) и брамана.⁵⁰⁴ Кинески градови између шестог и дванаестог века били су врло строго урбанистички пројектовани са посебним четвртима одвојеном од остатка града рељефом, реком, зидом или широком улицом, а у којима су били смештени владарска палата са дворским домаћинством (Дворско насеље), која је симболизовала астрално средиште универзалног поретка, и скуп зграда са канцеларијама за пратећи чиновнички апарат (Царско насеље).⁵⁰⁵ Мањи градови у којима су била седишта покрајина или округа су били уређени по истом обрасцу „зонирања” према престижу становника, наравно у далеко мањим размерама. У време династије Танг (618–907), када би владар и/или дворски чиновници у поврци повремено излазили у шетњу улицама престонице, житељи би чак морали да се склоне са улице у своје домове како би се избегло ступање у контакт и евентуално зближавање двеју социјалних класа.⁵⁰⁶ Аристократске и чиновничке породице су обично становале у непосредном окружењу Царског насеља у кућама чија су величина у степен украшености били прописани на основу племићког или чиновничког ранга домаћина.⁵⁰⁷ Високи дворски функционери би у време слабих владара, нпр. током осмог века, проширивали плац и преуређивали кућу у луксузну вилу са пространим вртом.

Положај руководећег слоја чиновника у структури дворске етикеције и свечаним протоколима такође је фигурирао као посредан, симболички показатељ признавања статуса чиновничког еснафа

⁵⁰³ Amélie Kuhrt, *The Persian Empire: A Corpus of Sources from the Achaemenid Period*, стр. 577.

⁵⁰⁴ Burjor Avari, *India: The Ancient Past: A history of the Indian sub-continent from c. 7000 BC to AD 1200*, стр. 118.

⁵⁰⁵ Heng Chye Kiang, *Cities of Aristocrats and Bureaucrats: The Development of Medieval Chinese Cityscapes*, стр. 1–40, 121–135.

⁵⁰⁶ Исто, стр. 11.

⁵⁰⁷ Исто, стр. 28–29.

као дела друштвене елите. Питање друштвене етикеције је заправо било осетљиво за све оне који су хтели да напредују ка врху друштвене лествице, и то свуда тамо где су постојали традиционално ушанчени сталежи. У Светом римском царству позног Средњег века, чиновништво се већим делом поклапало са посебним друштвеним слојем – министријалима (*ministerials*, нем. *Ministeriale*) – нижим племством са витешком титулом, које није имало слободан статус већ је било у служби немачке више аристократије.⁵⁰⁸ Упркос великим разликама у имовини и друштвеном статусу, министријали су током 12. века почели да буду третирани као јединствени слој унутар феудалног друштвеног поретка, а од 13. века су чланове најмоћнијих породица министријала почели да ословљавају са *domini*. На побољшање положаја министријала на плану друштвене етикеције највише је утицало то што су они на основу часног обављања војне или чиновничке службе у раздобљу од 11. до 14. века стицали лена и пратећа хералдична обележја, чиме су се постепено уздигли до статуса слободне аристократије. Друштвену етикецију као потпорни стуб оствареног престижа који иде уз високи социјални статус, односно потврде или признања тог статуса од стране шире заједнице, такође налазимо и у примеру успона војне аристократије која је управљала византијским територијама у Италији седмог века. Високи официри су се утркивали у употреби титула из ранијих времена, тачније прошлости Римског царства. На пример, титуле попут *axiomatīci* и *iudices* имале су за циљ да нагласе племићку димензију неког високог чиновничког положаја, док су се у општијем значењу користили називи *optimates* и *proceres*, те поједини изрази који је требало да дају призив узвишености и сјаја некадашњег сенаторског племства.⁵⁰⁹

Археолошка грађа указује на то да је поседовање клановског (или породичног) печата такође био један од визуелних симбола моћи бирократских елита, као нпр. оних које су управљале градовима у сливу реке Инд.⁵¹⁰ Печати датирани у раздобље процвата чувеног града Мохенџо Даро, украшени су приказом десет

⁵⁰⁸ Robert Stacey, "Nobles and knights", in: David Abulafia (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume V c. 1198–c. 1300*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, стр. 20.

⁵⁰⁹ T. S. Brown, *Gentlemen and Officers: Imperial Administration and Aristocratic Power in Byzantine Italy A.D. 554–800*, стр. 62.

⁵¹⁰ Burjor Avari, *India: The Ancient Past: A history of the Indian sub-continent from c. 7000 BC to AD 1200*, стр. 48.

различитих животиња као симбола власти појединих руководиоца. Како је на највећем броју печата урезана слика једнорога, археолози сматрају да је то митско створење било обележје политичке моћи чиновника из најутицајније породице или клана. Краљеви древног сумерског града Ура имали су обичај да као знак личне наклоности, неком од покрајинских гувернера (*ensis*), веома важних државних функционера, доделе право да користе краљевску „посвету” у виду посебног печата, са натписом „краљ га подари лично свом слуги”.⁵¹¹ Реч је о печату на којем је осликана сцена пријема дарованог на двору, тј. како прилази владару који седи на трону и богу заштитнику. Сврха краљеве посвете је да искаже лични однос између владара и званичника којем је дариван печат.

Позно доба индијског царства Гупта (300–600) пружа одличне примере како се друштвени углед и престиж улоге чиновништва у политичком поретку могу вешто исказати и у језичкој и дискурзивној равни. Запис са Карамданда стеле, коју је подигао краљ Кумарагупта I (око 415–455), велича заслуге двеју породица бирократа високог ранга и даје им епитет *mantri-Kumārāmātya*.⁵¹² Значење термина *mantri* на санскриту је министар или главни владарев саветник, али у даљој етимологији означава мудраца (познаваоца мантри). *Amātya* је министар, али предлогак *kumāra* (кнез) треба да значи да није реч о обичном министру, него о министру који је због изврности у обављању поверених дужности стекао право на част и достојанство који следују принцу као члану краљевске куће. Такође, век касније, цар Вишнугупта (око 540–око 550) сачинио је бакарну плочу из Дамодарпура са записом који једном гувернеру покрајине даје епитете *maharaja* (велики краљ), *bhattaraka* (велики учитељ, угледник) и *raja-putra* (принц).⁵¹³ Слична традиција етикеције постојала је и у време династије Чола (850–1279), када су лична имена била праћена разноврсним почасним суфиксима, у својству надимака, а који су упућивали на висок статус (*arayan*) поменутог бирократе.⁵¹⁴ Суфикси су били уобличени по узору на

⁵¹¹ Marek Stępień, *From the History of State System in Mesopotamia: The Kingdom of the Third Dynasty of Ur*, Akme – Studia historica, Zakład Graficzny UW, Warszawa, 2009, стр. 63–64.

⁵¹² Upinder Singh, *A History of Ancient and Early Medieval India*, Pearson, Chennai, 2016, стр. 485.

⁵¹³ Исто, стр. 486.

⁵¹⁴ James Heitzman, “State formation in South India, 850–1280”, у: Hermann Kulke (ed.), *The State in India 1000–1700*, Oxford University Press, Oxford and New Delhi, 1995, стр. 173–174.

епитете даване великашима. Наведени примери показују како се моћ повезана са управљачком улогом и високим друштвеним статусом руководећег слоја чиновништва претакала и у поље дискурзивног, симболичког и културалног присвајања знамења политичке моћи.⁵¹⁵ Високи званичници су одувек учествовали у дворским церемонијама и верским ритуалима као јавним изражавањима (и потврђивањима) владарског ауторитета и суверене власти, те тиме и у активној репродукцији самог политичког и друштвеног поретка.

Царица Генмеи (707–715) наредила је свом управном апарату да се сачини детаљан опис свих области у њеном поседу, па су тако сачињена два најстарија јапанска писана историјска споменика – летописи *Кођики* (*Kojiki*), 711 или 712. године, и *Нихон Шоки* (*Nihon Shoki*), 720. године.⁵¹⁶ Високи чиновници су лукаво искористили царичину наредбу да у митолошко објашњење стварања света, јапанског народа и државе, које је требало да легитимизује начело божанског порекла царског клана, убаце и најмоћније аристократске породице око цара, те тако трајно легитимишу и њихову политичку и друштвену улогу као управитеља са божанским благословом.⁵¹⁷ У Кини из доба династије Хан, појављују се списи и споменички натписи који указују на важност идеје моралне економије, односно редовног практиковања великодушности и добротинства за очување положаја угледних породица у чиновништву, посебно на локалном нивоу где су у сталном додиру са обичним поданицима.⁵¹⁸ Идеја моралне економије заправо признаје супстанцијалност начела реципрочности и емпатије као темеља друштвених односа, при чему се од богатих породица очекује да део прихода деле сиромашним суседима, а заузврат добијају поштовање и пристанак на фактички поредак друштвених неједнакости. Богатство стиче друштвени

⁵¹⁵ Beate Pongratz-Leisten, "All the King's Men: Authority, Kingship and the Rise of the Elites", у: Jane A. Hill, Philip Jones, and Antonio J. Morales (eds), *Experiencing Power, Generating Authority: Cosmos, Politics, and the Ideology of Kingship in Ancient Egypt and Mesopotamia*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, стр. 293.

⁵¹⁶ Детаљније о летописима видети у: John S. Brownlee, *Political Thought in Japanese Historical Writing: From Kojiki (712) to Tokushi Yoron (1712)*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 1991, стр. 8–32.

⁵¹⁷ Љиљана Марковић и Марина Јовић, *Историја цивилизације Јајана: од њо-чејака до њеруога Нара*, стр. 120–124.

⁵¹⁸ Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, стр. 122–123.

легитимитет једино када „кружи” заједницом јер потенцијалне непријатеље претвара у савезнике, док се његово гомилање сматра отровним за породицу и шире окружење. Тако се као исправно поступање велича давање позајмица свима који су у нужди, чак уз опрост дуга, и поклањање остатака хране најугроженијима или добијених дарова подређенима.

На великодушност утицајних породица може се гледати и из угла вршења неприкладног утицаја и остварења доминације над нижим слојевима становништва, будући да иза даровања сиромашнима често заправо стоји скривена намера дародавца да осигура њихову послушност.⁵¹⁹ У случају када се дарују надређени и други моћници, онда је јасно да је реч о методу да се осигура утицај породице у државном апарату и настави наследно именоване на чиновничке положаје. Такође, један споменички натпис из времена владавине индијске династије Вакатака (око 250–око 500) преноси нам хвалоспев о оцу и сину, браманима и министрима у служби краља Харишене (480–510). У средишту споменичког наратива налазе се лепа телесна грађа и добре карактерне особине праћене човекољубљем, великодушношћу и праштањем, као и напомена да су се према народу опходили као да су им били отац, мајка и пријатељ.⁵²⁰

У посебном жанру литературе штампане у Европи током 16. и 17. века, са практичним упутствима како постати савршен секретар, описане су и особине које су дворски секретари као веома важни чиновници и саветници на личној услузи владару требало идеално да поседују да би имали успешну каријеру. Модел идеалног дворског или личног владаревог секретара, заснован на западноевропској литератури тог жанра објављеној у раздобљу од 1528. до 1690. године, ради лакшег прегледа дајем у виду портрета рашчлањеног на личне особине, врлине и хабитус.⁵²¹

⁵¹⁹ Исто, стр. 125.

⁵²⁰ Upinder Singh, *A History of Ancient and Early Medieval India*, стр. 489.

⁵²¹ Анализа сачињена на основу литературе представљене у: Салваторе С. Нигро, „Секретар”, у: Розарио Вилари (ур.), *Ликови барока*, Clío, Београд, 2004, стр. 111–124.

<i>Лична њрирода</i>	<i>Личне врлине</i>	<i>Понашање</i>
Здрав	Поштење	Послушан
Снажна телесна грађа	Марљивост	Неприметан
Интелигентан	Озбиљност	Скрива емоције
Разборит	Одмереност	Неутрална одећа
	Тактичност	Говор без нагласка
	Оданост	Усамљен
	Дистанцираност	Не сме да носи оружје

Из наведеног описа модела идеалног секретара у 16. и 17. веку видимо да је предност давана обрасцима понашања супротним од владарских, односно да гајена представа о дворском чиновнику у контексту очекивања да не привлачи пажњу јавности и да, малтене, живи изоловано до остатка друштва посвећен служењу владару.

Колективна представа о чиновништву је неминовно била везивана и за опажање престижа проистеклог из обима материјалних добара која су чланови те професионалне групе поседовали, посебно њен руководећи слој. Обим стеченог богатства чиновника зависио је од његове „почетне позиције”, тј. социјалног порекла и почетног чиновничког ранга, а потом од управних знања и вештина и, на крају али не и мање важно, од способности стварања контаката са утицајним особама временом акумулираних у позамашан друштвени капитал. Најуноснији чиновнички положаји, било у погледу номиналне плате било у погледу очекиване перспективе богаћења, били су наравно смештени на самом двору. Према једној платној листи из Акадског царства, у време владавине династије Саргониде (2296–2105. п.н.е), највише приходе из државне بلاгајне је примао врховни заповедник војске, а испод њега су били рангирани премијер, врховни судија, заменик министра, министар двора и надзорник палате.⁵²² Положаји су углавном били попуњавани из угледних породица сходно патримонијалном обрасцу, тј. наслеђивали су се са оца на сина, док су нижерангиране чиновничке послове обављали младићи скромног друштвеног порекла.

⁵²² Georges Conteneau, *Babilonija i Asirija*, стр. 124. Упоредити са списком дворских и државних положаја из раздобља Небухаднезара II (604–562. п.н.е) датим у: Амели Курт, *Сйари исток*, други том, стр. 628–630.

Дворски административни положаји су у перспективи доносили могућност напредовања у виши друштвени статус, нпр. из нижег у виши ранг у оквиру племства, односно стицање земљишних поседа као производ краљеве службе. Премда су доносили већи приход и друштвени утицај, високо рангирани положаји су били мање сигурни у погледу опстанка, јер су били изложени већем броју утицајних претендената који су се борили свим силама да се попну на друштвеној лествици уласком у краљеву службу. Такође, на двору је често постојала особа у коју је владар имао огромно и неспорно поверење и која је ту блискост користила да успостави дуготрајну клијентелистичку мрежу, нарочито видљиву на плану кадроввања на двору. О важности Усерамена, везира (премијера) фараона Тутмеса III (1479–1425. п.н.е), те о блиском односу који је имао са владарем, посредно говори богатство које је стекао за живота и, што је још било важније у старом Египту, раскошно украшена гробница са тајним религијским текстовима, доступним само свештеницима највише нивоа иницијације, а који су смели да буду исписани једино на зидовима фараонских гробница.⁵²³

Поучан пример тесне повезаности између личне амбиције, социјалне умешности, предузетничког духа и материјалног богатства и престижа, налазимо у личности и бурној каријери Џорџа Вилијерса (George Villiers), који је, иако младић у раним двадесетим годинама живота, постао најближи службеник и саветник Џејмса I (1603–1625). Вилијерс је потекао из скромне породице нижег племића, али је природно наочит изглед допунио образовањем, посебно оним које се тражило за успешну каријеру на двору. Младића је, стицајем за њега срећних околности, одабрала племићка струја на двору у покушају да из краљевог најужег круга сарадника и повереника уклони њиховог противника ерла од Сомерсета. Вилијерс је тако уз ненадану помоћ моћних савезника успео да дође у ситуацију да стекне љубавну наклоност краља, због које је потом доживео брз успон.⁵²⁴ У размаку од осам година, харизматични младић је напредовао од титуле обичног витеза до титуле војводе од Бакингема: био је једини војвода који није био члан краљевске породице. Неприкосновени положај на двору омогућио је

⁵²³ Cara Kooney, *The woman who would be king: Hatshepsut's Rise to Power in Ancient Egypt*, стр. 135–137.

⁵²⁴ David M. Bergeron, *King James and Letters of Homoerotic Desire*, University of Iowa Press, Iowa City, 2002, стр. 98.

Вилијерсу да у раздобљу од 1615. до 1619. године вешто максимализује добит за себе и обогати своју родбину успостављањем чврсте контроле над скривеном клијентелистичком праксом.⁵²⁵ Поред редовног примања мита, Вилијерс је немилице трошио државни буџет и лобирао за пријатеље и штићенике код лорда-канцелара и филозофа Френсиса Бејкона (Francis Bacon) да им додели монополе или омогући уносне финансијске шпекулације. Бејкон је на крају дошао под оштар удар парламентарне истраге и отеран је у пензију након што је осуђен за корупцију, у којој је заправо учествовао да би узвратио противуслугу Вилијерсу за то што је код краља испословао да филозоф буде именован на положај лорда-канцелара.⁵²⁶

Након смрти краља-љубавника, Вилијерс је успео да задржи утицај и на почетку владавине краља Чарлса I (1625–1649), којег је у младости подучавао плесу – веома важан задатак на двору тог времена. Ипак, краљ је морао у два наврата да интервенише непопуларним распуштањем Парламента, како би спречио покретање истраге против Вилијерса због бројних крупних злоупотреба и неспособности исказане у вођењу државних послова. Убрзо је толико постао омражен у народу да је један незадовољан официр, који га је 1628. усмртио ножем у крчми, иако осуђен и обешен, после био слављен као херој у јавности и у поезији. Мада је трагично скончао већ у 36. години живота, Вилијерс је успео да за деценију и по дворске чиновничке каријере поради на саморекламирању кроз велики број наручених уметничких портрета. Анализа Вилијерсових портрета разоткрива успон на друштвеној лествици и растуће имовно стање из перспективе дизајна и квалитета израде његове одеће; са вишим положајем и приказана одећа и накит су све раскошнији.⁵²⁷ Поред тога, Вилијерс је на низу слика представљен у театричним композицијама са митолошким референцама на античко раздобље, а уложио је новац и у штампање цртежа са својим портретом. Упркос систематичној изградњи позитивне представе о себи као успешном високопозиционираном бирократи и државнику, јавна слика о Вилијерсу је после његове смрти

⁵²⁵ Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 258.

⁵²⁶ Perez Zagorin, *Francis Bacon*, Princeton University Press, Princeton, 1999, стр. 22.

⁵²⁷ Опширније погледати у: Christiane Hille, *Visions of the Courtly Body: The Patronage of George Villiers, First Duke of Buckingham, and the Triumph of Painting at the Stuart Court*, De Gruyter, Berlin, 2013.

била коначно уобличена критиком његових злодела у сатиричним песмама тог турбулентног времена.

У Кини 10. и 11. века у толикој мери је била раширена пракса да се чиновници поред поверених државних дужности баве комерцијалним делатностима, поготово они имућнији из руководећег слоја – нпр. да изнајмљују некретнине – да је 1012. године посебним царским указом било забрањено поседовање непокретности осим оне у којој чиновник станује.⁵²⁸ Изгледа да је указ био слабо поштован, јер је забележено да је Џанг Фангпинг, високи чиновник и угледни научник, крајем истог века био смењен са положаја због куповине хотела са магацином за робу, где су трговци најчешће и склапали пословне договоре и обављали куповину и продају. Такође, хронике су известиле и да је власник већине продавница и магацина у једном граду управо био један високи чиновник из градске управе.⁵²⁹ Неразвијена или слаба свест о неопходности да сфера приватног и сфера државног (краљевог/царевог) буду јасно раздвојене обележила је саморазумевање чиновништва и његов етос током највећег дела забележене историје, односно све до јачања либералних идеја о грађанској држави заснованој на владавини права. На пример, службеници енглеског краља Чарлса I били су и даље његови лични службеници, бар је њихово осећање оданости владару надилазило идеју о општем добру од којег целокупно становништво треба да има користи, а идеја о преображају краљевских у јавне службенике установљавањем редовне плате није заживела услед одсуства политичке воље да се превазиђе тада још увек доминантан феудални модел привреде и прерасподеле друштвеног богатства.⁵³⁰ Чак ни током 18. и 19. века, упркос постепеном ширењу идеје о служби у јавном интересу, није постојало јасно уверење ни код чиновника нити код просечног поданика/грађанина о томе шта значи радити за опште добро, а шта у приватном интересу. Уместо редовне плате, чиновници су приходе стицали наплатом надокнаде за обављање поверених дужности за потребе државе, односно за услуге које су пружили грађанима или предузећима; велики број њих чак ни физички није боравио у зградама

⁵²⁸ Heng Chye Kiang, *Cities of Aristocrats and Bureaucrats: The Development of Medieval Chinese Cityscapes*, стр. 102.

⁵²⁹ Исто.

⁵³⁰ Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 465–466.

државних установа, већ у неком приватном или привредном удружењу.⁵³¹ Примера ради, службеницима Универзитета у Паризу држава је 1725. године поверила контролу трговине књигама, док су сличне државне послове, поготово из подручја пореске политике, спроводили еснафи као посредници између државе и својих чланова и других приватних лица.⁵³²

Џералд Ејлмер (Gerald E. Aylmer) сматра да је бирократија у време Чарлса I изнедрила три основна типа чиновника: 1) амбициозног пословног човека, који је положај у краљевој служби третирао као „ресурс” из којег ваља „исцедити” највећу могућу приватну добит; 2) „рентијера”, који се понаша као власник положаја који му доноси постојан приход, тј. од којег убире својеврсну ренту, будући да он лично ништа не ради већ радне обавезе у потпуности пребацује на свог заменика; 3) „претендента”, код којег су економски мотиви у другом плану, иза жеље за друштвеним или политичким напредовањем или ослобођењем од личних фрустрација.⁵³³ На трагу досадашње анализе социјалног порекла људи који су чинили управни апарат од древних времена до настанка савремене јавне управе, чини се да се Ејлмеров налаз о суштинској нехомогености чиновништва као друштвене групе у Енглеској 17. века може проширити. Свуда тамо где је државни апарат уопште био отворен за особе ван владајуће класе, чиновништво као еснаф је било састављено од две основне групације: људи скромног имовног стања и друштвеног порекла, који су се издржавали од службе владару, и имућних људи или људи високог порекла, који су улазили у службу првенствено зарад остварења личних амбиција и престижа. Да ли онда можемо да говоримо о колективном духу чиновништва?

Пјер Бурдије (Pierre Bourdieu) је развио аргументацију о француском чиновништву као државном племству (*noblesse d'état*), односно као друштвеној групи чији се моћ и социјални капитал, односно мреже солидарности, репродукују управо школовањем у престижним високообразовним установама.⁵³⁴ Такође, Бурдије тврди да постоји структурно преклапање елитних школа и поља моћи

⁵³¹ Карло Капра, „Чиновник”, стр. 326.

⁵³² Метју С. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку*, стр. 147, 149.

⁵³³ Gerald E. Aylmer, *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, стр. 335.

⁵³⁴ Pierre Bourdieu, *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*, Stanford University Press, Stanford (CA), 2022, стр. 180–183, 377–382.

у смислу да се самим образовањем будућих покољења друштвене, економске и политичке елите заправо репродукују и начини унутрашњег управљања усмерени на превазилажење разлика, подвојености или подела међу тим елитама. Први израз еснафског духа и солидарности налазимо у акцији коју су студенти француске Школе за управу (*Ecole d'administration*) спровели 1849. године након затварања школе, што је требало да буде казна за учешће у неуспелој револуцији. Студенти су основали удружење како би заступали еснафске интересе и, преко тадашње штампе, вршили су притисак да се поново отвори школа и да се њихове дипломе вреднују приликом запошљавања у државној служби.⁵³⁵ Мада је било кратког века, удружење је одиграло важну улогу у обликовању колективне свести о професионалном идентитету и неопходности стварања мреже солидарности, што је мотивисало свршене студенте да се узајамно помажу у погледу запошљавања током педесетих година 19. века.⁵³⁶ Дипломци Школе за управу који су стекли чиновничке положаје обавештавали су удружење о упражњеним радним местима, или давали потребне препоруке; удружење је чак формирало и новчани фонд за хитну помоћ чиновницима који би остали без посла или су били болесни. Француска бирократија је током 19. века постепено успела да изгради осећај професионалне солидарности јер је, у више наврата и безуспешно, влади упућивала захтеве за утемељењем кадровске политике у државном апарату на знању, заслугама, радном учинку и стажу.⁵³⁷ Неочекиван пример јачања професионалне солидарности чиновништва као посебне друштвене групе одиграо се скоро два века раније, у друштвеном амбијенту традиционално великих подела – на индијском потконтиненту. У време владавине мугалског цара Аурангзеба (*Aurangzeb Alamgir*, 1658–1707), чиновници исламске и хиндуистичке вероисповести успели су да превазиђу дубок етничко-религијски јаз и да на основу заједничког образовања и интереса изграде професионално братство, употпуњено мрежом социјализације ван радног времена у виду плесних вечери, прослава и солидарне помоћи угроженим колегама.⁵³⁸

⁵³⁵ Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, стр. 152.

⁵³⁶ Метју С. Андерсон, *Европа у осамнаестом веку*, стр. 153.

⁵³⁷ Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, стр. 148.

⁵³⁸ Jadunath Sarkar, "The Condition of the People in Aurangzib's Reign", у: Muzaffar Alam, Sanjay Subrahmanyam (eds), *The Mughal State, 1526–1750*, Oxford University Press, Delhi, 1998, стр. 320–321.

Насупрот улепшаној или идеологизованој представи о сопственом еснафу, коју је током историје настојало да наметне као доминантан наратив у политичкој заједници и ширем друштву, чиновништво је очекивано често било узрок незадовољства обичних поданика. Понекада се нагомилано незадовољство претакало ван поља комуникације и добијало драстичне последице. Тако је један меровиншки краљевски порезник био каменован до смрти када је покушао да прикупи дажбине од Франака насељених у Галији, док је надлежни обласни гроф прошао мало боље: борбени „порески обвезници” су му спалили кућу.⁵³⁹

Док је ново чиновништво током 19. века било под притиском прилагођавања потребама капиталистичког модела привређивања и грађанског друштва у успону, развој штампе и јачање јавног мњења донели су рађање сатиричне и, донекле, омаловажавајуће представе о бирократама. Један од најжешћих друштвених критичара тог доба, Карл Маркс се у *Осамнаесетом примеру Луја Бонапартје* обрушио на бирократе као безвредне нестручне паразите и политичке марионете који гуше остатак друштва јер не припадају ниједној друштвеној класи: чине вештачку касту установљену на интересу очувања надмоћи државе над грађанима.⁵⁴⁰ Насупрот таквој оцени, револуција од 1848. године је учинила чиновнички друштвени статус крхким и пуним напетости због потоњих промена у организацији управног рада, које су оснажиле механизме надзора, утврђивања појединачне одговорности и поштовања етичког кодекса. Ипак, временом је ојачан еснафски дух донео са собом и негативне последице. Чиновници су се извештили у пружању међусобне помоћи у прикривању грешака у тимском раду и усвајању реторике о добром грађанину (*bon citoyen*) као мерилу за пријем у службу њихових потомака и рођака.⁵⁴¹ Не само да је настављена традиција регрутације државних службеника из угледних и имућних грађанских породица, већ је одржана и пракса склапања „чиновничких” бракова – чиновници су се венчавали са ћеркама других чиновника – чиме се неформалним путем додатно јачао осећај судбинског заједништва запослених у државном апарату.

⁵³⁹ Raymond Van Dam, “Merovingian Gaul and the Frankish conquests”, стр. 211.

⁵⁴⁰ Карл Маркс, *Осамнаесет пример Луја Бонапартје*, Просвета и БИГЗ, Београд, 1977, стр. 104–105, 110–111.

⁵⁴¹ Ralph Kingston, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, стр. 149–150.

У чланцима и карикатурама објављиваним у француској политичкој штампи током 19. века, осликавање чиновника, односно бирократе, у лошем светлу била је једна од омиљених тема које су изазивале велику пажњу читалачке публике. Бирократа је већ од средине двадесетих година тог века приказиван као лења особа, која је положај и пратеће новчане принадлежности стекла захваљујући протекцији министра или неког другог државног функционера, те стога „министров лакеј” који увек лако проналази новог заштитника када први крахира у политичкој каријери.⁵⁴² Бирократа је био и драмски лик у позоришним комадима, понекада маскиран у нпр. лик службеника осигуравајуће куће; чак и када је био отворено сатирично приказан, лик је пролазио цензуру јер је властима било важно да нема алузија на конкретне министре.⁵⁴³ Негативна слика обичног бирократе и подсмевање његовом свакодневном раду је очигледно играла улогу својеврсног „вентила” којим је јавно исказано незадовољство грађана властима било посредно контролисано.

Карикатуриста Анри Моније (Henry Monnier), са ауторитативном репутацијом бившег чиновника, најзаслужнији је за коначно уобличавање социјалне димензије као претежне перспективе сатиричног осврта на чиновника и његов канцеларијски рад, чиме је скрајнута, по власт далеко опаснија, политичка димензија.⁵⁴⁴ Социјална димензија је у жижу ставила чиновничку свакодневницу: читање новина, испијање чаја, обедовање, помно праћење кретања шефа, пажљиво руковање пером, те изглед канцеларије око два сата поподне – испражњене од запослених, мада са шеширима окаченим на чивилук ради стварања привида о тренутном одсуству. Канцеларија као физичко место одигравања бирократских активности било је такође предмет негативних литерарних представа јер је отелотворавала потпуну супротност радним местима типичним за капиталистички модел привређивања: управни уред је место где се не производи ништа од непосредне употребне вредности, већ подаци на папиру чије је корисности споредна, или

⁵⁴² Исто, стр. 119.

⁵⁴³ Исто, стр. 120–121.

⁵⁴⁴ Henry Monnier, *Scènes populaires, dessinées à la plume*, E. Dentu, Paris, 1879, електронска верзија, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k350850/f387.item>, стр. 383–468.

чак непостојећа.⁵⁴⁵ У појединим делима, попут романа *Les Gens de Bureau* (*Канцеларијски свећ*, 1862) француског књижевника Емила Габориоа (Émile Gaboriau, 1832–1873), као тема се појављује и поређење чиновничког рада са ропским радом.

Памфлет од 1828. године насловљен „Вапај запослених” (*Le cri des employés*), чији је аутор био анонимни руководилац, жали се на то да су новинари и поједини чланови парламента оцрнили највећи број чиновника, иако је већина њих часна, скромна, марљива и аполитична и једино што тражи од јавности су сигурност запослења, мир на радном месту и признање стечених права након дугогодишњег рада и поштеног напредовања.⁵⁴⁶ Оноре де Балзак (Honoré de Balzac, 1799–1850) оцртава карактер бирократе у романима *La femme supérieure* (1838) и *Les Employés* (1844), придајући му својства поштеног, марљивог и студиозног службеника, који не може да напредује због скривене наклоности свог надређеног према другом чиновнику, проистекле из интересне повезаности. Балзак у лику бирократе сажима „дух времена” деветнаестовековне Француске у виду несигурности друштвеног статуса ситне буржоазије, о којем самовољно и по симпатијама одлучује политичар на власти.⁵⁴⁷

Тако је књижевни приказ чиновништва као еснафа током 19. века, у крајњем исходу, изразио кроз уметничку форму опречности између капиталистичке утилитарне логике усмерене на максимализацију добити и успореног радног ритма обавијеног монотоним атмосфером бирократских уреда, уроњених у езотеричну и безличну природу управних процеса.

⁵⁴⁵ Daniel C. Jenkin-Smith, *Bureaucratisation and the Rise of Office Literature: 1810–1900*, докторска дисертација, Aston University, Birmingham, 2021, https://publications.aston.ac.uk/id/eprint/43034/1/JENKIN_SMITH_DANIEL_CLEAVE_2021.pdf, стр. 244–245.

⁵⁴⁶ *Le Cri des employés du gouvernement*, Ladvocat, Paris, 1828. Наведено према: исто, стр. 22–23.

⁵⁴⁷ Роман *Les Employés* објављени су на енглеском језику као следеће издање: Honoré de Balzac, *Bureaucracy: Or, A Civil Service Reformer*, прев. Katharine Prescott Wormeley, Robert Brothers, Boston, 1889, електронска верзија, <https://books.google.td/books?id=X3NEAAAIAAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>.

БИРОКРАТА У ВЛАДАВИНСКОМ ПРОЦЕСУ

Свака револуција испари остављајући иза себе муљ у виду нове бирократије.

Франц Кафка

Бирократа и доношење политичких одлука: у процесу између жеље за утицајем и оданости политичком ауторитету

У савременом демократски уређеном политичком поретку, процес доношења одлука као израза воље грађана и процес јавног управљања као конкретне операционализације те воље два су одвојена политичка процеса.⁵⁴⁸ Сходно хијерархијском моделу устројства институција модерне државе који је првобитно развио Макс Вебер, на врху лествице власти налазе се изабрани представници власти у парламенту и влади, који су дужни да редовно полагају рачун грађанима за одлуке општег и стратешког карактера, које потом бирократе спроводе тако што их примењују у појединачним случајевима.⁵⁴⁹ У теорији и пракси демократског поретка, међудејство изабраних јавних функционера и руководећег слоја јавних службеника одиграва се у пољу очекивања првих да други поступају у складу са важећим нормативним оквиром и политички неутрално, односно тако да непристрасно и објективно („технички“) спроводе све одлуке онако како су усвојене у влади и парламенту.⁵⁵⁰

⁵⁴⁸ Више о разликама између два процеса и импликацијама видети у: Срђан Т. Кораћ, *Јавна управа у моралном процепу*, Институт за политичке студије, Београд, 2016, стр. 71–74.

⁵⁴⁹ Опширније о моделу хијерархијске одговорности у: John Dreijmanis (ed.), *Max Weber's Complete Writings on Academic and Political Vocations*, Algora Publishing, New York, 2008, стр. 155–207; Denis F. Thompson *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, стр. 63–67.

⁵⁵⁰ Endru Hejvud, *Politika*, Clio, Beograd, 2004, стр. 590, 725; Jay M. Shafritz, Edward W. Russell, Christopher P. Borick, *Introducing Public Administration*, стр. 50–

У уводном поглављу сам указао на то да је еволуција организације све ширег делокруга државних послова већ у прото-државама учинила неминовним све обимније ослањање владара на знања и способности првих бирократа, те да је веома брзо то међудејство прерасло у реципрочан однос. Другим речима, древне бирократе високог ранга су, без обзира на аутократску природу политичког поретка, од самог освита политичког организовања утицале својим саветима, у мањој или већој мери, на садржај одлука које је формално доносио владар. Данашњи јавни службеници на високим руководећим положајима имају могућност утицаја на одлуке изабраних представника власти посредством сопственог ангажмана на изради нацрта тих одлука и пружања савета правне, техничке и стручне природе.⁵⁵¹ Одступање од замишљеног веберовског хијерархијског модела устројства институција модерне државе појављује се због тога што високи руководиоци у јавној управи дугогодишњим професионалним бављењем јавним пословима постепено разрађују на нивоу организационе јединице замисли о томе шта треба да се ради у уском подручју техничке експертизе. Утолико се може рећи да је „техничка” равна сваког јавног проблема који треба решити, или изазова за који треба пронаћи ваљан институционални одговор, увек испреплетана са његовом „политичком” равни.

Поред поседовања професионалних знања, вештина и искуства, потенцијал за утицај високих јавних службеника на обликовање важних нормативних аката и секторских јавних политика, односно на њихово преобликовање супротно политичком програму или циљевима владе (или председника) извире и из континуитета и дугорочне природе руководећих административних положаја спрам кратког министарског мандата. Јавни службеници располажу и повратним информацијама о резултатима и крајњим исходима спровођења усвојених прописа и јавних политика на основу

57; B. Guy Peters, Jon Pierre, “Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences”, у: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, London & New York, 2004, стр. 7–8.

⁵⁵¹ О импликацијама и контроверзама улоге јавних службеника у процесу креирања јавних политика погледати у: Steven G. Koven, “Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management”, у: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009, стр. 142–148; Fred W. Riggs, “Bureaucratic Links between Administration and Politics”, у: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009, стр. 86–105.

редовне комуникације са заинтересованим друштвеним актерима и грађанима уопште. Неформална информациона премоћ бирократа над политичарима отвара слободан простор за искривљавање садржаја или значења добијених информација, што у повратном смеру код израде политичких одлука може да проузрокује дисторзије у претварању усвојених прописа и програма у конкретне управне радње, које потом погађају интересе и потребе грађана и приватног сектора.⁵⁵²

И у предмодерним политичким заједницама је саветодавна улога бирократа вишег ранга, поготово оних у непосредном окружењу владара, давала положај са потенцијалом у правцу остваривања утицаја на крајњи производ расправе о текућим питањима, или на садржај и циљеве конкретне одлуке. Наравно, формално-правно гледано, сам положај са могућношћу утицаја на владавински процес био је потпуно различит код некадашњег чиновника у поређењу са данашњим парњацима у савременој јавној управи. Као што сам већ показао у поглављу посвећеном кадровској политици, бирократа је у предмодерној држави своје радно место или руководилачки положај искључиво дуговао доброј вољи владара, или његовог заступника, који га је одабрао за пријем у службу. Утолико је оданост надређеном руководиоцу и, у крајњој инстанци, владару и његовој породици, била један од темељних идеала чиновничке службе и врлина сваког доброг поданика вредног поштовања. Ако оставимо по страни њено схватање у контексту примарних друштвених односа заснованих на човечности и моралности, оданост у политичко-управном контексту предмодерне државе треба разумевати преваходно у категоријама неупитности личних осећања и интереса, одсуства избора, одустајања од моралног расуђивања, те рањивости и спремности на подношење властите жртве.⁵⁵³ Узета у значењу веродостојне, истинске и дуготрајне посвећености некој сврси, оданост има нормативну, симболичку и емоционалну конотацију; она се појављује као држање (став) усмерено према објекту, те обухвата предиспозицију да се дела према том објекту.⁵⁵⁴

⁵⁵² B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration*, стр. 211–213.

⁵⁵³ Sam S. Souryal, Brian W. McKay, "Personal loyalty to superiors in public service", *Criminal Justice Ethics*, Vol. 15, No. 2, 1996, стр. 44.

⁵⁵⁴ Gjalte de Graaf, "The Loyalties of Top Public Administrators", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, Issue 2, 2011, стр. 288–289.

Савремено схватање оданости у јавној управи ослања се на њену усмереност ка јавном интересу и демократском уставу, што онда у идејној равни узајамно повезује јавне службенике и њихове надређене, односно, у крајњој линији, највише државне функционере. Сауријал и Мекеј (Sam S. Souryal, Brian W. McKay) заступају становиште према којем личну оданост службеника надређеном руководиоцу данас треба сматрати крупном девијацијом спрам јавног добра, чије практиковање води ка морално погрешном поступању у обављању јавних послова.⁵⁵⁵ У случају предмодерног чиновника, тај однос се читовао у једносмерном карактеру очекивања надређених руководилаца и владара да им се буде одан, без нужно претпостављеног реципроцитета према онима на нижим нивоима хијерархије. Ипак, бројни историјски извори из различитих епоха и цивилизација делимично оповргавају једнодимензионалност политичког одлучивања у предмодерним државама. Томе у прилог иде и сазнајна вредност модела дијадичке размене, која ни у анализи улоге бирократа у владавинском процесу не губи на значају.

Као допуна теоријског оквира изнетог у уводном поглављу чини ми се прикладном аргументација Карпендера и Крауса (Daniel Carpenter, George A. Krause) о трансакционом ауторитету (*transactional authority*) као концепту који може да поправи недостатке досадашњих образложења односа између налогодаваца и извршиоца (*principal-agent*).⁵⁵⁶ Идеја о трансакционом ауторитету полази од тезе да политички налогодавац (у случају моје анализе, владар), за разлику од тумачења класичне теоријске позиције, није тако сигуран у погледу смера делања извршиоца (тј. бирократе) – да ли ће поверени задатак бити доследно обављен или не – него претпоставља да налогодавац и извршилац деле моћ у контексту отвореног или прикривеног формулисања услова њиховог (не)формалног договора, првенствено поделе задатака и одговорности.⁵⁵⁷ Карпендер и Краус тврде да – насупрот класичној замисли о налогодавцу са потпуним дискреционим правом обликовања и контроле договора са извршиоцем – концепт трансакционог ауторитета препознаје

⁵⁵⁵ Sam S. Souryal, Brian W. McKay, "Personal loyalty to superiors in public service", стр. 45.

⁵⁵⁶ Daniel Carpenter, George A. Krause, "Transactional Authority and Bureaucratic Politics", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25, Issue 1, 2015, стр. 5–25.

⁵⁵⁷ Исто, стр. 7–8.

сложеност управљања која надилази могућности формалних механизма да осигурају делотворно спровођење обавеза извршиоца.⁵⁵⁸

Пренето на план испитивања утицаја чиновништва на политичко одлучивање, полазим од претпоставке да владар као трансакциони ауторитет дели своја налогодавачка овлашћења у формулисању одлука са бирократама као делатницима који те одлуке треба да спроведу у живот. Другим речима, иако располаже механизмима пројектовања моћи на државни апарат, разуман владар (рационални одлучилац) радије ће настојати да у усменој комуникацији изнесе разлоге зашто подређени чиновник треба да спроведе неки његов политички план у дело, односно да га у исправност политичких циљева који стоје иза одлуке увери снагом аргумената. Владар ће се додатно позвати и на имплицитне обавезе чиновника уграђене у управни нормативни оквир и организациону културу. Такође, у обрнутом смеру, разуман владар ће увек потражити мишљење најближих саветника, или било којег чиновника који има специјалистичка знања потребна за расуђивање о доношењу политичке одлуке о конкретном питању.

Како су бирократе давале печат политичком одлучивању?

Чини се да је пре више од 2300 година Каутиља дао прототип идеје о трансакционом ауторитету. У чувеном политичко-филозофском спису *Арѿхашастра*, индијски политички мислилац и практичар посвећује посебан одељак разматрању улоге владаревих саветника у процесу доношења одлука на двору – „Потреба за саветницима и министрима”.⁵⁵⁹ Каутиља у самом наслову одељка јасно наглашава да је за сваког успешног владара већање не само пожељан, него првенствено неопходан метод припремања политичке одлуке. Слабост у интелектуалном расуђивању, које је претпоставка ваљаног доношења одлуке, према оцени Каутиље, једнака је слабости владара у моралу или ресурсима.⁵⁶⁰ Главна поента одељка је признање да владар не сме да се ослони само на своје

⁵⁵⁸ Исто, стр. 18–19.

⁵⁵⁹ Kautilya, *The Arthashastra*, стр. 195–200.

⁵⁶⁰ Исто, стр. 195.

очи када процењује рад државног апарата, поготово због разноврсности државних послова и чињенице да не може да буде физички симултано присутан на много места. Концепт саветовања владара је веома широко постављен: није реч само о давању савета у виду смерница о томе које мере треба предузети у конкретном случају, него је обухваћен читав низ повезаних радњи (фаза) које скупа треба да доведу до доношења добрих одлука о практично-политичким питањима. На пример, саветовање укључује прикупљање правих информација, одвајање тачних од нетачних, сагледавање свих релевантних чинилаца, њихово вредновање и, на крају, усвајање исправног суда о смеру радње коју треба предузети.

Древно значење речи које се користе за именовање улоге бирократа у владавинском процесу старих цивилизација посредно може у недостатку материјалних доказа да нам наговести важност чиновништва у политичком одлучивању. На пример, у *Арѿхаиша-сѿри*, индијска реч за саветника је *mantra*, чија етимологија указује на спој двеју речи: *manas* (ум) и *tra* (оруђе) – „оруђе за ум”. У старом Египту, етимологија речи за двор – *šnyt* или *šnwt* – била је повезана са глаголом „окружити” (*šni*), у значењу „окружење краља” или „краљева пратња”. Запис са стеле Кубан Рамзеса II (1279–1213. п.н.е) пружа нам увид у начин доношења државних одлука.⁵⁶¹ Рамзес II је требало да одлучи о решавању проблема снабдевања водом за експедицију у мисији потраге за златом у пустињи. У опису дворске сцене, фараон је наложио челнику дворског секретаријата да сабере високе чиновнике тренутно присутне на двору ради разматрања тог питања. Након дугог ритуалног хваљења краљеве мудрости од стране окупљених званичника, краљ је донео одлуку, а званичници се потом клањају главом и додирују земљу у уобичајеном чину поклоњења. Премда је описана сцена конструисана у склопу типичног званичног наратива који претерано велича управљачке способности фараона, вероватно је да илуструје стварност свакодневног саветовања са блиским бирократама пре доношења коначне одлуке која је стварно постојала на двору. Одлуке владара су често производ расправа и, што формалних што неформалних, отворених или дискретних, предлога високорангираних чиновника од поверења. Као додатни доказ у прилог наведене праксе могу да послуже и наративи садржани у два хетитска књижевна

⁵⁶¹ Alan B. Lloyd, *Ancient Egypt: State and Society*, стр. 152–153.

дела – *Ойсага Ура* и *Хронике љалаиџе*.⁵⁶² Мада сасвим извесно састављени са пропагандном врхом величања краља, приче говоре о владару који се жали да је окружен неспособним племићима и бирократама.

Према концепту трансакционог ауторитета, владар као политички налогодавац и бирократа као извршилац деле моћ у контексту формулисања услова њиховог (не)формалног договора о томе како треба обављати државне послове у одређеном сувереном домену. Поједини детаљи обелодањени у архиви званичне дворске кореспонденције из доба Новог краљевства (1550–1077. п.н.е), коју су са вазалним дворovima са Леванта водили староегипатски писари, специјализовани за преписку на клинастом писму, указују на обресе тог модела у односу фараона и нижерангираних дворских чиновника. Порука садржана у постскриптуму једног дописа послатог фараону, а намењена личном увиду краљевског писара, открива нам да се вазални владар Пу-Ба'алу обраћа писару са изузетним поштовањем; штавише, језичке формулације одишу понизним држањем.⁵⁶³ На пример, постскриптум почиње са „Падам пред твоје ноге”, што је обраћање примерено приступању изузетно високим званичницима.⁵⁶⁴ Како је тек ступио на престо, Пу-Ба'алу одмах напомиње да припрема слање каравана са богатим даровима за писара, чиме је вероватно намеравао да осигура будуће благонаклоно поступање писара. Наведени садржај постскриптума, премда веома кратак, чини се да указује на то да улога писара није била само да саставља, прима и одашиље званичне дописе у име фараона. Штавише, писар је очигледно и наступао као својеврсни заступник пошибалаца дописа пред владарем. Вероватно је краљевски писар пред фараоном усмено образлагао питање или случај садржан у примљеном писму, те је можда на основу стеченог управног искуства могао да сугестијама и препорукама утиче на садржај повратног писма, односно на званичан став дат у одговору владара.

⁵⁶² Mark Weeden, “State Correspondence in the Hittite World”, у: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 49.

⁵⁶³ Jana Mynářová, “Egyptian State Correspondence of the New Kingdom: The Letters of the Levantine Client Kings in the Amarna Correspondence and Contemporary Evidence”, у: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 25–26.

⁵⁶⁴ Наведено према: исто, стр. 26.

Други добар пример за аналитичку примену концепта владара као трансакционог ауторитета у односу према чиновнику као извршиоцу налазимо у време краљевства Бургундије (443–534), када су дворјани као званични краљеви заступници имали и важну улогу у обзнањивању одлука владара целокупном становништву и у старању о њиховом спровођењу. На бургундијском двору постојао је и *maior domus* – челник краљевског домаћинства, такође високопозиционирани бирократа и близак сарадник владара, задужен за пријем и разматрање молби упућених краљу.⁵⁶⁵ *Maior domus* је највероватније и састављао одговор на пристигле молбе, у сарадњи са правним саветником (*consiliarius*), те се старао да оне буду прослеђене одговарајућим инстанцама власти на поступање. Такође, код владара те раносредњовековне државе препознајемо још једну димензију концепта трансакционог ауторитета, и то у делу који се односи на аргументовано већање о садржају и циљевима доношења неке одлуке. Краљеви Бургундије су се саветовали у доношењу одлука, посебно законодавних аката и суђења о крупним споровима, и то најпре са најужим кругом дворјана (*comites*), те са водећим великашима (*proceres*) и имућним породицама (*optimates*).⁵⁶⁶

Као што сам раније указао, бирократија је у раним државама првенствено осликавала текућу динамику родовске или клановске моћи, па су и бирократе утицале на владавински процес кроз сродничке мреже социјалних контаката или сходно припадности поједином клану. Највиша власт у Ахеменидском царству (550–330. године п.н.е) била је у рукама краља као неприкосновеног суверена, али је он у пракси доносио одлуке тек након саветовања са утицајним персијским племством, високим чиновницима као стручњацима, те са Већем саветника и Већем министара као језгром централне управне власти.⁵⁶⁷ На челу Већа министара стајао је велики везир, док су покрајинама управљали сатрапи (*Khshathrapavans*, заштитници краљевства), увек именовани из редова племства, чиме је одржавана социјална једнообразност руководећег слоја административне организације.⁵⁶⁸ Заправо је једнообразност управљачке класе

⁵⁶⁵ P. S. Barnwell, *Emperor, Prefects & Kings: The Roman West, 395–565*, Duckworth, London, 1992, стр. 88–89.

⁵⁶⁶ Исто, стр. 87.

⁵⁶⁷ Ali Farazmand, “Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration”, стр. 29–30.

⁵⁶⁸ Josef Wiesehöfer, “The Achaemenid Empire”, у: Ian Morris and Walter Scheidel (eds), *The Dynamics of Ancient Empires: State Power from Assyria to Byzantium*, Oxford University Press, Oxford, 2009, стр. 85.

проистацала из социјално-политичког инжењеринга у погледу систематичног склапања бракова између чланова владарске породице и племића. Сличан канал утицаја на владавински процес посредством „брачног инжењеринга” био је „пронађен” и у доба старокинеске династије Шанг (1600–1045. п.н.е), где су водећи људи кланова из различитих покрајина, распршени по свим областима и градовима, стварали узајамне сродничке линије са централном аристократијом, која је у повратној спрези контролисала цело краљевство.⁵⁶⁹ Поштовање заједничких предака је било од суштинског значаја у постајању делом полуга власти; владар је издавао налоге вођама кланова, а они даље подређеним великашима.⁵⁷⁰ Другим речима, канал утицаја прото-бирократа се одвијао кроз мрежу и логику сродништва, а не уопштених правила суверена која је требало примењивати на нивоу локалних заједница у конкретним случајевима.

Услед партикуларности и распарчаности интереса племићких породица, фаворизовање једне породице или групе породица из једне покрајине код поделе руководилачких и чиновничких положаја често је значило искључивање осталих из утицаја на владара и процес доношења најважнијих одлука. Пример италијанске племићке породице Шалан (Challant) из долине Аосте сведочи да је стицање положаја њених чланова на двору и у државном апарату Војводства Савоје омогућило даље јачање моћи те породице у матичној области, као и још снажније заступање њених партикуларних интереса на централном нивоу власти.⁵⁷¹ Покровитељство као неформално оруђе јачања политичке и друштвене моћи породице Шалан открива да црпљење богатства и престижа са двора може лако да доведе до осујећења доношења одлука које су у интересу централне власти, тј. државе. Ђовани Конверзини (Giovanni Conversini) приметио је крајем 14. века да постоје две врсте дворјана: они којима као разборитим и искусним људим принц поверава обављање државних послова и, они који, супротно томе, лармају по двору и обитавају у његовој близини, у сталној потрази за неком коришћу.⁵⁷²

⁵⁶⁹ David N. Keightley, “The Late Shang State: When, Where, and What?”, у: David N. Keightley (ed.), *The origins of Chinese civilization*, University of California Press, Berkeley, 1983, стр. 554.

⁵⁷⁰ Исто, стр. 557.

⁵⁷¹ Trevor Dean, “The Courts”, у: Julius Kirshner (ed.), *The origins of the State in Italy, 1300–1600*, University of Chicago Press, Chicago & London, 1996, стр. 141.

⁵⁷² Исто, стр. 149.

У различитим историјским раздобљима и деловима планете, владари су настојали да, што је могуће више, сузе круг учесника најзначајнијих фаза владавинског процеса на званичнике или чиновнике од највећег личног поверења. Тако је, примера ради, у хеленским државама створеним на тлу покорених западноазијских краљевстава, тачније у онима у којима су се одржале династије Селеукида и Птоlemeја, апсолутистичка власт деификованог краља била потпомогнута политичко-управним умећем уског круга саветника. За разлику од обичних чиновника који су били пуке слуге, владар је морао да се ослони на блиске саветнике, тзв. пријатеље (*philoi*), како би надоместио одсуство племства као потпоре централној власти и регрутне основе за највише управне положаје. „Пријатељи” су били искључиво грчког порекла и свакодневно су саветовали владара о одлукама које је намеравао да донесе, те извршавали разне поверљиве и стратешке државне задатке које би им он поверио. Често су то били задаци управне природе, иако заправо међу „пријатељима” није постојала специјализација управљачких знања.⁵⁷³ Овде је реч о ситуацији у којој је требало успешно организовати и делотворно водити државне послове у политичким заједницама нехеленских народа, где владари грчког порекла нису желели да попуњавају руководеће положаје у управном апарату локалним становништвом.

Римски цареви су се у трећем веку у управљању царством ослањали на два политичко-управна стуба: сенаторе, витезове и локалне великаше у провинцијама; и на личну, дворску бирократију састављену од еквестријана (посебан слој имућних предузетника), слободних грађана, робова и привремено делегираног војног особља. Најужи управни круг су чинили тзв. цареви људи (*caesariani*), односно руководиоци и чиновници из царских канцеларија са седиштем у Риму, чиновници из канцеларија провинцијских гувернера и, посебно уважени, чиновници који су се старали о царском домаћинству.⁵⁷⁴ Када је реч о одлучивању, римски цареви су се саветовали са малом групом изабраника од поверења – важних припадника политичке, војне и друштвене елите – који су обављали

⁵⁷³ F. W. Walbank, “Monarchies and monarchic ideas”, у: F. W. Walbank, A. E. Astin, M. W. Frederiksen, R. M. Ogilvie (eds), *The Cambridge Ancient History*, Volume VII, Cambridge University Press, Cambridge, 1984, стр. 69.

⁵⁷⁴ Lukas de Blois, *Image and Reality of Roman Imperial Power in the Third Century AD: The Impact of War*, Routledge, Oxon and New York, 2019, стр. 204.

највише државне функције у Риму, провинцијама или су били у сталној пратњи цара.⁵⁷⁵ Најужи круг политичке елите чинило је 19 сенаторских породица, пореклом из Италије, са статусом патриција (*patricius*), односно пореклом из старе аристократије из доба Римске републике, а у појединим случајевима и из ранијих времена.⁵⁷⁶ Додуше, током друге половине трећег века, сенатори, правници и интелектуалци постепено губе највећи део утицаја на двору, а у први план издијају далеко искуснији војни команданти из витешког слоја (тзв. коњаници, лат. *equites*).⁵⁷⁷

У позном раздобљу Римског царства, владари су радије бирали да буду окружени званичницима и бирократама скромног друштвеног порекла, али који су им били вернији него што би то могли да очекују од старе аристократије. Слободни грађани и цареви лични робови били су именовани на руководеће положаје у дворском (централном) управном апарату, тачније постајали су палатински секретари (својеврсни министри, тј. челници ресора) и палатини (лат. *palatinus*), дворски службеници високог ранга задужени за непосредно административно и логистичко опслуживање цара.⁵⁷⁸ Иако скромног порекла, палатински секретари су природу своје управне функције временом преточили у статус сличан сенаторском, те тако постали део политичке и друштвене елите. Цар је примао информације и савете релевантне за одлучивање од својих саветника, мада се велики удео тог утицаја одвијао у неформалној равни. Традиција римских званичника је одувек била да се у ситуацијама када треба да донесу важну одлуку посаветују са кругом блиских пријатеља.⁵⁷⁹ Цар је имао свој *consilium* као тело привременог трајања, сазивано само у посебним случајевима, чији састав није био сталан нити је захтевао било какве квалификације.

У Западном римском царству (395–476), цар је такође био окружен најближим дворјанима, тзв. пратиоцима (лат. *comites*), али су они углавном били регрутовани из редова провинцијских

⁵⁷⁵ Исто, стр. 186.

⁵⁷⁶ Исто, стр. 187.

⁵⁷⁷ Исто, стр. 208.

⁵⁷⁸ Simon Corcoran, "State Correspondence in the Roman Empire: Imperial Communication from Augustus to Justinian", у: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 187–188.

⁵⁷⁹ Исто, стр. 190.

гувернера, преторских и градских префекта.⁵⁸⁰ У прилог високог степена њихове блискости са царем говори чињеница да постоји незнатан број владаревих наредби упућених кругу *comes*-а. Наведени податак показује да је највероватније постојала дневна усмена комуникација *comes*-а са царем, рутинизирана до те мере да он уопште није имао потребу да издаје било какве формалне наредбе или детаљна упутства о томе шта и како обавити. Иако Сенат није успео да сачува формалну моћ, цареви су настојали да сарађују са сенаторима као крупним земљопоседницима и утицајним покровитељима, који су могли да увелико осујете спровођење царских одлука ако би дошло до политичког сукоба са централном влашћу. Високорангирани званичници са службом на двору су у оквиру назива управног положаја на којем су се налазили имали реч *comes*, што је била и својеврсна титула које је требало да додатно истакне њихову улогу као блиских царевих саветника.⁵⁸¹

У Француској је између 1480. и 1515. године постојао краљев савет (*conseil du roi*) који су чинили најоданији племићи са неспорним моралним интегритетом (тзв. *gens de bien*), изабрани из свих покрајина краљевства. Француски краљ Франсоа I (1515–1547) установио је својеврстан саветодавни кружок, састављен од најближих сарадника од поверења из редова племства (*gentilshommes de la chambre*).⁵⁸² Тај политичко-управни кружок је заменио кружок присних пријатеља (*valets de chambre*) који су имали Луј XI (1461–1483) и Шарл VIII (1483–1498), а чији чланови нису имали саветодаван значај, баш као ни типичне дворске слуге и нижи чиновници. Од укупно 128 присних сарадника који су служили Франсоа I, језгро кружока је чинило 70 племића са формалним положајима у централној и покрајинским управама или су водили повремене специјалне мисије за краља (нпр. као обавештајци или амбасадори).⁵⁸³ Значај тог кружока се огледа у тренду колективног политичког одлучивања на двору, који је временом прерастао у један од основних стубова апсолутистичке монархије и пратећег процеса централизације политичке моћи. Основна идеја која је стајала иза колективног одлучивања о најважнијим државним пословима била је да се одлуке не смеју доносити

⁵⁸⁰ P. S. Barnwell, *Emperor, Prefects & Kings: The Roman West, 395–565*, стр. 5.

⁵⁸¹ Исто, стр. 33.

⁵⁸² David Potter, *A History of France, 1460–1560: The Emergence of a Nation State*, стр. 76.

⁵⁸³ Исто, стр. 80.

самовољно и произвољно, већ да морају да буду исход аргументованог већања о могућим смеровима делања.⁵⁸⁴ Такође, сматрало се да добра одлука не може да буде производ само једног човека, макар то био принц или краљ лично, јер су и они, будући да имају исте менталне способности као и остали људи, једнако подложни чињењу грешака. Колективно одлучивање у оквирима краљевог савета имликовало је две могућности: да владар има доминантан утицај на избор питања о којима ће се расправљати и одлучивати, или да само следи мишљења и процене саветника из кружока.

Током раног Средњег века у Западној Европи, најутицајнији појединци у држави, поред владара, биле су аристократе са крупним земљишним поседима стеченим верном вазалном службом у корист владара и његове породице. У Ломбардијској краљевини осмог века, висок управни положај на двору није доносио толику материјалну корист крупним племићима, који су већ имали огромне поседе, него је био значајан као недвосмислена формална потврда високог друштвеног статуса и манифестација повезаности са краљем, те, последично, и учешћа у највишим круговима политичког одлучивања.⁵⁸⁵ Поједини државни званичници или високо-рангиране бирократе били су позивани да дају савете владару због поседовања специјализованих или драгоцених, ретких знања или информација о неком питању или о стању у некој другој, по правилу непријатељској држави. На пример, византијски цар је тражио савете од бившег егзарха у Италији Платона или Евпраксија, који је такође службовао у италијанском делу Византијског царства.⁵⁸⁶

Код анализе стварног утицаја византијског чиновништва на владавински процес треба имати у виду разлику између државних функција и чиновничких положаја са стварним надлежностима и извршним овлашћењима, на које се појединац постављао посебном царском повељом, и почасних титула које су се стицале предајом симболичких знамења.⁵⁸⁷ Почасне титуле су само подсећале на

⁵⁸⁴ Исто, стр. 91.

⁵⁸⁵ Chris Wickham, *Early Medieval Italy: Central Power and Local Society 400–1000*, MacMillan, London & Basingstoke, 1981, стр. 132–134.

⁵⁸⁶ Опширније у: T. S. Brown, *Gentlemen and Officers: Imperial Administration and Aristocratic Power in Byzantine Italy A.D. 554–800*, стр. 148–149.

⁵⁸⁷ Искрпан списак чиновничких функција и дворских титула Византије деветог и десетог века налази се у: Георгије Острогорски, *Историја Византије*, Народна књига и Алфа, Београд, 1998, стр. 242–245.

чиновничке рангове, али заправо нису својим носиоцима доносиле никакву улогу у државном апарату. У доба Римске републике – чији почетак је означило свргавање последњег краља 509. године п.н.е. – установљавају се магистрати као изборне, волонтерске, привремене и почасне државне функције које се обављају без накнаде, па самим тим не представљају професионалну чиновничку службу.⁵⁸⁸ Магистрати владају у име народа који их је изабрао и обавезни су да му положе рачун након истека мандата, али се у доба царства смањује број магистрата и сужавају њихова овлашћења на основу тумачења да је *princeps* једини носилац сувереног права вршења власти у читавој држави.⁵⁸⁹

Целовита и лонгитудинална анализа историографске грађе бележи постојаност напора владара да очувају или поново успоставе танану равнотежу моћи унутар државног апарата, коју високопозициониране бирократе су одувек настојале да наруше у своју корист. Понекада су снажни владари предузимали политичке промене са последицама по друштвену хијерархију моћи, како би успешно уградили жељени исход у институционални оквир владавинског процеса. Примера ради, владавина римског цара Августа донела је крупна вертикална социјална кретања; стара аристократија је полако изумрла, а створена је нова од чиновника на високим управним положајима.⁵⁹⁰ Поједине имућне породице из забачених делова Италије, попут Пелињија (*Paeligni*) из Абруца (средишњи део Апенинског венца), успеле су да напредују ка врху друштвене лествице и задобију утицај на цара. Квинт Варије Гемин (*Quintus Varius Geminus*) постао је први сенатор из те породице, а потом и проконзул, иначе сродник чувеног песника Овидија.⁵⁹¹ У настојању да ограничи домет надлежности и овлашћења Сената, цар Клаудије (10. п.н.е.–54. н.е.) је такође реорганизовао државне послове тако што је установио својеврсна министарства (за финансије, преписку, молбе и архиву) и поставио ministre, који су били слободни

⁵⁸⁸ Keith Hopkins, "The Political Economy of the Roman Empire", у: Ian Morris and Walter Scheidel (eds), *The Dynamics of Ancient Empires: State Power from Assyria to Byzantium*, Oxford University Press, Oxford, 2009, стр. 182.

⁵⁸⁹ Жан-Ноел Робер, *Сџари Рим*, стр. 97–98. Титуле означавају положаје на хијерархијској лествици коју је претендент на државне функције морао да прође почевши од најниже магистратске функције квестора.

⁵⁹⁰ Colin Wells, *The Roman Empire*, Second Edition, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1992, стр. 90.

⁵⁹¹ Исто, стр. 91.

грађани, али не и сенатори, а за свој рад су непосредно и искључиво одговарали владару.⁵⁹²

О снази личног утицаја једног од тих министара, Нарциса, који је био задужен за државне финансије, најбоље говори највредније забележено богатство у Римском царству, које је стекао што законитим накнадама за обављање дужности и приватним пословањем, што корупцијским праксама.⁵⁹³ Улога провинцијских гувернера у владавинском процесу у Римском царству била је релативно самостална у односу на царску (централну) власт, јер је гувернер располагао великим дискреционим овлашћењем у одлучивању о мерама за очување јавног реда, те спровођењу царских указа и наредби и сопствених извршних одлука.⁵⁹⁴ Утолико је квалитет живота у провинцији био далеко више условљен личношћу и управљачким праксама гувернера него самог цара. Цар је могао да интервенише у тзв. сенаторским провинцијама, односно у оним провинцијама у којима је гувернера, у звању проконзула, именовоа Сенат на мандат у трајању од једне године. У другој врсти провинција, тзв. царским провинцијама, гувернера је именовоа сам цар и то на неодређено време. Другим речима, предузете политичко-социјалне промене добијале су исход супротан од жељеног: измењени институционални оквир владавинског процеса јесте уклањао владареве тренутне супарнике, али је дугорочно прокрчио пут новој политичкој и друштвеној елити.

О утицају саветодавне улоге високоранжираних бирократа на политичко одлучивање сведочи и пример Бартоломеа Скале (Bartolomeo Scala, 1430–1497), који је од адвоката скромног порекла напредовао до дужности канцелара Фирентинске републике (челник управе), коју је обављао од 1465. до 1492. године, односно у време владавине Пјера Медичија (Piero di Cosimo de' Medici, 1464–1469) и потом Лоренца Медичија (Lorenzo de' Medici, 1469–1492). Тадашњи амбасадор Миланског војводства Сакраморо Сакрамори (Sacramoro Sacramori) описао је Скалин утицај следећим речима:

⁵⁹² Исто, стр. 114.

⁵⁹³ Исто, стр. 115.

⁵⁹⁴ Исто, стр. 141.

Иако нема право гласа у саветовањима и расправама које они држе [чланови фирентинске владе, *iprim. auyi.*], они ипак слушају сваку његову реч и жељни су његовог савета, који потом помно следе (...) Он је телом и душом за Пјера Величанственог и његово Величанство га је поставило тамо где јесте.⁵⁹⁵

Опис не чуди јер је Пјеро Медичи већ увелико био болестан када је постао владар и стога је незнатно био присутан у јавном животу и политичким процесима Фирентинске републике. Због тога је Скали препустио одржавање свакодневне комуникације са владом (*Signoria*), што је природно интелигентном и лукавом бирократи свакако отворило простор за далеко веће учешће у обликовању правних аката и одлучивања о смеру вођења државних послова. Упркос јакој личности Лоренца Медичија, Скала је успео да га убеди да се његова канцеларска дужност и оданост одлукама владара подударају са његовом посвећеношћу предузетим уставним и законодавним реформама, које су имале за циљ централизацију суверене власти – врло контроверзна новотарија у политичком поретку касног Средњег века. Скала је вешто успео да створи политички наратив којим се објашњавала легитимност поистовећивања државних интереса са породичним интересима Медичија, чак и у раздобљу када је Лоренцо владао као тиранин. Поред тога, канцелар је успео да прагматичну визију закона као прилагодљивог оруђа за решавање политичких проблема, засновану на становишту о формативној улози права: право није вечно нити универзално, него мора стално да се изнова прилагођава друштвеним изазовима.

Игре моћи на „унутрашњем двору”

Управни апарат на цариградском двору био је услед смањења Византијског царства крајем осмог века реорганизован у три основна одељења (*sekreta*), на чијем челу су стајали логотети, а која су за своје деловање одговарала цару посредством високог званичника, *sakellarios-a*.⁵⁹⁶ Најдалекосежнија промена одиграла се у виду

⁵⁹⁵ Alison Brown, *Bartolomeo Scala, 1430–1497, Chancellor of Florence: The Humanist as Bureaucrat*, стр. 47–48.

⁵⁹⁶ Andrew Louth, “The Byzantine Empire in the seventh century”, у: Paul Fouracre (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume 1 c.500–c.700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, стр. 305.

уздицања положаја *sakellarios*-а, и то са нивоа челника личне цареве ризнице на ниво својеврсног премијера, у чијој надлежности се сада налазила практично целокупна управа централног нивоа власти. *Sakellarios* био је утицајан и у ранијем раздобљу, током седмог века, што се може закључити из чињенице да је лично одлучивао о томе како ће поједина питања од државног значаја представити цару и понудити му опције за доношење одлуке.⁵⁹⁷ Сличну моћ су од осмог, односно деветог века имали и чувар царског постоља за мастило (*chartouarios tou kanikleiou*), што би се тешко дало претпоставити по самом називу положаја, као и први секретар (*protasekretis*) који је водио царски секретаријат. Ипак, моћ оба висока дворска званичника проистицала је из чињенице да су свакодневно проводила радно време непосредно помажући цару, те тако имала могућност утицаја на садржај закона и осталих аката и хрисовуља, поготово први секретар који је био надлежан за коначни облик државних докумената.⁵⁹⁸ У време владавине Василија I (867–886) појављује се још један дворски званичник са потенцијално великим утицајем на процес доношења одлука од највеће државне важности – *mystikos*. Иако до нас нису стигли јасни трагови о делокругу његових дужности, реч је највероватније о личном секретару цара који се старао о приватној (вероватно и интимној) и тајној кореспонденцији владара, а по неким мишљењима је организовао и поверљиве састанке царског најужег кружока.⁵⁹⁹

Такав положај службеника од највећег поверења је такође укључивао блиску сарадњу са царем. Стога не чуди што у делу *Секретар* (*Il segretario*), које је 1564. године приредио и издао Франческо Сансовино (Francesco Sansovino, 1521–1586), једно од поглавља носи наслов „Поређење личних секретара са анђелима најближим Богу”.⁶⁰⁰ У том поглављу, Сансовино описује секретара као „срце и ум двора”, ризницу свих владаревих тајни које се тичу државних полова, „извршиоца воље других” од поверења, који може да уобличи мисли владара из безобличног или само наговештеног интелектуалног материјала и да им подари приступачност кроз јасност и

⁵⁹⁷ Исто, стр. 306.

⁵⁹⁸ Jonathan Shea, *Politics and Government in Byzantium: The Rise and Fall of the Bureaucrats*, стр. 70–71.

⁵⁹⁹ Исто, стр. 75.

⁶⁰⁰ Наведено према: Салваторе С. Нигро, „Секретар”, стр. 106.

разговетност.⁶⁰¹ Сансовино напомиње суштинску важност не само секретаровог дара за ћутање као „мајстора дискреције” и „неме статуе” (грч. *astomos*) – латинска реч *secretum* (тајна) упућује и на место за чување тајних списа – већ и способности тихог убеђивања владара писаним и усменим путем.⁶⁰² Другим речима, у 16. веку се сматрало да секретар обликује владара као тајни, али његов истински саветник.

Понекада је највећа опасност по владара долазила баш из непосредног бирократског окружења, са самог двора, као када је у другој половини 15. века државни буџет Француске практично био „отет” из руку недовољно заинтересованог краља. Реч је о томе да је дугорочан и стратешки надзор над државном касом чврсто држала својеврсна финансијска олигархија састављена од породица Бертело (Berthelot), Боије (Bohier), Брионе (Brionnet), и Мореле ди Музео (Morelet du Museau), при томе преносећи те виталне дворске положаје на своје наследнике и сроднике.⁶⁰³ До сличног исхода, проузрокованог лењошћу владара да посвећује сате и сате проучавања обимног материјала, довело је прво сужавање овлашћења премијера у време династије Сонг, а потом и укидање саме функције у доба династије Минг. Цар Таизу (Taizu/Hongwu, 1368–1398) укинуо је ту функцију након наводног покушаја тадашњег премијера Ху Веијонга (Hu Weiyong) да изврши државни удар.⁶⁰⁴ Цару су у доношењу одлука помагали чланови Кабинета, односно бирократе-научници (*daxue shi*) који су му увек били на располагању за детаљна појашњења. Наредна поколења царева су се одавали удобном животу и постепено су све већи степен политичког одлучивања пренели на чланове Кабинета, што га је учинило најмоћнијим делом државног апарата.⁶⁰⁵

У Кини 16. века беснела је борба за надмоћ између племства, односно високопозиционираних чиновника из редова племства и високообразованих чиновника следбеника конфучијанизма, и двора, оличеног у министру Џанг Ђуџангу (Zhang Juzheng, 1525–1582) у

⁶⁰¹ Исто, стр. 109–110.

⁶⁰² Исто, стр. 108, 116–117.

⁶⁰³ David Potter, *A History of France, 1460–1560: The Emergence of a Nation State*, стр. 64.

⁶⁰⁴ Peng Peng, *Pen and Sword: Meritocracy, Conflicts, and Bureaucratic Appointments in Imperial China*, докторска дисертација, Department of Political Science, Graduate School of Duke University, Durham (NC), 2022, стр. 62.

⁶⁰⁵ Исто.

улози регента малолетног цара Ванлија (Wanli, 1572–1620).⁶⁰⁶ Бирократе су се по навици сматрале најпозванијим да осмишљавају државне одлуке и то су чинили у оквиру неформалних племићких мрежа. Ђуцанг је просвећене и самосталне бирократе презирао јер их је опажао као непослушне и склоне издаји, односно „вољне да пруже отпор указима двора, али невољне када треба да пруже отпор утицајима својих пријатеља, вољне да прекрше законе али невољне да одбију приватне молбе”.⁶⁰⁷ Наведена жалба на аутономност бирократа упућује на бројне неразрешене проблеме иначе турбулентног међудејства арибтарне воље аутократског владара и рутинизованог управног поступања. Самосталност високопозиционираних чиновника или дворских званичника од поверења често је прикривена мањком материјалних трагова, који би у супротном могли да нам стргну вео са процеса одлучивања и покажу да је аутократска самовоља била плод лоших савета или циљаних манипулација које је владар усвојио из непосредног окружења. Довољно би било да су непосредни саветници владару представили да постоји само узак круг расположивих опција за одабир смера делања у неком конкретном случају. На пример, Велики секретаријат са седиштем на двору старао се о званичној кореспонденцији између цара и управног апарата, тј. дописима, меморандумима и, најважније, извештајима, што је његовом челнику дало моћ избора о томе које информације ће проследити владару на знање и разматрање.⁶⁰⁸ Зато су владари имали двојак однос према онима на чију подршку су рачунали у вршењу суверене власти. Цар Фенг Дајоу (Fang Dayou) и династија Ђинг (1644–1911) морали су након доласка на власт да се ослоне на племство ради успостављања јавног реда и попуњавања државног апарата, али су од самог почетка упоредо предузеле и прикривене мере ради делотворног спречавања или сузбијања побуне, што је била последица њиховог опажања племића као потенцијалних одметника.⁶⁰⁹

Још један пример способности дворских бирократа да искористе положај неформалне моћи у централној власти и, стварањем

⁶⁰⁶ Harry Miller, *State versus gentry in early Qing dynasty China, 1644–1699*, Palgrave Macmillan, New York, 2013, стр. 2–3.

⁶⁰⁷ Наведено према: исто, стр. 21.

⁶⁰⁸ Peng Peng, *Pen and Sword: Meritocracy, Conflicts, and Bureaucratic Appointments in Imperial China*, стр. 64.

⁶⁰⁹ Harry Miller, *State versus gentry in early Qing dynasty China, 1644–1699*, стр. 23.

снажних политичких коалиција, осигурају не само учешће у владавинском процесу него и његову делотворну контролу, налазимо у Кини позног раздобља владавине династије Хан, тачније после другог века нове ере. Након борби за превласт на двору између евнуха, чланова владарске породице и покрета који су чиниле високопозициониране дворске бирократе и крупни земљопоседници, нова политичка коалиција – тзв. Покрет чисте критике – усмерена против утицаја евнуха на цара.⁶¹⁰ Та коалиција је успела да приволи на своју страну високе бирократе са академским титулама да одустану од залагања за универзалне вредности империје и прикљоне се партикуларним интересима појединих покрајина, односно моћних крупних аристократских породица. Ипак, евнуси су захваљујући доброј организацији и јаком колективном духу успели да однесу победу у борби за моћ. Припадници Покрета чисте критике страдали су 168. године када су евнуси након државног удара дефинитивно однели превагу на двору: извршена је егзекуција над престолонаследником, а највећи број чланова поражене коалиције је утамничен, где је више од сто њих умрло.

Уместо највиших чиновника моћ у управљању царством имао је тзв. унутрашњи двор, којег су најчешће чинили лични секретари – чиновници ниског ранга којима је цар заправо поверавао вођење свакодневних државничких послова.⁶¹¹ Једино су, поред припадника цареве шире породице (клана), евнуси (*huan-kuan*) – бројна и добро организована интересна група унутар царског домаћинства и „унутрашњег двора” – успевали да, претежно током 15. века, привремено умање моћ чиновништва. Први владар династије Минг је забранио евнусима и да причају о политичким питањима и управним стварима да се мешају у њих, а инсистирао је на смањењу њиховог броја и тежио да остану неписмени и ван конфучијанског система школства.⁶¹² Ипак, забране су релативизоване и повремено напуштане, па су број евнуха и њихова улога у државним пословима упоредо расли. Евнуси су потицали из нижих слојева друштва и били су деца коју сиромашни родитељи нису могли да издржавају, па су их слали на кастрацију и потом на двор – за новчану награду, или у очекивању њиховог будућег

⁶¹⁰ Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, стр. 30.

⁶¹¹ Mark Edward Lewis, *China Between Empires: The Northern and Southern Dynasties*, стр. 29.

⁶¹² Charles O. Hucker, “Ming government”, стр. 21.

утицаја у царској служби.⁶¹³ Било је чак и случајева да су сродници евнуха добијали чиновничке положаје, па чак и племићке титуле. Успостављање пријатељских мрежа између дворских чиновника и евнуха као царевих слугу доводило је до проблема, јер су учени чиновници били згрожени ослањањем владара у поверљивим државним пословима на те неписмене, табуизирани и одбачене чланове друштва. Поједини евнуси су имали огроман утицај на одлуке владара и били су склони да искористе његову слабост или неодлучност да га учине предметом разних политичких манипулација, које су извирале из мотива супротстављених дворских фракција или кланова.⁶¹⁴ Дворски званичници и чиновници су највише стрепели од евнуха са обавештајним задацима: они су били задужени да пријављују издајнике, а радили су у сарадњи са дворском стражом. За евнухе је 1429. године била отворена интерна школа на двору, а од 1552. године су почели да стичу и војну обуку. У двадесетим годинама 17. столећа, на двору је постојала читава војска евнуха, која је 1644. године учествовала у одбрани последњег цара из династије Минг од упада побуњеника у Пекинг и палату.⁶¹⁵

Понекада је сама личност владара проузроковала неуобичајена решења и неформално преносила институционалну моћ на поједине дворјане, без ослоњања у важећим правилима. На пример, цареви Роман II (959–963), Константин VIII (1025–1028) и Михаило IV (1034–1041) препустили су државничке послове способним али славољубивим евнусима и другим дворским чиновницима: први је био потпуно незаинтересован за владарске дужности, други оболео од епилепсије, док се трећи посветио јавним играма, дворским гозбама и свечаностима.⁶¹⁶ У истом раздобљу, почетком 11. века, иако одличан војсковођа, Абд ал-Малик (Abd al-Malik al-Muzaffar, 1002–1008), владар Умајадског калифата Кордобе (у данашњој Андалузији), имао је слаб ентузијазам за обављање свакодневних административних послова, вероватно највише повезан са тешким пијанствима којима се често одавао.⁶¹⁷ Бескруполозне и

⁶¹³ Исто, стр. 22.

⁶¹⁴ Исто.

⁶¹⁵ Исто, стр. 23.

⁶¹⁶ Warren Treadgold, *A History of Byzantine State and Society*, стр. 681–682.

⁶¹⁷ Hugh Kennedy, "Sicily and al-Andalus under Muslim rule", у: Timothy Reuter (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume III c.900–c.1024*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, стр. 656.

амбициозне бирократе из његовог блиског окружења искористиле су такво стање ствари и убрзо стекле потпуну контролу над владавинским процесом стварајући клијентелистичку мрежу са старим племићким породицама присутним у управном апарату. Два висока званичника су 1003. године покушала да преузму власт, али су брзо откривени, ухапшени и над њима је извршена смртна казна.⁶¹⁸

Владари узвраћају ударац: инструментализација бирократа у очувању надмоћи у владавинском процесу

Ако намераваш да згрешиш,
чини то против бога а не бирократије.
Бог ће ти опростити, бирократија неће.⁶¹⁹

Хајмен Рикöver, амерички адмирал

У савременом демократски устројеном политичком поретку, политичко-управна „повратна петља” обухвата међудејство изабраних доносилаца политичких одлука и јавне управе (узето у најширем смислу) као извршитељке тих одлука. Досадашња анализа организације државног апарата у различитим историјским раздобљима и цивилизацијама показала је да је политичко-управна „повратна петља” у предмодерно доба била другачије конфигурисана, са веома порозном и растегљивом границом између сфере доношења политичких одлука и сфере њиховог извршавања. Патримонијализам као начин обликовања владавинског процеса везује се за идеју о држави као владаревој личној имовини, којом он располаже неограничено и са широком дискрецијом у одлучивању о вођењу државних послова. Патримонијални владар учвршћује и шири власт тако што додељује политичке и економске привилегије својим следбеницима, а они му узвраћају пружањем политичке подршке или извршавањем неке друге врсте обавеза.⁶²⁰ Проблем је што патримонијализам има у себи уграђене две структурне грешке: 1) тежњу ка распарчавању и деволуцији суверених права на комплекс бројних моћних група, корпорација или појединаца; и 2) тензије

⁶¹⁸ Исто, стр. 657.

⁶¹⁹ Наведено према: Julia Vitullo-Martin and J. Robert Moskin (eds), *The Executive's Book of Quotations*, Oxford University Press, Oxford & New York, 1994, стр. 40.

⁶²⁰ Julia Adams, *The Familial State: Ruling Families and Merchant Capitalism in Early Modern Europe*, стр. 13–16.

између владара и племства око нарушавања традиционалне динамике моћи и домета суверених права, посебно у погледу контроле над процесом доношења политичких одлука.⁶²¹ Будући да није био изабран на основу слободно изражене воље грађана, владар није никоме полагао рачуне за своје одлуке, а бирократе као део чиновничког еснафа биле су сасвим подређене његовој (само)вољи. Ипак, претпоставка о свемоћи владара као врховног политичког ауторитета на плану осмишљавања и спровођења одлука само је делимично исправна. У овом одељку ћу настојати да расветлим напетости између тежњи племства да очува традиционалне привилегије на заузимање руководећих положаја на двору и у државном апарату и настојања владара да остваре идеју о бирократском управљању путем унапред утврђених и општепознатих правила.

Одлучност да се успостави нормативан оквир често није имала везе са приврженошћу владара просвећеним идеалима и остварењу друштвене правде. Напротив, закони, повеље, укази и кодекси требало је да осујете или сузбију нараслу политичку моћ племства и обнове непосредно извршни функционални суверенитет владара над територијом и становништвом. Донг Џонгшу (Dong Zhongshu, око 179–104. п.н.е), један од водећих конфучијанских мислилаца у време владавине цара Ву, упозоравао је на штетне последице појаве класе крупних земљопоседника, који су, на основу земљишнихседа добијених за обављање чиновничких дужности у време династије Ђин, касније вишеструко увећали имовину куповином обезвређених фарми осиромашених земљорадника запалих у дугове.⁶²² Чиновници те врсте би временом преовладали у обласном државном апарату, што им је омогућавало да даље наставе акумулацију личног богатства и чак регрутују приватне војске, те тако подривају фактичку моћ, политички ауторитет и углед владара. Описани процес може се уочити још два миленијума раније, током Пете династије (око 2465–2325. п.н.е), посебно у време владавине Нјусереа Инија и Дједкареа Исесија, када су бирократе и њихове породице на основу богатства стеченог укрупњавањем земљишнихседа толико узурпирале власт да су два фараона морала да смисле мере да ограниче претећу самосталност обogaћеног слоја чиновништва спрам двора.⁶²³

⁶²¹ Исто, стр. 17.

⁶²² Mark Edward Lewis, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, стр. 21.

⁶²³ Miroslav Barta, "Egyptian Kingship during the Old Kingdom", стр. 272.

Прво „мрачно доба” староегипатске повести, тзв. Први међудинастички период између Старог и Новог краљевства (2160–2030. п.н.е), повезује се са дубоком кризом у фактичком вршењу суверене власти двора, до које је дошло услед успона номарха као обласних гувернера и представника локалних елита, које су сматрале да имају право да врше верске обреде једнако као и престоничка елита.⁶²⁴ Бирократе су коришћене као оруђе борбе владара против ојачалог племства, па су тако долазиле у положај да могу да утичу на владавински процес. Политичке борбе египатских фараона са племством у успону биле су дуготрајне, јер је оно контролисало бирократију на коју су фараони морали да се ослањају ради равномерног спровођења одлука централне власти у свим покрајинама царства (номархијама). Сенвосрет III (око 1870–1831. п.н.е) смислио је да подрије моћ аристократа увођењем паралелног бирократског апарата (*djadjat*) – састављеног од нижег племства, организованог по номархијама и предвођених управитељима – који би непосредно подносили извештаје краљевом везиру (пандану данашњег премијера), а не би имали никакву политичко-административну везу са обласним наследним племством.⁶²⁵ Проблем из доба Средњег краљевства (2040–1782. п.н.е) који је мучио Монтухотепа II био је како ограничити моћ обласних гувернера, чије су породице израсле у посебну класу, и ставити их под делотворну контролу централне власти.⁶²⁶ За разлику од неких других периода староегипатске политичке историје, где би такво самоникло племство било једноставно затрто, у овом случају је примењено успостављање паралелног снажно централизованог управног апарата руковођеним са двора, а који су чинили чиновници пореклом из Тебе – одакле је потицала и владарска породица. Иако је у почетку био обезбеђен мир и поредак, постоје докази да је у позном периоду дошло до озбиљних криза и сукоба око наслеђивања, што је исходило у настанку Дванаесте династије коју је зачео Аменемхет I, за којег се претпоставља да је био премијер на концу Једанаесте династије.

Суровост појединих владара у начину обрачуна са непослушним или непоузданим сарадницима, вазалима или поданицима,

⁶²⁴ James C. Scott, *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States*, стр. 215–217.

⁶²⁵ Cara Kooney, *The Good Kings: Absolute Power in Ancient Egypt and the Modern World*, стр. 119.

⁶²⁶ Alan B. Lloyd, *Ancient Egypt: State and Society*, стр. 11–12.

чини се да је очекиван израз самовоље или неограничене воље типичне за аутократску власт. Дарије I је бруталним и брзим уклањањем потенцијалних ривала брижљиво чувао неприкосновеност свог сувереног положаја спрам оних који су му пружили помоћ и оних у чију оданост је сумњао, чиме је јасно упозоравао племство да њихов положај у управном апарату није неупитан иако је добијен у знак захвалности.⁶²⁷ Насупрот томе, у старокинеским краљевствима где су радни учинак и одговорност чиновника била детаљно правно уређени и казне сразмерно одмерене прекршају, владар ипак није могао тако лако да отпусти министра или неког другог високо рангираног чиновника аристократског порекла из најмање два разлога. Прво, племићки статус је наслеђиван поколењима уназад на основу земљопоседничких и других права стечених разним заслугама предака, а не дарован вољом тренутног владара. Друго, кажњавање чиновника племићког порекла би нарушило реципрочност односа оданости између владара и друштвене елите.⁶²⁸

Понекада мере двора предузимане ради уравнотежења политичко-управне снаге аристократије нису давале очекиване резултате, или би производиле потпуно супротан учинак. На пример, већ помињани староегипатски владари из Пете династије, Нјусера и Дједкаре, дошли су на идеју да утицај племића-бирократа угуше посредно – смањењем броја високих чиновничких положаја кроз укрупњавање домена државних послова. Ипак, наведен потез је довео до нежељеног исхода: још опаснијег подривања централне власти. Сада је у рукама неколицине високопозиционираних званичника била усредсређена још већа фактичка моћ, јер су заправо одлучивали о већем броју државних послова него раније. Током позног доба Пете и током целе Шесте династије, спроведен је низ мера централизације власти, попут увођења канцеларије надзорника Горњег Египта и другог везира за исту покрајину, док су касније номарси успели да се изборе за титулу наследног кнеза.⁶²⁹ Династија Танг је успела да ослаби снагу великих кланова вишеструким променама званичне националне генеалогije, односно увођењем нових

⁶²⁷ Amélie Kuhrt, *The Persian Empire: A Corpus of Sources from the Achaemenid Period*, стр.

⁶²⁸ Опширније у: Victoria Tin-bor Hui, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, стр. 178–190.

⁶²⁹ Miroslav Barta, “Egyptian Kingship during the Old Kingdom”, стр. 272–274.

кланова којима је дато царско признање престижа.⁶³⁰ Увођењем нових кланова смањен је био удео старих кланова у укупном броју породица којима је признато наследно право, а тиме је био ослабљен и њихов утицај на двору.⁶³¹ Крах аристократског чиниоца у кинеском чиновништву као професионалној групи ипак је, у крајњем исходу, био последица насилних мера. Након више угушених побуна против цара, десетковане племиће замениле су високошколоване бирократе, које су сада за свој унапређени друштвени статус дуговале захвалност једино владару.⁶³²

Нестабилан политички и социјални амбијент изазивао је сталне промене у највишим редовима управног апарата Византије, превасходно условљене дужином владавине цара који их је попуњавао.⁶³³ Променљива снага чиновништва у структури моћи зависила је стога од личних способности и ауторитета тренутног владара. Способнији владар тежио је да управни апарат чвршће веже за своју вољу и тако осигура да владање ван граница конституционалних норми неће наићи на отпор. На другој страни, чиновништво као професионална група има сопствене интересе, или у најмању руку опажа себе као посебан колективитет, и као таква има потенцијалан утицај на избор или смену цара, у зависности да ли он чини реалну претњу привилегијама њених припадника или, чак, само ствара осећај угрожености.⁶³⁴ Колико год да представљају сигурност за владара, толико су присталице именоване у бирократију нестална подршка јер, у тежњи да задрже стечен положај и по цену преласка у супарнички табор, лако могу да подрже претендента на престо и ставе се у његову службу.⁶³⁵ У Византији деветог века, имућне породице чији су чланови попуњавали положаје у професионализованој бирократији постепено су израсле у политичку класу, која је касније представљала извор оспоравања царске власти кроз завере, узурпације или доктринарно супротстављање званичној политици двора.⁶³⁶ Чини се да су византијски цареви из 11. века били „најинвентивнији” у поновном стицању надмоћи

⁶³⁰ Heng Chye Kiang, *Cities of Aristocrats and Bureaucrats: The Development of Medieval Chinese Cityscapes*, стр. 98.

⁶³¹ Исто, стр. 99.

⁶³² Исто.

⁶³³ Ханс-Георг Бек, *Византијски миленијум*, стр. 87.

⁶³⁴ Исто, стр. 88.

⁶³⁵ Исто, стр. 89.

⁶³⁶ Michael McCormick, “Byzantium and the West, 700–900”, стр. 355.

над бирократама пореклом из утицајних породица у владавинском процесу. Они су преферирали да на руководеће дворске положаје именују имућне трговце или чланове политички маргиналних и мање имућних племићких породица са Балкана, како би сузбили утицај богатих домаћих аристократских породица. Најозбиљнију претњу по њихову суверену моћ која је долазила од великашких породица из Анадолије, владари из Цариграда су отклонили тако што су намерно допустили најезду Турака у Малој Азији, где су те породице имале крупне земљишне поседе.⁶³⁷ Губитак поседа је убрзо довео и до драстичног смањења њихове моћи у политичко-управној арени у Цариграду.

Сличан процес се одиграо током владавине арапске династије Абасида када су се персијски чиновници уздигли у војној и управној хијерархији на рачун арапских парњака, јер су са собом донели развијени еснафски етос и колективни дух који им је временом помогао да се боље снађу у све сложенијој организацији државног апарата, а следствено томе и да лакше унапреде свој друштвени статус.⁶³⁸ Наизглед безазлено пребацавање обимних и за владара заморних државних послова на челнике државне управе, временом је способним Персијанцима омогућило фактичко вршење власти и открило практична ограничења номинално апсолутне власти калифа. Тако су Бармакиди (*Barmakid*), једна од чувених племићких породица, дали три покољења високих службеника на положајима порезника, благајника, обласних начелника, војних команданата и министара. Породица је у толикој мери успела да пренесе политичку и економску моћ у руке својих везира да је калиф Харун ал-Рашид (786–809) био принуђен да усмрти једног од њих како би повратио фактичку власт над земљом. Након дугог бежања од обимних државничких обавеза, калиф је схватио да моћ измештену са двора једино може да поврати физичком ликвидацијом најблискијег везира и утамничењем његовог оца и брата. Иако су тадашњи извори изненадну смрт везира повезивали са његовом осујећеном хомосексуалном везом са калифом, а која је требало да буде прикривена фиктивном браком везира и калифове сестре, већа је вероватноћа да је Харун ал-Рашид исправно проценио да је породица бирократа засенила његов углед као суверена

⁶³⁷ Warren Treadgold, *A History of Byzantine State and Society*, стр. 678.

⁶³⁸ Arthur Goldschmidt Jr., Lawrence Davidson, *A Concise History of the Middle East*, стр. 81–82.

преузимањем неформалне коруптивне „жиже” у коју су се уливали сви клијентелистички захтеви ка двору.

Краљ Роџер II Велики (1130–1154), владар Сицилије, суочио се 1132. године са побуном коју су предводили грофови Лоритело, Принчипато и Авелино, а која је представљала исход вишегодишњих сукоба различитих фракција на двору око утицаја на владара.⁶³⁹ Специфичан положај грофа Маиа од Барија на двору као краљевог *familiarissimus*-а, са братом и зетом као краљевским управитељима, био је толико снажан да је бирократија однела превагу над утицајима племства на одлучивање на двору. У доба владавине краља Виљема I (1154–1166), политичко одлучивање је било у потпуности под контролом тријумвирата министара (лат. *familiaris*) Метјуа од Салерна (Маиовог протежеа), Ричарда Палмера (бискуп Сиракузе) и Каида Питера, високог финансијског чиновника и конвертита из ислама.⁶⁴⁰ Првобитна значења назива министарске функције *familiaris* су дворјанин и љубимац, што посредно указује на прикривену природу неформалних пракси које су измицале формалним правилима, ако и када их је уопште било. Извор фракцијских сукоба био је повезан са благонаклоним односом краљице Маргарет према Питеру, што је онда довело до маргинализације остала два *familiaris*-а, те до ерупције насиља 1160. године због којег је љубимац морао да се склони бекством у Африку. У наставку политичке кризе, двор се расцепио на две супротстављене групе: једну је предводио Метју, око којег су се окупили бискупи искључени из центра моћи; на челу друге стајао је бискуп Ричард Палмер, потпомогнут моћим грофом од Гравине.⁶⁴¹ Краљица Маргарет покушала је да тај сукоб превазиђе укидањем тријумвирата и обједињавањем тих ресора под једну, свемоћну функцију, и то именовањем свог брата од тетке Стивена од Перкеа на место канцелара и надбискупа Палерма. Именовање је још више заострило ситуацију јер се племство нашло на удару зато што је канцелар био одлучан да сузбије злоупотребе чиновника и зато што је дотадашње клијентелистичке приходе са великаша преусмерио на своје и џепове уског круга својих пријатеља.⁶⁴²

⁶³⁹ G. A. Loud, “Norman Sicily in the twelfth century”, у: David Luscombe, Johnatan Riley-Smith (eds), *The New Cambridge Medieval History: Volume IV c.1024–1198, Part II*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, стр. 456–457.

⁶⁴⁰ Исто, стр. 458.

⁶⁴¹ Исто.

⁶⁴² Исто, стр. 459.

У околностима етнички обликоване неформалне праксе покровитељства и мањинске власти Манџураца (Манчуа) у Кини, владари династије Ђинг настојали су да вешто одрже равнотежу између стручности и оданости као двају водећих мерила у избору чиновника, посебно оних на руководилачким положајима.⁶⁴³ Манџуријски владари су се у управљању царством ослањали и на бирократе из покореног (и већинског) народа Хан, те су успевали да ускладе делотворност контроле над управним апаратом са сложеним политичким и друштвеним окружењем израженим у разликама интереса елита двају народа. Практика покровитељства, мада етнички профилисана, била је погодно оруђе двора за спречавање евентуалних државних удара, чији би предводници могле да буду високопозициониране бирократе из народа Хан.

⁶⁴³ Детаљније видети у: Tianyang Xi, “Meritocracy or Patronage? Internal Conflicts and the Political Control Over Bureaucracy in the Imperial China 1644–1911”, National School of Development, Peking University, https://jjxy.henu.edu.cn/_local/5/6D/E9/C60221AA9F5C03453A69B8D6AAC_A4006181_53F05.pdf?e=.pdf.

6

СВЕТ НЕФОРМАЛНИХ БИРОКРАТСКИХ ПРАКСИ: ДА ЛИ ПРОШЛОСТ НОСИ НАУК ЗА САДАШЊОСТ?

Функционална универзализабилност бирократије као политичке институције

Истраживачка одисеја по океану археолошких и историографских налаза и студија о државном апарату и чиновништву у древним, античким, средњовековним и нововековним државама, из различитих цивилизацијских кругова и са различитих меридијана, изнова открива стару „нову земљу” – онтолошка обележја бирократије. Системи за наводњавање, пирамиде, храмови, хиљаде километара староримских и инкашких путева, Хадријанов зид и Кинески зид, градови претколумбовске Америке, све то не би било могуће без добро организованог и функционалног управног апарата. Без обзира на облик владавине и динамику моћи у једној политичкој заједници, улога бирократије као незамењиве политичке институције у владавинском процесу суштински се није мењала кроз столећа. Због самих психо-физичких ограничења инхерентних људској природи, чак ни најсуровији деспоти и деификовани самодршци нису никада били у стању да дословце остваре самовлашће. Обављање редовних државничких послова владара и остваривање елементарних државних функција морало је да има логистичку и стручну потпору макар рудиментарно развијеног управног апарата ради делотворног опредељења одлука врха власти (најчешће владара) на читавој територији.

Функционално гледано, нема разлике у бирократском деловању једне напредне старовековне или средњовековне царевине са њеним парњацима у апсолутистичкој монархији или савременој демократски уређеној држави. Премда су бројна чиновничка радна места из ранијих времена укинута и уведена нова, основни садржај улоге чиновника у погледу примене специјалних знања и вештина

ради спровођења политичких одлука јесте ванвременски. Наравно, савремене јавне службе су разгранатије и разуђеније специјализоване, сходно веома бројним јавним услугама које треба да пруже грађанима и разнородним активностима усмереним на заштиту јавних интереса и остварење благостања. Сажето гледано, бројне разлике у политичком и вредносном конституисању управних апарата из појединих цивилизација, односно држава, и историјских раздобља могу се апстраховати.

Поред претпоставке о универзалној формалној равни бирократије као староставне политичке институције, односно природи њених организационих и функционалних обележја, друго основно полазиште мог истраживања била је теза да за подухват разоткривања неформалне равни бирократије теоријско-аналитички „сноп светлости” потребно уперити ка микро-плану свакодневних пракси чиновништва. Реч је о сложеној мрежи хијерархично уоквирених социјалних интеракција бирократе са колегама, руководиоцима, врхом власти и са онима којима се влада, а кроз коју стално струји ток прерасподеле политичке, друштвене и симболичке моћи – било спровођењем било подривањем спровођења одлука врховног политичког ауторитета. Колико год да су те интеракције у предмодерно доба биле омеђене каквим-таквим правилима и процедурама, бирократске праксе су се показале довољно јаким да се, пре или касније, у мањој или већој мери, „излију” у неформалну раван. Због тога је у обиљу испитане емпиријске грађе било могуће препознати бројне савремене неформалне обрасце бирократског понашања, у целини или макар у контурама, и то у распону од обичне пристрасности, преко патроната, клијентелизма, класичних злоупотреба и проневера, па до корупције и сукоба интереса. Поједини појавни облици неформалних пракси присутни у деловању бирократа су се мењали у складу са променама у друштвеном контексту и еволуцијом институционалног окружења. Ипак, садржај тих пракси је неодољиво познат грађанину 21. века и он без много напора може да направи поређења са случајевима о којима скоро свакодневно извештавају медији.

Опсежне реформе јавне управе, у таласима спровођене од осамдесетих година 20. века наовамо, покушале су да упорном применом читавог скупа организационих и менаџерских иновација учине рад службеника ефикаснијим у погледу пружања јавних услуга.

У трци за максимализацијом ефикасности рада и остварењем веће вредности за новац грађана, остварење идеала друштвене правде и обећања о достизању животног стандарда достојног човека као аутономног бића као да су пала у заборав. Неолиберална парадигма у реконфигурацији јавне службе превидела је постојање једног од онтолошких обележја бирократије као институције: неформалност. Упорно опстајање феномена неформалности у разноврсним организацијама управо указује на супстанцијалност везе између прошлости и садашњости као неопходног корака ка бољем разумевању динамике социјалних мрежа међудејства које обликују свакодневни рад запослених у савременој јавној управи. Моја намера је била да покажем да нам, као људима мисаоно и практично уроњеним у 21. век, разматрање бројних конкретних неформалних образаца понашања смештених у историјски дат политички и друштвени контекст даје њихову оштрију слику, према искуствено потврђеном очекивању да се морамо прво мало одмаћи да бисмо потом јасније видели близак предмет који посматрамо. Који је то предмет одмицање учинило јаснијим? Пристрасност у одлучивању као заједничког именитеља неформалних бирократских пракси у њиховој темпорално-просторној универзалности. Неформалност је управо кроз пристрасност утиснута у интимну димензију друштвене интеракције, која је сама дубоко уроњена у оно што људи вреднују највише код живота у заједници – осећај солидарности заснован на просоцијалним емоцијама.

Неформалност у предмодерној кадровској политици

Видели смо да су у древним политичким заједницама прото-бирократе скоро у потпуности биле одабиране тако да одражавају трибалну логику реципрочности сроднички, родовски или клановски заснованих односа оданости и обавеза, док је касније државни апарат попуњаван сразмерно моћи аристократије и имућних породица из слободних градова (касније грађанске класе) спрам воље владара и владарске породице. Статус на друштвеној лествици био је преликан у положај у државном апарату, који је био у равнотежи са количином друштвене моћи. Пошто је учешће у обављању државних послова првобитно било питање части и престижа а касније и богаћења, кроз историју се као вид неформалне праксе провлачи вршење утицаја племства на владара да чиновничке

положаје, поготово оне руководеће, прогласи наследним, како би се неометано успоставио својеврстан монопол угледних аристократских породица. Но, чак и у друштвима изузетно чврсте стратификације са слабом социјалном покретљивошћу навише, државна служба је за особе обичног порекла, поред показаног јунаштва у рату, отварала пут ка вишем социјалном статусу. Премда су општа писменост, образованост и административне вештине често биле део привилегија владајућег слоја, или су биле преношене у оквиру породица из бирократског еснафа, више великих империја је управне апарате заснивало на особама скромног порекла, регутованим из младих нараштаја доњих слојева становништва и потом школованих на двору. Стога не чуди што у појединим напредним државама предмодерног доба затичемо ваљано уобличене кадровске политике, са дефинисаним радним статусом чиновника и развијеним системом пријема и одабира, те вредновања радног учинка, награђивања и напредовања – у основним обележјима сличним савременим решењима.

Ипак, ма колико да је била детаљно нормативно уређена како би признала важност образовања, заслуга и способности кандидата, предмодерна кадровска политика је трпела честе ударе у виду неформалних тежњи да се примена начела заслуга и једнак третман свих кандидата ставе ван снаге у корист наследних права по крвној повезаности. Утолико не изненађује да су клијентелистичке праксе код одабира за пријем у државну службу, а често и код напредовања, природно пратиле високи друштвени статус кандидата. Додуше, запошљавање преко патрона није само по себи сматрано неспојивим са мерилима стручности и заслуга. Војници, покровитељи, клијенти и друге присталице желе да учествују у власти сразмерно помоћи коју су пружили владару да дође на престо. Уз то, како није било јавног оглашавања радних места, често је протежирање, интересно или коруптивно, пружало једину могућност уласка у државни апарат. Незгодна ствар код таквог запошљавања је била та што је касније, током каријере, доминација препорука над радним учинком, као мерила за одређивање плате и радног статуса, отварала лагодан простор за самовољу надређеног руководиоца (патрона) –обично на штету марљивог чиновника скромног порекла.

Још један израз неформалности била је лична процена, тачније (само)воља владара и челника појединих организационих делова

управног апарата, којом је у крајњој инстанци одлучивано о смеру кадровске политике. У таквим случајевима, основна мерила одабира су се исцрпљивала у одмеравању угледа, интегритета и степена оданости владарској кући, што је било оцењивано у сфери неформалних пракси: одмеравањем јачине утицаја дворских интрига и препорука. У намери да осујети евентуалне амбициозне узурпаторе трона (синове, рођаке или моћне аристократске породице), владари су регрутовали бирократе међу робовима, евнусима, сиромашнима, странцима или припадницима покорених народа. Неформална димензија међудејства владара и тако одабраних бирократа огледала се у емотивном набоју који је са собом носила оданост проистекла из огромне захвалности. Емоције као вид неформалности играле су улогу и у клијентелистичким праксама успостављених око дубоких и дугорочних веза личне природе, нпр. пријатељских веза између припадника аристократије или заједничког одрастања владара са децом крупног племства.

У чиновничку службу су покушавали да уђу припадници других важних и угледних професија, којима је она била само почетни или завршни степен у успешној еснафској каријери, или почасна дужност на опробаном путу ка вишем друштвеном статусу. Неформалне праксе су настајале у околностима када је мотив за заузимање чиновничког или руководилачког положаја био коруптивне природе, односно када се утицајни појединац борио да стекне позицију са које може да убире додатне приходе преко праксе патроната или чистог рекетирања подређених. Као вид неформалне праксе али „у супротном смеру”, купопродаја чиновничких и руководилачких положаја била је један од најприсутнијих кршења начела заслуга у свим историјским епохама и на свим меридијанима. У околностима постојања ограничених ресурса расположивих владару за прикупљање увек недовољних прихода за амбициозну спољну политику и лагодан живот владарева породице и родбине, чиновнички положаји су препознати као ретко профитабилан и лако уновчив ресурс, а који ништа не кошта оног у чијем је поседу. За купца, положај није била обична потрошна роба, већ својеврстан инвестициони капитал, уз који је ишло очекивање стицања редовне периодичне добити. Свуда где је напредовање било могуће само уз издашно даривање надређеног руководиоца, неформална пракса купопродаје положаја је подстицала нову неформалну праксу: успостављање корупцијског механизма дуж чиновничке

хијерархије ради надокнаде „трансакционих трошкова” плаћених приликом запошљавања.

Неформалност у предмодерној контролној политици чиновничког рада

Одступање од државних интереса, тачније интереса владара и његове породице (и шире, рода или клана), зарад остварења личне или приватне користи описано у пронађеној археолошкој и историјској грађи по појавности изузетно је слично данашњим видовима морално погрешног поступања јавних функционера и службеника. Усудићу се да „похвалим” древне бирократе за криминалну инвентивност, у којој ни мало нису заостајали за парњацима са почетка 21. века. Ако пажљиво поново погледамо све анализирани неформалне бирократске праксе са елементима корупције, видећемо да је садржај скоро истоветан, или је само у појединим нијансама различит услед, сасвим логично, другачијег политичког и друштвеног контекста. Оно што је ово истраживање такође потврдило као универзалну одлику прошлих и садашњих бирократских пракси је снажна условљеност чиновничког етоса динамиком политичке и друштвене моћи, која је одувек густо тканом мрежом клијентелистичких односа ометала, или чак потпуно онемогућавала доследно сузбијање злоупотреба, посебно у руководиачком слоју државног апарата који су чиниле аристократе.

Политика контроле поступања бирократа, са пратећим инспекцијским и дисциплинским процедурама, и политика кажњавања могу се пронаћи, макар и у заметку, у свим размотреним цивилизацијским круговима и повесним раздобљима. У свакодневной пракси, мање или више делотворан надзор рада чиновника на свим нивоима хијерархије управног апарата био је у већини посматраних политичких поредака сразмерно постављен према значају и обиму поверених задатака и овлашћења, те домаћају евентуалних штетних последица по државни, тј. владарев интерес. Будући да су сходно патримонијалној природи политичке власти бирократе биле у односу зависности од интереса круне и двора, владари често нису имали милости према онима који су прекршили завет оданости, чак и када су били племенитог порекла. Била је то брутална опомена осталима шта их чека ако се дрзну да се огреше о

законе и одлуке владара. Наравно, чиновницима са нижих нивоа хијерархије изрицане су по правилу суровије казне. Истини за вољу, владари су заправо првенствено прибегавали кажњавању учесника неформалних пракси у државном апарату како би спречили одливање прихода из државне ризнице у џепове чиновника, или да би се обрачунали са потенцијалним аспирантима на трон и свим нелојалним а утицајним племићима. Сврха строге казнене политике углавном је била утилитарна и није третирала неморално обављање поверених државних послова као штетно по себи.

Делотворност политике кажњавања степенасто се смањивала посматрано од дна ка врху друштвене лествице: вероватноћа успешног изрицања и спровођења кривичне санкције предвиђене нормативним оквиром варијала је спрам друштвеног статуса оптуженог чиновника или руководиоца. Дакле, формална раван политике кажњавања у виду дефинисаних казни за поједине врсте злоупотреба била је нарушена продором феномена неформалности, овог пута као прећутна сагласност о избегавању (строгог) кажњавања чиновника из виших сталежа. Утолико се неформалност кроз напуклине казних норми прелила и у домен пријављивања злоупотреба или пукe самовоље у поступању чиновника. Већина бироката, посебно оних високог ранга или дворских званичника и службеника, била је од успешне жалбе заштићена захваљујући социјалном капиталу изграђеном на важним неформалним друштвеним контактима или на основу услуга учињеним владару, надређенима у управном апарату, или моћницима блиским двору. Успешно решавање жалбеног поступка у корист оштећене поданице или поданика било је у највећем броју случајева унапред осуђено на пропаст због њеног или његовог маргиналног друштвеног положаја, осим ако сам владар није био лично заинтересован да спречи бирократе да посредно нарушавају и његов углед и ауторитет.

Наведени налаз је ово истраживање потврдило и у анализи ретких историјских покушаја осмишљавања и примене антикорупцијских мера као дела шире политике успостављања делотворног надзора над чиновничким поступањем. Ти подухвати су се, пре или касније, претворили у олупину унакажену чврстином укорењених неформалних бирократских пракси. Чврстина корена, показало се још једном, била је увек плод контингентних али опште-прихваћених културних кодова и тумачења неписаних правила

исплетених око бирократског етоса. Због тога је неформалност у политици кажњавања девијантног бирократског поступања у неком историјском раздобљу или политичкој заједници, потребно је сагледати у контексту тадашњег преовлађујућег схватања моралне идеје и пратећих вредносних уверења о томе када су колективне норме заиста прекршене, односно када је угрожено опште добро. Снага и виталност неформалних пракси видљива је и у уверењу да истински прекршај друштвених норми, тј. моралне дужности испуњавања обећања, представља неузвраћање добијеног мита или дате услуге унапред договореном противуслугом. Вођено усађеним заједничким културним кодовима, социјално окружење реципрочном односу патрона и штићеника или коруптора и корумпираног придаје већу, ако не и једину важност држању речи као основној црти доброг карактера.

Чиновништво као еснаф из угла неформалних пракси

Разматрање наведених историјских примера чиновништва као еснафа и његове друштвене улоге чини се да сведочи да ниједна друштвена класа, ма колико била моћна у односу на владара, није била способна да доведе у питање статус бирократа као, како је то заговарао Бурдије, државног племства, или другачије речено „природне” елите или „елите по положају”. Део виталности чиновништва као еснафа свакако почива на иначе утицајном и угледном породичном пореклу бирократа или високом статусу стеченом личним заслугама, бар током већег дела повести и у већини анализираних политичких поредака. Други део друштвеног статуса и пратеће моћи чиновништва проистекао је из признавања важности професионалних улога које су бирократе имале у друштвеној подели рада. Писменост, образовање, те управљачка и административна умећа као ретка и тражена роба свакако су одвајали чиновнике од огромне већине неписменог становништва, којој су припадали и поједини владари.

Критичко виђење веберовског и вилсоновског модела бирократије, садржано у тврдњи да формална организација управних послова често не објашњава шта стварно чиновници раде док обављају те послове, показало се као једнако релевантно када је

реч о присуству неформалности као невидљивог елемента конструкције професионалног идентитета бирократе. Усвајање ставовишта о својеврсној нормалности неформалних бирократских пракси у контексту извршавања свакодневних задатака, било је током политичко-управне историје део доминантних образаца административне културе прихватаних у процесу професионалне социјализације. Усвајање неформалног тумачења правила и процедура наставља се кроз вертикалне и водоравне линије међудејства чиновника у професионалном и приватном окружењу. Више описаних примера сведочи о томе да неформалност потиче од чиновничке мреже струковне солидарности исплетене током школовања у дворским или престижним грађанским високообразовним установама.

Првобитно само институционална и политичка, моћ чиновништва као посебног друштвеног слоја је услед тежње државе да контролише све друштвене односе и процесе прерасла у друштвену моћ. Неформалност у контексту друштвеног статуса чиновништва као еснафа видимо и у животном стилу, посебној службеној одежди или униформи, церемонијалном положају у дворским светковинама и месту становања у близини двора. Сагледавање археолошке и историографске грађе кроз модел дијадичке размене открило је да је статус руководећег слоја чиновништва састављеног од водећих аристократских породица био производ квалитета преузетих реципрочних обавеза са владаром, заснованих на подударању интереса. У патримонијалном систему власти, кооптација локалних друштвених елита у управни апарат ради успостављања што чвршће контроле над владавинским процесом, стварала је нову неформалност тако што су утицајне племићке породице, на основу традиционалних заслуга, стицале прећутно „имовинско” право на поједине положаје или читаве делове државног апарата. Због тога још један пример неформалности препознајемо у сталном такмичењу за државне положаје прво племићких кућа, а касније имућних грађанских породица. Неформалност се види у методама тог такмичења прилагођеним дискретној природи дворског социјалног амбијента и његових неписаних али познатих правила, а које су биле усмерене на прикривено вршење утицаја унутар строге приватности клијентелистичких мрежа.

Неформалност у предмодерном владавинском процесу: владари и бирократе на „клацкалици” моћи

Владар стоји у средишту владавинског процеса у патримонијалном политичком поретку. Држава и њени ресурси, а тиме и чиновнички положаји било на којем нивоу управне хијерархије, представљају владареву личну својину којом он располаже неограничено према властитом нахођењу. Функционално посматрано, патримонијални владар врши суверену власт тако што у владавински процес укључује узак круг следбеника додељујући им те положаје, а они заузврат извршавају његове одлуке на додељеном делу територије. Најчешће су следбеници биле најмоћније аристократске куће или високорангиране бирократе које нису нужно имале племенито порекло, бар не на самом почетку чиновничке каријере. Вршење суверене власти потом се функционално преносило наниже, односно на различите територијалне јединице – области, округе, градове и села. Тиме је у владавински процес уведено мноштво друштвених и политичких актера, које централна власт није могла увек делотворно да надзире на плану спровођења одлука владара. Анализирани примери из прошлости говоре у прилог тврдње о постојању сталне, макар и привремено прикривене напетости између тежњи племства да очува традиционалне привилегије на руководеће положаје у државном апарату и настојања владара да остваре идеју о неутралном бирократском управљању у оквирима познатих правила. Испод површинског слоја тих напетости, како показују размотрени археолошки и историографски налази и студије, избија феномен неформалности. У владавинском процесу важно чвориште неформалности је интимна равна социјалне интеракције. У њеној оси стоји прећутно знање о томе како заобићи или отворено али некажњено нарушити формалан оквир рада у државном апарату. Пример такве неформалности је пристрасност у одлучивању племића или бирократа високог друштвеног статуса када би на дневни ред дошло спровођење мера централне власти које су непосредно погађале њихове приватне интересе или интересе њихових штићеника.

Примена модела трансакционог ауторитета на међудејство владара и бирократа у погледу остваривања пресудног утицаја на политичко одлучивање подударна је, према налазима овог истраживања, са димензијом концепта неформалности која се односи на

интимност и мрежу друштвених контаката. Будући да је у својству трансакционог ауторитета настојао да бирократе као извршиоце увери у аргументованост и легитимност своје одлуке, а не да је наметне институционалном применом силе, владар је то најлакше обављао непосредним разговором, тј. лицем у лице. Једнако важи и за случајеве када је тражио мишљење најближих саветника, или било којег чиновника са посебним информацијама и знањима потребним за правилно расуђивање о неком конкретном питању практичне политике. Укорењеност вишег слоја чиновништва у интимности дворског социјалног амбијента као непосредног окружења владара представљала је чвориште неформалности које је пружало могућност утицаја на исход политичког одлучивања. Мера тог утицаја била је повезана са наредним чвориштем неформалности у владавинском процесу: јачином карактерних црта, снагом личног ауторитета и управљачких способности самог владара, те стварног домаћаја пројектовања политичке моћи над поданицима.

Описао сам у кратким цртама и неколико примера владара који су из жеље да уживају у лагодном и распусном животу или, пак, услед озбиљне и дуге болести, препустили вођење државничких послова дворским чиновницима или чак личним слугама – супротно првобитно додељеном делокругу задатака или прописаним надлежностима и овлашћењима. Утолико је неформалност у владавинском процесу и пратећим бирократским праксама долазила до изражаја у дешавањима на тзв. унутрашњем двору, који су чинили званичници и чиновници од највећег поверења и потенцијално од највећег утицаја на владара. Етаблираност на унутрашњем двору омогућавала је развој још једног чворишта неформалности: учешћа дворских бирократа у политичким играма око контроле највиших органа централне власти и целокупног државног апарата.

Успешно интересно укотвљавање на двору, учешћем у познаничким мрежама и поседовањем довољно великог обима социјалног капитала, отварало је додатно чвориште неформалности. Реч је о наслањању на променљиву динамику моћи унутар саме политичке елите, изражену у такмичењу међу племићким породицама или високоранжираним бирократама за што већу наклоност владара. Неформалност се односила на фаворизовање једне породице истакнуте по богатству или одређеног круга најутицајнијих аристократских породица (или кланова), или локалне друштвене

елите једног географског региона насупрот осталих, или аристократа једног етничког порекла или вероисповести на рачун осталих. Неформалне праксе те врсте доводиле су до посредног измештања осталих друштвених актера ван клијентелистичких мрежа које су омогућавале утицај на владара у контексту владавинског процеса.

Неформалне праксе у јавној управи 21. века: куда даље са истраживањем?

Линија водиља мог истраживања представљеног у овој књизи била је мисао Баруха Спинозе, једног од водећих филозофа просветитељства, о томе да ако желимо да садашњост буде различита од прошлости, онда треба да проучавамо прошлост. Због тога је моја полазна идеја била да проучавањем прошлости неформалних бирократских пракси у предмодерним политичким порецима дођем до налаза који би потом могли да пруже сазнајне увиде корисне за неопходни преображај савремене јавне управе. Боље разумевање социјалне онтологије бирократије разоткрива разлоге зашто и даље опстају неформални обрасци понашања, упркос бројним организационим променама које су се одиграле у последњих више од сто година, колико постоји јавна управа у модерним демократски устројеним политичким заједницама. Универзални елементи социјалне онтологије бирократије пружају нам и назнаке о томе како у што већој мери сузити нормативан и институционалан простор за сталну репродукцију неформалних пракси из ранијих историјских раздобља, те њихову еволуцију у нове праксе – потенцијално још погубније за јавни интерес и благостање највећег броја грађана, већ пренапрегнуто продуженом глобалном рецесијом.

Неформалне бирократске праксе, обликоване неписаним правилима, прећутним знањем о томе „како се завршава посао” и организационим етосом који се преноси кроз професионалну социјализацију, непосредно крше или заобилазе демократским механизмима усвојене политичке одлуке у виду норми, процедура, улога и професионалних и етичких стандарда јавне службе. Сазнајни приступ политичке антропологије омогућио је да завиримо иза „маске” хијерархијски устројених формалних улога у доношењу одлука од значаја за целу заједницу, те да сагледамо институционална

чворишта у којима се појављивала неформалност у контексту игре моћи између политичких актера око различитих или опречних виђења колективних интереса и око начина спровођења усвојених одлука. Представљени налази о неформалним бирократским праксама и неформалним обрасцима понашања бирократа као чланова посебног еснафа и друштвеног слоја чини се да захтевају преиспитивање инсистирања на формалној димензији савремених јавних институција, тачније јавне управе, као кључног чиниоца њихове делотворности спрам очекивања грађана. Налази овог истраживања могу да буду од користи у бољем разумевању начина на које су неформалне праксе структурно уграђене у комплексе међудејства изабраних носилаца политичке власти, јавних службеника и друштвених актера, односно начина на које су уклопљене у „сиве зоне” пресека приватне и јавне сфере.

На шта структурна уграђеност неформалних бирократских пракси заправо указује? Неформалност у раду државног апарата се појављује дуж порозне границе између одржавања друштвене хијерархије, сходно визији класног поретка пресликаног на политичко устројство и владавински процес, и злоупотребе те хијерархије кроз екстрактивне корупцијске праксе. Реч је о судару безличних норми које покушава да спроведе суверен над становништвом, на једној страни, и примарних социјалних мрежа укотвљених око личних односа и узајамно испреплетаних обавеза, на другој страни. Примера ради, опстанак праксе покровитељства, додуше у измењеном виду, доказ је признања важности друштвене стратификације и мреже социјалног повезивања типичних за предмодерне политичке заједнице. Патронат и даље наглашава лични однос реципрочних обавеза успостављен између владара и високоранжираних бирократа и, у исто време, однос успостављен између тих бирократа и њихових штићеника. У савремено доба, ништа није на снази изгубило општеприхваћено мишљење према којем покровитељ који не узврати услугом свом штићенику на основу успостављене обавезе, изневерио је друштвену улогу пружања помоћи ономе коме је била потребна. Такав поступак онда дугорочно подрива углед покровитеља у непосредном социјалном окружењу и смањује обим његовог социјалног капитала.

Универзалност неформалних бирократских пракси, и уопште неформалности у раду управног апарата, делом проистиче из

културних кодова које деле чланови једне политичке заједнице, а којима су одређени прихватљиви начини на које се неформалност појављује у различитим подручјима друштвене интеракције. Реч је о ширем културном, односно политичко-културном контексту који измиче интересовању и сазнајном домашају институционалног приступа. Тај контекст је тесно повезан са веома дугом еволуцијом узајамно прожимајућих мрежа социјалних контаката, изатканих око универзалне људске способности да мислимо и деламо двозначно, односно да кроз социјализацију (примарну и политичку) прихватимо и примењујемо двојака мерила. Противречност улога владара (данас изабраних представника власти и јавних функционера) и бирократа (јавних службеника) у подручју формалног (званичног) и у подручју неформалних пракси, илузорна је ако се те две групе делатника узајамно идентификују као део истог стратификационог нивоа друштвеног ткива.

Пристрасно одлучивање као онтолошка потка свих неформалних бирократских пракси природна је последица високог вредновања социјалног капитала. Осећања блискости и саосећајности, која обликују динамику односа јавног службеника са осталим члановима заједнице, готово неизбежно рађају пристрасност у одлучивању о избору смера делања и тиме нарушавају поштовање професионалне дужности да се према свима поступа једнако у једнаким околностима. Пошто је социјални капитал утемељен на узајамним обавезама и очекивањима проистеклим из осећаја солидарности, будућа политиколошка истраживања требало би усмерити на осмишљавање поузданих показатеља присуства нематеријалних врста интереса и мотива које јавног службеника подстичу да учествује у некој неформалној пракси током обављања поверених професионалних задатака.

На трагу представљених налаза о феноменологији неформалности у предмодерним бирократијама, сматрам да би политиколошка истраживања неформалних пракси у раду данашњих јавних службеника морала да уваже интердисциплинарну природу овог предмета, како би успешно сазнајно објединила све његове димензије. О тој потреби сведочи и моје истраживање на примерима пронађеним у археолошкој и историографској грађи. Највећи изазов свакако ће бити научно објашњење и, следствено, нормативно и институционално разрешавање контроверзе у погледу

раширеног двојаког вредновања неформалних пракси: као понашања које је према локалном културном коду дозвољено и пожељно, или као поступања које је морално погрешно према универзалним етичким стандардима рада у јавној служби. Питање које се такође намеће је зашто код јавног функционера или службеника и даље налазимо „условни рефлекс” усмерен ка одабиру учешћа у неформалним праксама, а не уздржавања од тих пракси. Другим речима, потребно је испитати који су разлози да се понашање у складу са етичким стандардима опажа као нешто хетерономно, тј. наметнуто, те стога „неприродно” спрам поступања вођеног просоцијалним емоцијама које чине срж друштвеног ткива. Дубинско разумевање онтологије неформалних бирократских пракси и неформалности у повратној спрези између политичког ауторитета и јавних службеника, те међудејства јавних службеника и разноврсних друштвених актера, представља први корак на путу проналажења одговора на постављена питања.

БИБЛИОГРАФИЈА

Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D., Rockman, Bert A., *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge (MA) & London, 1981.

Abrams, Philip, “Notes on the Difficulty of Studying the State”, *Journal of Historical Sociology*, Vol. 1, No. 1, March 1988, pp. 58–89.

Adams, Julia, *The Familial State: Ruling Families and Merchant Capitalism in Early Modern Europe*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2005.

“Agent”, *Cambridge Dictionary*, online version, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/agent>.

“Agent”, *Merriam-Webster Dictionary*, online version, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/agent>.

Allen, Mitchell, “Power is in the Details: Administrative Technology and the Growth of Ancient Near Eastern Cores”, in: Christopher Chase-Dunn, E. N. Anderson (eds), *The Historical Evolution of World-Systems*, Palgrave Macmillan, New York & Basingstoke, 2005, pp. 75–91.

Allon, Niv, Navratilova, Hana, *Scribal Culture in Ancient Egypt*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023.

Alvesson, Mats, *Understanding Organizational Culture*, SAGE Publications, London, 2002.

Angold, Michael, *The Byzantine Empire, 1025–1204: A Political History*, Second Edition, Longman, London & New York, 1997.

Asch, Ronald G., “Introduction: Court and Household from the Fifteenth to the Seventeenth Centuries”, in: Ronald G. Asch, Adolf M. Birke (eds), *Princes, Patronage and the Nobility: The Court at the Beginning of the Modern Age, c. 1450–1650*, The German Historical Institute & Oxford University Press, Oxford & New York, 1991, pp. 1–38.

Atcil, Abdurrahman, "The Route to the Top in the Ottoman Ilmiye Hierarchy of the Sixteenth Century", *Bulletin of the School of Oriental and African Studies*, Vol. 72, No. 3, 2009, pp. 489–512.

Auboyer, Jeannine, *Indija do VIII stoljeća*, Naprijed, Zagreb, 1979.

Autrand, Françoise, "France under Charles V and Charles VI", in: Michael Jones (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume VI c. 1300–c. 1415*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 422–441.

Aylmer, Gerald E., *The King's Servants: The Civil Service of Charles I, 1625–1642*, Routledge & Kegan Paul, London and Boston, 1974.

Baldwin, James E., "Petitioning the Sultan in Ottoman Egypt", *Bulletin of the School of Oriental and African Studies*, Vol. 75, No. 3, 2012, pp. 499–524.

Balzac, Honoré de, *Bureaucracy: Or, A Civil Service Reformer*, прев. Katharine Prescott Wormeley, Robert Brothers, Boston, 1889, електронска верзија, <https://books.google.td/books?id=X3NEAAAIAAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>.

Barbero A., Loring, M. I., "The Catholic Visigothic kingdom", in: Paul Fouracre (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume 1 c.500–c.700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 346–370.

Barnwell, P. S., *Emperor, Prefects & Kings: The Roman West, 395–565*, Duckworth, London, 1992.

Barta, Miroslav, "Egyptian Kingship during the Old Kingdom", in: Jane A. Hill, Philip Jones, and Antonio J. Morales (eds), *Experiencing Power, Generating Authority: Cosmos, Politics, and the Ideology of Kingship in Ancient Egypt and Mesopotamia*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, pp. 257–284.

Bergeron, David M., *King James and Letters of Homoerotic Desire*, University of Iowa Press, Iowa City, 2002.

Beyer, William C., "The Civil Service of the Ancient World", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 4, 1959, pp. 243–249.

Bielenstein, Hans, *The bureaucracy of Han times*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

Blake, Stephen P., “The Patrimonial-Bureaucratic Empire of the Mughals”, in: Hermann Kulke (ed.), *The State in India 1000–1700*, Oxford University Press, Oxford and New Delhi, 1995, pp. 278–303.

Blockmans, Wim, “Flanders”, in: David Abulafia (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume V c. 1198–c. 1300*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 405–417.

Blois, Lukas de, *Image and Reality of Roman Imperial Power in the Third Century AD: The Impact of War*, Routledge, Oxon and New York, 2019.

Blumenthal, Uta-Renate, “The papacy, 1024–1122”, in: David Luscombe, Johnatan Riley-Smith (eds), *The New Cambridge Medieval History: Volume IV c.1024–1198, Part II*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 8–37.

Blundo, Giorgio, “Hidden Acts, Open Talks: How Anthropology Can ‘Observe’ and Describe Corruption”, in: Monique Nuijten, Gerhard Anders (eds), *Corruption and the Secret of Law: A Legal Anthropological Perspective*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 30–32.

Bourdieu, Pierre, *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*, Stanford University Press, Stanford (CA), 2022.

Bowman, Alan K., *Egypt after the Pharaohs, 332 BC–AD 642*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1996.

Brasz, H. A., “The Sociology of Corruption”, in: Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Routledge, Oxon & New York, [1970] 2017, pp. 41–45.

Brehm, John, Gates, Scott, “Bureaucratic Politics Arising From, Not Defined by, a Principal–Agency Dyad”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25, Issue 1, 2015, pp. 27–42.

Brodel, Fernan, *Mediteran i mediteranski svet u doba Filipa II*, tom drugi, Geopoetika i CID, Beograd i Podgorica, 2001.

Brown, Alison, *Bartolomeo Scala, 1430–1497, Chancellor of Florence: The Humanist as Bureaucrat*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1979.

Brown, T. S., *Gentlemen and Officers: Imperial Administration and Aristocratic Power in Byzantine Italy A.D. 554–800*, British School at Rome, Rome, 1984.

Brownlee, John S., *Political Thought in Japanese Historical Writing: From Kojiki (712) to Tokushi Yoron (1712)*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo, 1991.

Bulatović, Aleksandra i Korać, Srđan, „Horizontalna kontrola integriteta i suzbijanje korupcije u javnoj službi”, *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, Vol. XXXII, br. 1, 2013, str. 149–165.

Burnham, James, *The Managerial Revolution: What is Happening in the World*, Praeger, New York, 1972 [1941].

Callahan, Kathe, *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007.

Cardona, Francisco, “Liabilities and Discipline of Civil Servants”, Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA), OECD & European Union, January 2003, <https://www.sigmaweb.org/publications/37890790.pdf>.

Carkeek, Vivian M., “The Taiho Code, the First Code of Japan”, *Washington Law Review*, Vol. 1, No. 3, 1926, pp. 182–194.

Carpenter, D. A., “The Plantagenet kings”, in: David Abulafia (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume V c. 1198–c. 1300*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 314–357.

Carpenter, Daniel, Krause, George A., “Transactional Authority and Bureaucratic Politics”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 25, Issue 1, 2015, pp. 5–25.

Carr, Edward H., *What is History?*, Second Edition, Penguin, London, 1987.

Charvát, Petr, *The Birth of the State: Ancient Egypt, Mesopotamia, India and China*, Karolinum Press, Prague, 2013.

Chester Jordan, William, “The Capetians from the death of Philip II to Philip IV”, in: David Abulafia (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume V c. 1198–c. 1300*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 279–313.

Chittolini, Giorgio, “The ‘Private,’ the ‘Public,’ the State”, in: *The origins of the State In Italy, 1300–1600*, Julius Kirshner (ed.), The University of Chicago Press, Chicago & London, 1996.

Chye Kiang, Heng, *Cities of Aristocrats and Bureaucrats: The Development of Medieval Chinese Cityscapes*, University of Hawai'i Press, Honolulu, 1999.

Clastres, Pierre, *Society Against the State: Essays in Political Anthropology*, Zone Books, New York, 1989.

Collin, P. H., *Dictionary of Politics and Government*, Third Edition, Bloomsbury, London, 2004.

Commendone, Giovanni Francesco, *Discorso sopra la corte di Roma*, Cesare Mozzarelli (ed.), Bulzoni, Rome, 2008.

Condrey, Stephen E., "Introduction: Toward Strategic Human Resource Management", y: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, Second Edition, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2005, pp. 1–14.

Conteneau, Georges, *Babilonija i Asirija*, Naprijed, Zagreb, 1978.

Contini, Alessandra, "Aspects of Medicean diplomacy in the sixteenth century", in: Daniela Frigo (ed.), *Politics and diplomacy in early modern Italy: The structure of diplomatic practice, 1450–1800*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 49–94.

Corcoran, Simon, "State Correspondence in the Roman Empire: Imperial Communication from Augustus to Justinian", in: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 172–209.

Crespigny, Rafe de, *Emperor Huan and Emperor Ling: Being the Chronicle of Later Han for the years 157 to 189 AD as recorded in Chapters 54 to 59 of the Zizhi tongjian of Sima Guang*, докторска дисертација, Faculty of Asian Studies at the Australian National University, Canberra, 2018, <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/42048/183/HuanLing%20COMPLETE%20revised%2016Jun2022.pdf>.

Creveld, Martin van, *The Rise and Decline of the State*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

Crooks, Peter, Parsons, Timothy H., "Empires, Bureaucracy and the Paradox of Power", in: Peter Crooks, Timothy H. Parsons (eds), *Empires and Bureaucracy in World History: From Late Antiquity to the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, pp. 3–28.

Dahl, Robert A., "A Critique of the Ruling Elite Model", *American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, 1958, pp. 463–469.

Dahl, Robert A., Lindblom, Charles E., *Politics, Economics, and Welfare*, Harper and Brothers, New York, 1953.

Daley, Dennis M., "Designing Effective Performance Appraisal Systems", y: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, Second Edition, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2005, pp. 499–527.

Darling, Linda, "Kanun and Kanunname in Ottoman Historiography", *Journal of the Ottoman and Turkish Studies Association*, Vol. 9, No. 1, pp. 151–177.

Dean, Trevor, "The Courts", in: Julius Kirshner (ed.), *The origins of the State in Italy, 1300–1600*, University of Chicago Press, Chicago & London, 1996, pp. 136–151.

Debra J. Mesch, James L. Perry, Lois Recascino Wise, "Bureaucratic and Strategic Human Resource Management: An Empirical Comparison in the Federal Government", *Journal of Public Administration, Research & Theory*, Vol. 5, No. 4, 1995, pp. 385–402.

Delogu, Paolo, "Lombard and Carolingian Italy", in: Rosamond McKitterick (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume II c.700–c.900*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 290–319.

Dexter, Lewis Anthony, "Complexities of Corruption", *Society*, Vol. 30, No. 4, May–June 1993, pp. 63–64.

Dreijmanis, John (ed.), *Max Weber's Complete Writings on Academic and Political Vocations*, Algora Publishing, New York, 2008.

Duffy, Eamon, *Saints and Sinners: A History of the Popes*, Yale University Press, New Haven & London, 2006.

Dunleavy, Patrick, "Bureaucrats, budgets and the growth of the state: Reconstructing an instrumental model", *British Journal of Political Science*, Vol. 15, Issue 3, 1985, pp. 299–328.

Dusinberre, Elspeth R. M., *Aspects of Empire in Achaemenid Sardis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

“Duties of the Vizier”, *Osirisnet: The tombs of Ancient Egypt*, https://www.osirisnet.net/tombes/nobles/rekhmire100/e_rekhmire100_14.htm.

Edgerton, William F., “The Nauri Decree of Seti I: A Translation and Analysis of the Legal Portion”, *Journal of Near Eastern Studies*, Vol. 6, No. 4, 1947, pp. 219–230.

Ertman, Thomas, *Birth of the Leviathan: Building States and Regimes in Medieval and Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

Eyre, Christopher, “Patronage, Power, and Corruption in Pharaonic Egypt”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 34, Issue 11, 2011, pp. 701–711.

Facer II, Rex L., “Developing Public Servants: International Trends in Human Resource Management”, in: W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller, Evert A. Lindquist (eds), *Handbook of Public Administration*, Fourth Edition, Routledge, New York & Oxon, 2021, pp. 240–248.

Farazmand, Ali, “Bureaucracy and the Administrative System of Ancient World-State Persian Empire: Implications for Modern Administration”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009, pp. 19–52.

Faulkner, Raymond Oliver, “The installation of the vizier”, *Journal of Egyptian Archaeology*, Vol. 41, December 1955, pp. 18–29.

Finer, Herman, “Administrative responsibility in democratic government”, *Public Administration Review*, Vol. 1, No. 4, 1941, pp. 335–350.

Fleischer, Cornell H., *Bureaucrat and Intellectual in the Ottoman Empire: The Historian Mustafa Ali (1541–1600)*, Princeton University Press, Princeton (NJ), 1986.

Frankfurt, Hari G., „Sloboda volje i pojam ličnosti”, u: Petar Bojanić i Predrag Krstić (prir.), *Odgovornost: individualna i kolektivna*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 183–196.

Fried, Morton H., *The Evolution of Political Society: An Essay in Political Anthropology*, Random House, New York, 1967.

Friedrich, Carl J., “Public policy and the nature of administrative responsibility”, in: C. J. Friedrich, Edward S. Mason (eds), *Public Policy: A*

Yearbook of the Graduate School of Public Administration, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1940, pp. 3–24.

Gargan, John J., “The Public Administration Community and the Search for Professionalism”, in: Jack Rabin, W. Bartley Hildreth, Gerald J. Miller (eds), *Handbook of Public Administration*, Third Edition, CRC Press, Boca Raton (FL), 2007, pp. 1125–1204.

Gastelaars, Marja, *The Public Services under Reconstruction: Client Experiences, Professional Practices, Managerial Control*, Routledge, London & New York, 2008.

Geuras, Dean, Garofalo, Charles, *Practical Ethics in Public Administration*, Management Concepts, Vienna (VA), 2005.

Gidens, Entoni, *Sociologija*, drugo izdanje, CID, Podgorica, 2001.

Gledhill, John, “Introduction: The comparative analysis of social and political transitions”, in: John Gledhill, Barbara Bender, Mogens Trolle Larsen (eds), *State and Society: The emergence and development of social hierarchy and political centralization*, Routledge, London & New York, 1995, pp. 1–28.

Goldfinch, Shaun F., Wallis, Joe L. (eds), *International Handbook of Public Management Reform*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, Northampton (MA), 2009.

Goldschmidt Jr., Arthur, Davidson, Lawrence, *A Concise History of the Middle East*, Eighth Edition, Westview Press, Boulder, 2006.

Goldstone, Jack A., Haldon, John F., “Ancient States, Empires, and Exploitation: Problems and Perspectives”, in: Ian Morris, Walter Scheidel (eds), *The Dynamics of Ancient Empires: State Power from Assyria to Byzantium*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 3–29.

Graaf, Gjalte de, “The Loyalties of Top Public Administrators”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, Issue 2, 2011, pp. 285–306.

Grab, Alexander, *Napoleon and the transformation of Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York, 2003.

Graeber, David, “Dead zones of the imagination: On violence, bureaucracy, and interpretive labor”, *HAU: Journal of Ethnographic Theory*, Vol. 2, No. 2, pp. 105–128.

Green, Peter, *The Greco-Persian wars*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London, 1998.

Gulick, Luther, "Notes on the Theory of Organization", in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, pp. 79–87.

Haber, Robert A., "The End of Ideology as Ideology", y: Maurice Waxman (ed.), *End of Ideology Debate*, Funk and Wagnalls, Publishers, New York, 1968, pp. 182–205.

Halsall, Guy, "The Barbarian Invasions", in: Paul Fouracre (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume 1 c.500–c.700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 35–55.

Harding, Alan, *Medieval Law and the Foundations of the State*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

Harper, Douglas, "Bureaucracy", u: Douglas Harper (ed.), *Online Etymology Dictionary*, 2017, <https://www.etymonline.com/word/bureaucracy>.

Hays, Steven W., Sowa, Jessica E., "Staffing the Bureaucracy: Employee Recruitment and Selection", in: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2005, pp. 97–124.

Heady, Ferrel, "Comparison in the Study of Public Administration", in: Eric E. Otenyo, Nancy S. Lind (eds), *Comparative Public Administration: The Essential Readings*, Elsevier, Oxford, Amsterdam and San Diego, 2006, pp. 61–127.

Heclo, Hugh, "The Spirit of Public Administration", *PS: Political Science & Politics*, Vol. 35, No. 4, 2002, pp. 689–694.

Heitzman, James, "State formation in South India, 850–1280", in: Hermann Kulke (ed.), *The State in India 1000–1700*, Oxford University Press, Oxford and New Delhi, 1995, pp. 162–194.

Hejvud, Endru, *Politika*, Clio, Beograd, 2004.

Herbich, Tomasz, Richards, Janet, "The Loss and Rediscovery of the Vizier Iuu at Abydos: Magnetic Survey in the Middle Cemetery", in: Ernst Czerny, Irmgard Hein, Hermann Hunger, Dagmar Melman, Angela Schwab (eds), *Timelines: Studies in Honour of Manfred Bietak*, Vol. I,

Orientalia Lovaniensia Analecta 149, Peeters Publishers, Leuven, 2006, pp. 141–149.

Ebrey, Patricia, *The Cambridge Illustrated History of China*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

Hille, Christiane, *Visions of the Courtly Body: The Patronage of George Villiers, First Duke of Buckingham, and the Triumph of Painting at the Stuart Court*, De Gruyter, Berlin, 2013.

Hinton, Perry R., *Stereotypes: Cognition and Culture*, Psychology Press, Hove & Philadelphia, 2000.

Hodson, Randy, Martin, Andrew W., Lopez, Steven H., and Roscigno, Vincent J., “Rules don’t apply: Kafka’s insights on bureaucracy”, *Organization*, Vol. 20, Issue 2, 2013, pp. 256–278.

Hopkins, Keith, “The Political Economy of the Roman Empire”, in: Ian Morris and Walter Scheidel (eds), *The Dynamics of Ancient Empires: State Power from Assyria to Byzantium*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 178–204.

Huang, Ray, “The Ming fiscal administration”, in: Denis Twitchett and Frederick W. Mote (eds), *The Cambridge History of China, Volume 8: The Ming Dynasty 1368–1644 – Part 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp. 106–171.

Hucker, Charles O., “Governmental Organization of The Ming Dynasty”, *Harvard Journal of Asiatic Studies*, Vol. 21, 1958, pp. 1–66.

Hummel, Ralph P., “Bureaucracy”, in: Jay M. Shafritz (ed.), *Defining Public Administration*, Selections from the International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Westview Press, Boulder & Oxford, 2000, pp. 121–127.

Hummel, Ralph P., *The Bureaucratic Experience: The Post-Modern Challenge*, Fifth Edition, Routledge, Oxon & New York, 2015.

Humphreys, Stephen, “Zengids, Ayyubids and Seljuqs”, in: David Luscombe, Johnatan Riley-Smith (eds), *The New Cambridge Medieval History: Volume IV c.1024–1198, Part II*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 721–752.

Hung, Ho-Fung, “Contentious Peasants, Paternalist State, and Arrested Capitalism in China’s Long Eighteenth Century”, in: Christopher Chase-Dunn, E. N. Anderson (eds), *The Historical Evolution of World-Systems*, Palgrave Macmillan, New York & Basingstoke, 2005, pp. 155–173.

Hunt, Lynn, *History: Why it matters*, Polity Press, Cambridge, 2018.

Imber, Colin, *The Ottoman Empire 1300–1650: The Structure of Power*, Palgrave, Basingstoke, 2002.

Sarkar, Jadunath, “The Condition of the People in Aurangzib’s Reign”, in: Muzaffar Alam, Sanjay Subrahmanyam (eds), *The Mughal State, 1526–1750*, Oxford University Press, Delhi, 1998, pp. 301–322.

Jenkin-Smith, Daniel C., *Bureaucratisation and the Rise of Office Literature: 1810–1900*, докторска дисертација, Aston University, Birmingham, 2021, https://publications.aston.ac.uk/id/eprint/43034/1/JENKIN_SMITH_DANIEL_CLEAVE_2021.pdf.

Jiang, Li, *Wage labour and living standards in early modern England: A case study of the Shuttleworth accounts, Lancashire 1582–1621*, докторска дисертација, University of Exeter, September 2022, <https://ore.exeter.ac.uk/repository/bitstream/handle/10871/132464/JiangL.pdf?sequence=1>.

John Fea, *Why study history? – Reflecting on the importance of the past*, Baker Academic, Grand Rapids (MI), 2013.

Johns, Jeremy, *Arabic Administration in Norman Sicily: The Royal Diwan*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, стр. 228.

Johnson, Harry M., “Bureaucracy and Modernization”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2009, pp. 203–218.

Johnston, Michael, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Jones, Michael, “The Last capetians and early Valois kings, 1314–1364”, in: Michael Jones (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume VI c. 1300–c. 1415*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 388–421.

Jordan, Sara R., "Situating Administrative Responsibility: A Comparison of Medieval Christian and Medieval Islamic Administrative Thought", *Public Administration*, Vol. 84, No. 3, 2006, pp. 575–577.

Jursa, Michael, "The Lost State Correspondence of the Babylonian Empire as Reflected in Contemporary Administrative Letters", in: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 94–111.

Kautilya, *The Arthashastra* [edited and translated by L.N. Rangarajan], Penguin Books India, New Delhi, 1992.

Kazhdan, Alexander, "Agentes in rebus", in: Alexander Kazhdan (ed.), *The Oxford Dictionary of Byzantium*, Oxford University Press, Oxford & New York, 1991, pp. 36–37.

Keightley, David N., "The Late Shang State: When, Where, and What?", in: David N. Keightley (ed.), *The origins of Chinese civilization*, University of California Press, Berkeley, 1983, pp. 523–564.

Kelly, Christopher, *Ruling the Later Roman Empire*, Harvard University Press, Cambridge (MA), 2004.

Kemp, Roger, "Bureaucracy", in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts on File, Inc., New York, 2004, pp. 39–40.

Kennedy, Hugh, "Sicily and al-Andalus under Muslim rule", in: Timothy Reuter (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume III c.900–c.1024*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 646–669.

Killian, Jerri, "The Missing Link in Administrative Reform: Considering Culture", in: Jerri Killian, Niklas Eklund (eds), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2008, pp. 43–69.

Killian, Jerri, Eklund, Niklas (eds), *Handbook of Administrative Reform: An International Perspective*, CRC Press, Boca Raton (FL), 2008.

Kingston, Ralph, *Bureaucrats and Bourgeois Society: Office Politics and Individual Credit in France 1789–1848*, Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York, 2012.

Koenen-Iter, Žak, *Sociologija elita*, Clio, Beograd, 2005.

“Kofu and Asuka Periods”, in: Ronald E. Dolan, Robert L. Worden (eds), *Japan: A Country Study*, GPO for the Library of Congress, Washington, 1994, <http://countrystudies.us/japan/6.htm>.

Kooney, Cara, *The Good Kings: Absolute Power in Ancient Egypt and the Modern World*, National Geographic Society, Washington D.C., 2021.

Kooney, Cara, *The woman who would be king: Hatshepsut's Rise to Power in Ancient Egypt*, Crown Publishers, New York, 2014.

Koven, Steven G., “Bureaucracy, Democracy, and the New Public Management”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009, pp. 139–154.

Kraszewski, Joseph, *Count Brühl*, Translator C.S. de Soissons, Brentano's, New York, [1922] 2011, <https://www.gutenberg.org/files/37624/37624-h/37624-h.htm>.

Kuhn, Philip A., “Political Crime and Bureaucratic Monarchy: A Chinese Case of 1768”, *Late Imperial China*, Vol. 8, No. 1, June 1987, pp. 80–104.

Kuhrt, Amélie, “State Communications in the Persian Empire”, in: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 112–140.

Kuhrt, Amélie, *The Persian Empire: A Corpus of Sources from the Achaemenid Period*, Routledge, Oxon & New York, 2010.

Kuljić, Todor, „Birokratija”, u: Milan Matic (ur.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 111–118.

Kurtz, Donald V., *Political Anthropology: Power and Paradigms*, Westview Press, Boulder (CO) & Oxford, 2001.

Læg Reid, Per, Recascino Wise, Lois, “Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness”, in: Jos C. N. Raadschelders, Theo A. J. Toonen, Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*, Palgrave MacMillan, Basingstoke & New York, 2007, pp. 169–182.

Lane, Jan-Erik, *State Management*, Routledge, Oxon & New York, 2009.

Langlois, John D., “Ming Law”, in: Denis Twitchett and Frederick W. Mote (eds), *The Cambridge History of China, Volume 8: The Ming Dynasty 1368–1644 – Part 2*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, pp. 172–220.

Ledeneva, Alena, “Introduction: the informal view of the world – key challenges and main findings of the Global Informality Project”, in: Alena Ledeneva (ed.), *The Global Encyclopaedia of Informality: Understanding Social and Cultural Complexity*, Vol. 1, UCL Press, London, 2018, pp. 1–27.

Lee, Simon, “State”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE, Thousand Oaks (CA), 2007, pp. 922–923.

Levy Peck, Linda, *Court patronage and corruption in early Stuart England*, Routledge, London and New York, 1993.

Lewellen, Ted C., *Political Anthropology: An Introduction*, Third Edition, Praeger Publishers, Westport (CT), 2003.

Lewis, Mark Edward, *The Early Chinese Empires: Qin and Han*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA) & London, 2007.

Lewis, Mark Edward, *China Between Empires: The Northern and Southern Dynasties*, Harvard University Press, Cambridge (MA) & London, 2009.

Leys, Colin, “What Is the Problem about Corruption?”, in: Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Routledge, Oxon & New York, [1970] 2017, pp. 31–37.

Lintott, Andrew, *Imperium Romanum: Politics and administration*, Routledge, London and New York, 1997.

Lipset, Seymour Martin, Salman Lenz, Gabriel, “Corruption, Culture, and Market”, in: Lawrence E. Harrison, Samuel P. Huntington (eds), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*, Basic Books, New York, 2000, pp. 112–124.

Lloyd, Alan B., *Ancient Egypt: State and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

Loud, G. A., "Norman Sicily in the twelfth century", in: David Luscombe, Johnatan Riley-Smith (eds), *The New Cambridge Medieval History: Volume IV c.1024–1198, Part II*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 442–474.

Louth, Andrew, "The Byzantine Empire in the seventh century", in: Paul Fouracre (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume 1 c.500–c.700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 291–316.

Lukowski, Jerzy, *Disorderly Liberty: The political culture of the Polish-Lithuanian Commonwealth in the eighteenth century*, Continuum, London & New York, 2010.

Lynn Jr, Laurence E., *Public Management: Old and New*, Routledge, London & New York, 2006.

Maass, Arthur A., Radway, Laurence I., "Gauging Administrative Responsibility", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 1, 1959, pp. 182–193.

Mańczak, Antoni, "From Aristocratic Household to Princely Court: Restructuring Patronage in the Sixteenth and Seventeenth Centuries", in: Ronald G. Asch, Adolf M. Birke (eds), *Princes, Patronage and the Nobility: The Court at the Beginning of the Modern Age, c. 1450–1650*, The German Historical Institute & Oxford University Press, Oxford & New York, 1991, pp. 315–327.

Maiorini, Maria Grazia, "Neapolitan diplomacy in the eighteenth century: policy and the diplomatic apparatus", in: Daniela Frigo (ed.), *Politics and diplomacy in early modern Italy: The structure of diplomatic practice, 1450–1800*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 176–209.

Martin, Thomas R., *Ancient Greece: From prehistoric to Hellenistic times*, Yale University Press, New Haven and London, 2000.

Matić, Milan, „Politička kultura”, u: Milan Matić (gl. red.), *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 829–840.

McCormick, Michael, "Byzantium and the West, 700–900", in: Rosamond McKitterick (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume II c.700–c.900*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 349–380.

McEwan, Gordon F., *The Incas: New Perspectives*, ABC Clio, Santa Barbara, 2006.

McKinney, Jerome B., Howard, Lawrence C., *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, Second edition, Praeger, Westport (CT) & London, 1998.

McKitterick, Rosamond, “The Church”, in: Timothy Reuter (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume III c.900–c.1024*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 130–162.

McNabb, David E., *The New Face of Government: How Public Managers are Forging a New Approach to Governance*, Taylor & Francis Group, Boca Raton (FL), 2009.

Mennen, Inge, *Power and status in the Roman Empire, AD 193–284*, Brill, Leiden & Boston, 2011.

Menniti Ippolito, Antonio, “The Secretariat of State as the pope’s special ministry”, in: Gianvittorio Signorotto and Maria Antonietta Visceglia (eds), *Court and Politics in Papal Rome, 1492–1700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 132–157.

Miller, Harry, *State versus gentry in early Qing dynasty China, 1644–1699*, Palgrave Macmillan, New York, 2013.

Misztal, Barbara A., *Informality: Social Theory and Contemporary Practice*, Routledge, London & New York, 2000.

Mitchell, Jon P., “Patrons and Clients”, in: Alan Barnard, Jonathan Spencer (eds), *Encyclopedia of Social and Cultural Anthropology*, Routledge, London & New York, 2002, pp. 627–629.

Mitsusada, Inoue, Brown, Delmer M., “The century of reform”, in: Delmer M. Brown (ed.), *The Cambridge History of Japan – Volume 1: Ancient Japan*, Cambridge University Press, Cambridge et al., 2006, pp. 163–220.

Monnier, Henry, *Scènes populaires, dessinées à la plume*, E. Dentu, Paris, 1879, електронска верзија, <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k350850/f387.item>.

Moreno Garcia, Juan Carlos, “Building the Pharaonic State: Territory, Elite and Power in Ancient Egypt in the 3rd Millennium BCE”, in: Jane

A. Hill, Philip Jones, and Antonio J. Morales (eds), *Experiencing Power, Generating Authority: Cosmos, Politics, and the Ideology of Kingship in Ancient Egypt and Mesopotamia*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, pp. 185–218.

Morris, Ian, “The Greater Athenian State”, in: Ian Morris and Walter Scheidel (eds), *The Dynamics of Ancient Empires: State Power from Assyria to Byzantium*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 99–177.

Morstein-Marx, Robert, “Political History”, y: Andrew Erskine (ed.), *A Companion to Ancient History*, Blackwell Publishing, Chichester, 2009, pp. 99–102.

Mosher, Frederick J., *Democracy and the Public Service*, Oxford University Press, Oxford, 1982.

Mueller, Denis C., *Public Choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Mustafa bin Ahmet Âlî, *Mustafa Ali's Counsel for Sultans of 1581*, Vol. 1–2, Andreas Tietze (ed.), Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien, 1979.

Mynářová, Jana, “Egyptian State Correspondence of the New Kingdom: The Letters of the Levantine Client Kings in the Amarna Correspondence and Contemporary Evidence”, in: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 10–31.

“Nation: Make-Believe”, *Time*, 30 June 1980, <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,924244,00.html>.

Nelson, Janet L., “Kingship and royal government”, y: Rosamond McKitterick (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume II c.700–c.900*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 383–430.

Nippel, Wilfried, *Public Order in Ancient Rome*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

Nugent, David, “Governing States”, in: David Nugent, Joan Vincent (eds), *A Companion to the Anthropology of Politics*, Blackwell Publishing, Malden (MA), Oxford & Victoria, 2007, pp. 198–215.

“Oath”, y: *Encyclopedia Britannica*, 2023, <https://www.britannica.com/topic/oath-religious-and-secular-promise>.

Olsen, Johan P., “Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, Issue 1, 2006, pp. 1–24.

Osiander, Andreas, *Before the State: Systemic Political Change in the West from the Greeks to the French Revolution*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Oszlak, Oscar, “State Bureaucracy: Politics and Policies”, in: Alexander M. Hicks, Thomas Janoski, Mildred A. Schwartz (eds), *The Handbook of Political Sociology: States, civil societies, and globalization*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 482–505.

Ott, J. Steven, Baksh, Abdul M., “Understanding Organizational Climate and Culture”, in: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, John Wiley & Sons, San Francisco, 2005, pp. 295–325.

Ott, J. Steven, “Understanding Organizational Culture”, in: Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, pp. 479–484.

Özel, Oktay, “The reign of violence: the *celâlis* c.1550–1700”, in: Christine Woodhead (ed.), *The Ottoman World*, Routledge, London, 2011, pp. 184–202.

Papadopoulou, Despina, “The administration of Egypt in Hellenistic times: The rise and fall of the *oikonomos*”, *Anistoriton Journal*, Vol. 12, 2010, pp. 1–8.

Parkinson, Richard B., *Voices from Ancient Egypt: An Anthology of Middle Kingdom Writings*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.

Parkinson, Richard B., *The tale of Sinuhe and other ancient Egyptian poems 1940–1640 BC*, Clarendon Press, Oxford, 1997.

Peng, Peng, *Pen and Sword: Meritocracy, Conflicts, and Bureaucratic Appointments in Imperial China*, докторска дисертација, Department of Political Science, Graduate School of Duke University, Durham (NC), 2022.

Peters, B. Guy, Pierre, Jon, "Politicization of the civil service: Concepts, causes, consequences", in: B. Guy Peters, Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, Routledge, London & New York, 2004, pp. 1–11.

Peters, B. Guy, *The Politics of Bureaucracy: An introduction to comparative public administration*, Sixth Edition, Routledge, Oxon & New York, 2010.

Peters, Rudolph, *Crime and Punishment in Islamic Law: Theory and Practice from the Sixteenth to the Twenty-first Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Pflüger, Kurt, "The Edict of King Haremhab", *Journal of Near Eastern Studies*, Vol. 5, No. 4, 1946, стр. 260–276.

Pongratz-Leisten, Beate, "All the King's Men: Authority, Kingship and the Rise of the Elites", in: Jane A. Hill, Philip Jones, Antonio J. Morales (eds), *Experiencing Power, Generating Authority: Cosmos, Politics, and the Ideology of Kingship in Ancient Egypt and Mesopotamia*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2013, pp. 285–309.

Potter, David, *A History of France, 1460–1560: The Emergence of a Nation State*, Macmillan, Basingstoke & London, 1995.

Price, Don K., *The Scientific Estate*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge (MA), 1965.

"Profession", *Online Etymology Dictionary*, www.etymonline.com/index.php?term=profession.

Radcliff-Brown, A. R., "Preface", in: M. Fortes, E. E. Evans-Pritchard (eds), *African Political Systems*, Fourth Edition, Oxford University Press, London, 1950, pp. xi–xxiii.

Raggio, Osvaldo, *Feuds and State Formation, 1550–1700: The Backcountry of the Republic of Genoa*, Palgrave Macmillan, Cham, 2018.

Ray, John, "Egypt under the Pharaohs", in: Andrew Erskine (ed.), *A Companion to Ancient History*, Blackwell Publishing, Chichester, 2009, pp. 189–200.

"Restoration of Empire", y: Robert L. Worden, Andrea Matles Savada and Ronald E. Dolan (eds), *China: A Country Study*, <http://countrystudies.us/china/9.htm>.

Riccucci, Norma M., Naff, Katherine C., Hamidullah, Madinah F., *Personnel Management in Government: Politics and Process*, Eighth Edition, Routledge, New York & Oxon, 2020.

Richards, Janet, “Text and Context in Late Old Kingdom Egypt: The Archaeology and Historiography of Weni the Elder”, *Journal of the American Research Center in Egypt*, Vol. 39, 2002, pp. 75–102.

Rigaudière, Albert, “The theory and practice of government in western Europe in the fourteenth century”, in: Michael Jones (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume VI c. 1300–c. 1415*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 17–41.

Riggs, Fred W., “Bureaucratic Links between Administration and Politics”, in: Ali Farazmand (ed.), *Bureaucracy and Administration*, CRC Press, Boca Raton, 2009, pp. 86–105.

Roberts, Gary E., “Issues and Challenges in Recruitment and Selection”, in: Steven W. Hays, Richard C. Kearney (eds), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects*, Fourth Edition, Prentice Hall, Upper Englewood Cliffs (NJ), 2003.

Roberts, John M., “Oaths, Autonomic Ordeals, and Power”, *American Anthropologist*, Vol. 67, No. 6, 1965, pp. 186–212.

Robertson, David, *The Routledge Dictionary of Politics*, Third Edition, London & New York, 2004.

Robinson, Benjamin Lewis, *Bureaucratic Fanatics: Modern Literature and the Passions of Rationalization*, De Gruyter, Berlin & Boston, 2019.

Rodenberg, Jeroen, “Medieval Virtues as Public Values? The Burgeoning Public Sector and the Articulation of Public Values in Late Medieval Holland”, *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 37, No. 4, 2015, pp. 268–283.

Rogow, Arnold A., Lasswell, H. D., “The Definition of Corruption”, in: Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Routledge, Oxon & New York, [1970] 2017, pp. 54–55.

Romzek, Barbara S., Dubnick, Melvin J., “Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy”, in: Camilla Stevers (ed.), *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration*, Westview Press, Boulder, 2001, pp. 182–204.

Schroeter, Eckhard, “Bureaucracy”, in: Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, First Volume, SAGE Publications, Thousand Oaks (CA), 2007, pp. 56–59.

Schröter, Eckhard, “The politicization of the German civil service: A three-dimensional portrait of the ministerial bureaucracy”, in: B. Guy Peters and Jon Pierre (eds), *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, Routledge, London & New York, 2004, pp. 55–80.

Schultz, David, “Merit system”, in: David Schultz (ed.), *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Facts On File Inc., New York, 2004, pp. 269–271.

Scott, James C., *Against the Grain: A Deep History of the Earliest States*, Yale University Press, New Haven and London, 2017.

Scott, Tom, “Germany and the Empire”, in: Christopher Allmand (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume VII c. 1415–c. 1500*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 337–366.

Scott, William G., Hart, David K., “The Moral Nature of Man in Organizations: A Comparative Analysis”, *The Academy of Management Journal*, Vol. 14, No. 2, June 1971, pp. 241–255.

Shafritz, Jay M., Russell, Edward W., Borick, Christopher P., *Introducing Public Administration*, Sixth Edition, Pearson Longman, New York, 2009.

Shanske, Darien, *Thucydides and the Philosophical Origins of History*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Shea, Jonathan, *Politics and Government in Byzantium: The Rise and Fall of the Bureaucrats*, I. B. Tauris, London, 2022.

Shlapentokh, Dmitry, *Societal Breakdown and the Rise of the Early Modern State in Europe: Memory of the Future*, Palgrave Macmillan, New York & Basingstoke, 2008.

Shore, Cris, Haller, Dieter, “Introduction – Sharp Practice: Anthropology and the Study of Corruption”, in: Dieter Haller, Cris Shore (eds), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London & Ann Arbor (MI), 2005, pp. 1–26.

Singh, Upinder, *A History of Ancient and Early Medieval India*, Pearson, Chennai, 2016.

Souryal, Sam S., McKay, Brian W., “Personal loyalty to superiors in public service”, *Criminal Justice Ethics*, Vol. 15, No. 2, 1996, pp. 44–62.

Southern, Richard W., *The Making of the Middle Ages*, Yale University Press, New Haven & London, 1987.

Stacey, Robert, “Nobles and knights”, in: David Abulafia (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume V c. 1198–c. 1300*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, pp. 13–25.

Stępień, Marek, *From the History of State System in Mesopotamia: The Kingdom of the Third Dynasty of Ur*, Akme – Studia historica, Zakład Graficzny UW, Warszawa, 2009.

Stille, Alexander, “The World’s Oldest Papyrus and What It Can Tell Us About the Great Pyramids”, *Smithsonian Magazine*, October 2015, <https://www.smithsonianmag.com/history/ancient-egypt-ship-ping-mining-farming-economy-pyramids-180956619/>.

Stone, Daniel, *The Polish-Lithuanian State, 1386–1795*, University of Washington Press, Seattle & London, 2001.

Strobel, Kari R., Alonso, Alexander, Cohen, Debra J., Kurtessis, James N., *Defining HR Success: 9 critical competencies for HR professionals*, Society for Human Resource Management, Alexandria (VA), 2015.

Sundell, Anders, “Are Formal Civil Service Examinations the Most Meritocratic Way to Recruit Civil Servants? Not in All Countries”, *Public Administration*, Vol. 92, No. 2, 2014, pp. 440–457.

Swart, Koenraad W., “The Sale of Public Offices”, in: Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Routledge, Oxon & New York, [1970] 2017, pp. 82–90.

Šlik, Moric, „Kada je čovek odgovoran”, u: Petar Bojanić i Predrag Krstić (prir.), *Odgovornost: individualna i kolektivna*, Službeni glasnik, Beograd, 2008, str. 173–182.

Tarschys, Daniel, “Secret Institutions in Russian Government: A Note on Rosenfeldt’s Knowledge and Power”, *Soviet Studies*, Vol. 37, No. 4, 1985, pp. 525–534.

Taylor, Frederick W., "Scientific Management", in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Thomson Wadsworth, Boston, 2007, pp. 36–38.

"The Chinese Regain Power", y: Robert L. Worden, Andrea Matles Savada and Ronald E. Dolan (eds), *China: A Country Study*, <http://countrystudies.us/china/11.htm>.

The Geography of Strabo, Duane W. Roller (Translation), Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

"The Mauryan Empire", in: James Heitzman and Robert L. Worden (eds), *India: A Country Study*, <http://countrystudies.us/india/7.htm>.

"The Russian Secret Police", *The Police Journal*, Vol. 2, No. 3, 1929, pp. 492–502.

Thomassen, Bjørn, *Liminality and the Modern: Living Through the In-Between*, Ashgate, Farnham, 2014.

Thompson, Paul, Alvesson, Mats, "Bureaucracy at Work: Misunderstandings and Mixed Blessings", in: Paul du Gay (ed.), *The Values of Bureaucracy*, Oxford University Press, Oxford & New York, 2005, pp. 89–114.

Tin-bor Hui, Victoria, *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Tompson, Denis F., *Politička etika i javna služba*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

Treadgold, Warren, *A History of Byzantine State and Society*, Stanford University Press, Stanford (CA), 1997.

Trigger, Bruce G., *Understanding Early Civilizations: A Comparative Study*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Ullmann, Walter, *A Short History of the Papacy in the Middle Ages*, Second Edition, Routledge, London & New York, 2003.

Underkuffler, Laura S., "Defining Corruption: Implications for Action", in: Robert I. Rotberg (ed.), *Corruption, Global Security, and World Order*, World Peace Foundation and American Academy of Arts & Sciences, Cambridge (MA), 2009, pp. 27–42.

Van Berkel, Maaïke, “Embezzlement and reimbursement. Disciplining officials in ‘Abbāsīd Baghdad (8th–10th centuries A.D.)”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 34, No. 11, 2011, pp. 712–719.

Van Dam, Raymond, “Merovingian Gaul and the Frankish conquests”, in: Paul Fouracre (ed.), *The New Cambridge Medieval History: Volume 1 c.500–c.700*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 193–231.

Van de Mieroop, Marc, *King Hammurabi of Babylon: A biography*, Blackwell Publishing, Malden, Oxford and Carlton, 2005.

Van de Walle, Steven, “Context-Specific Images of the Archetypical Bureaucrat: Persistence and Diffusion of the Bureaucracy Stereotype”, *Public Voices*, Vol. 7, No. 1, 2004, pp. 3–12.

Van Klaveren, Jacob, “The Concept of Corruption”, in: Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Routledge, Oxon & New York, [1970] 2017, pp. 38–40.

Van Langenhove, Luk, Harré, Rom, “Cultural stereotypes and positioning theory”, in: Luk Van Langenhove (ed.), *People and Societies: Rom Harré and Designing the Social Sciences*, Routledge, Oxon & New York, 2010, pp. 236–247.

Van Wart, Montgomery, “Organizational Investment in Employee Development”, in: Stephen E. Condrey (ed.), *Handbook of Human Resource Management in Government*, Second Edition, Jossey-Bass, San Francisco (CA), 2005, pp. 272–294.

Vernus, Pascal, *Affairs and scandals in ancient Egypt*, Cornell University Press, Ithaca, 2003.

Vitullo-Martin, Julia, J. Robert Moskin (eds), *The Executive’s Book of Quotations*, Oxford University Press, Oxford & New York, 1994.

“Vizier”, *Online Etymology Dictionary*, <https://www.etymonline.com/word/vizier>.

Walbank, F. W., “Monarchies and monarchic ideas”, in: F. W. Walbank, A. E. Astin, M. W. Frederiksen, R. M. Ogilvie (eds), *The Cambridge Ancient History*, Vol. VII, Cambridge University Press, Cambridge, 1984, pp. 62–100.

- Waldo, Dwight, *The Enterprise of Public Administration: A Summary View*, Chandler and Sharp, Novato (CA), 1992.
- Warburton, David A., *State and Economy in Ancient Egypt: Fiscal Vocabulary of the New Kingdom*, University Press, Fribourg, 1997.
- Warren, John, “The Ethics and Morality of the Ancient Egyptians”, www.touregypt.net/featurestories/ethics.htm.
- Watson, Tony, *In Search of Management: Culture, chaos and control in managerial work*, Routledge, London, 1994.
- Weeden, Mark, “State Correspondence in the Hittite World”, in: Karen Radner (ed.), *State Correspondence in the Ancient World: From New Kingdom Egypt to the Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 32–63.
- Wells, Colin, *The Roman Empire*, Second Edition, Harvard University Press, Cambridge (MA), 1992.
- “What is History?”, *History Today*, Vol. 70, Issue 8, August 2020, <https://www.historytoday.com/archive/head-head/what-history>.
- Wickham, Chris, *Early Medieval Italy: Central Power and Local Society 400–1000*, MacMillan, London & Basingstoke, 1981.
- Wiesehöfer, Josef, “The Achaemenid Empire”, in: Ian Morris and Walter Scheidel (eds), *The Dynamics of Ancient Empires: State Power from Assyria to Byzantium*, Oxford University Press, Oxford, 2009, pp. 66–98.
- Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, Basic Books, New York, 1989.
- Xi, Tianyang, “Meritocracy or Patronage? Internal Conflicts and the Political Control Over Bureaucracy in the Imperial China 1644–1911”, National School of Development, Peking University, https://jjxy.henu.edu.cn/__local/5/6D/E9/C60221AA9F5C03453A69B8D6AAC_A4006181_53F05.pdf?e=.pdf.
- Yoffee, Norman, *Myths of the Archaic State: Evolution of the Earliest Cities, States, and Civilizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Zagorin, Perez, *Francis Bacon*, Princeton University Press, Princeton, 1999.

Zannini, Andrea, "Economic and social aspects of the crisis of Venetian diplomacy in the seventeenth and eighteenth centuries", in: Daniela Frigo (ed.), *Politics and diplomacy in early modern Italy: The structure of diplomatic practice, 1450–1800*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000, pp. 109–146.

Zinn, Dorothy Louise, "Afterword – Anthropology and Corruption: The State of the Art", in: Dieter Haller, Cris Shore (eds), *Corruption: Anthropological Perspectives*, Pluto Press, London & Ann Arbor (MI), 2005, pp. 229–239.

Živojinović, Dragoljub R., *Uspori Evrope (1450–1789)*, Matica srpska, Novi Sad, 1989.

Бек, Ханс-Георг, *Византијски миленијум*, Слио и Глас српски, Београд, 1998.

Берлев, Олег, „Чиновник”, у: Серђо Донадони (ур.), *Ликови сџарої Еџиџа*, Слио, Београд, 2005, стр. 95–129.

Бордман, Џон, Грифин, Џаспер, Мари, Озвин, *Оксфордска историја римскої свџа*, Слио, Београд, 1999.

Бордман, Џон, Грифин, Џаспер, Мари, Озвин, *Оксфордска историја Грчке и хеленисџичкої свџа*, Слио, Београд, 1999.

Браун, Томас, „Преображај римског Медитерана (400–900)”, у: Џорџ Холмс (ур.), *Оксфордска историја средњовековне Европје*, Слио и Глас Српски, Београд и Бања Лука, 1998, стр. 11–67.

Вебер, Макс, *Привреда и друшџво*, други том, Просвета, Београд, 1976.

Вујаклија, Милан, *Лексикон сџраних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980.

Камфора, Луђано, „Грађанин”, у: Жан-Пјер Вернан, *Ликови сџаре Грчке*, Слио, Београд, 2007, стр. 127–154.

Капра, Карло, „Чиновник”, у: Мишел Вовел (ур.), *Човек доба џросвџеносџи*, Слио, Београд, 2006, стр. 323–358.

Кораћ Срђан Т., „Јавни службеник за 21. век: ка савременом учитавању гесла ‘племство обавезује’”, *Српска џолиџичка мисао*, год. 24, vol. 57, бр. 3/2017, стр. 273–288.

Кораћ, Срђан Т., „Пристрасност као препрека ваљаном етичком одлучивању у јавној управи”, *Полијтичка ревија*, Vol. 50, бр. 4, 2016, стр. 157–178.

Кораћ, Срђан Т., „Спровођење реформе јавне управе у Србији: пример појединачне одговорности”, *Српска њолијтичка мисао*, год. 21, vol. 45, бр. 3, 2014, стр. 53–74.

Кораћ, Срђан Т., *Јавна ујрава у моралном ѡроцеју*, Институт за политичке студије, Београд, 2016.

Кораћ, Срђан, „Корупција средњег обима: шта представља и како се суочити са њом”, у: Добривоје Радовановић и Александра Булатовић (уред.), *Корујиција*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања и Центар за менаџмент, Београд, 2005, стр. 269–284.

Кораћ, Срђан Т., Булатовић, Александра, „Улога организација грађанског друштва у конституисању антикорупцијске политике у Србији”, *Српска њолијтичка мисао*, vol. 79, бр. 1/2023, стр. 101–123.

Курт, Амели, *Сѡари исѡок*, први и други том, Завод за уѡбенике и наставна средства, Београд, 2004.

Ло, Џон, „Ренесансни владар”, у: Еуђенио Гарин (ур.), *Човек ренесансе*, Слио, Београд, 2005.

Марковић, Љиљана, Јовић Марина, *Исѡорија цивилизације Јајана: од ѡочешака до ѡериода Нара*, Либер, Београд, 2008.

Нигро, Салваторе С., „Секретар”, у: Розарио Вилари (ур.), *Ликови бурока*, Слио, Београд, 2004, стр. 105–124.

Маркс, Карл, *Осамнаесѡи бример Луја Бонајарѡе*, Просвета и БИГЗ, Београд, 1977.

Оболенски, Димитрије, Оти, Роберт (уред.), *Исѡорија Русије*, Слио, Београд, 2003.

Острогорски, Георгије, *Исѡорија Визанѡије*, Народна књига и Алфа, Београд, 1998.

Перић Дилигенски, Тијана, *Расѡрава о ѡолијтичкој корујицији*, Чигоја штампа, Београд, 2021.

Робер, Жан-Ноел, *Сѡари Рим*, Слио, Београд, 2009.

Рокати, Алесандро, „Писар”, у: Серђо Донадони (ур.), *Ликови сѣа-рої Еїиїѣа*, Сlio, Београд, 2005, стр. 71–94.

Станковић, Владан, *Лоїика ѣравославне цивилизације*, Институт за политичке студије, Београд, 2023.

Херодот, *Исѣорија*, Дерета, Београд, 2018.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

316.343:35

005.4:316

35.084

КОРАЋ, СРЂАН, 1973-

Бирократе и владари : поглед у свет неформалних пракси /
Срђан Т. Кораћ. - Београд : Институт за политичке студије, 2023
(Београд : Донат граф). - 234 стр. ; 25 cm

Тираж 50. - Напомене и библиографске референце уз текст.
- Библиографија: стр. 207-234.

ISBN 978-86-7419-385-3

а) Бирографија -- Службеници

б) Јавне службе

COBISS.SR-ID 133871625