

СЛУЖБЕНА НЕПОСЛУШНОСТ

Александар ФАТИЋ

ДИСКРЕЦИЈА КАО САСТАВНИ ДЕО ЈАВНЕ СЛУЖБЕ

Послушности

Послушност као функционални принцип је уграђена у све формалне организације, јер без ње не би могла постојати хијерархија и службеници се не би могли делити у категорије оних који одлучују, и оних који те одлуке на мање или више креативан начин извршавају. Самим тим, без принципа послушности, стратегија и планирање би постали немогући у било којој организацији, па и у друштву у целини. Стога се покорвање надређеној власти сматра друштвеном врлином, али, као и остале врлине, и покорвање има своје границе и подразумева специфично морално оправдање и вредновање онда када општи принципи његовог легитимитета дођу у питање.

Послушност се толико високо вреднује да се често поистовећује са лојалношћу организацији. Службеник који поступа послушно у односу на надређеног остварује висок степен поверења, тј. увећава укупан социјални капитал од стране надређеног, и самим тим његова улога у организацији постаје значајнија, јер га колеге и надређени сматрају поузданијим и важнијим кадром од оних који показују мању способност за послушање. Сматра се да је способност за послушност кључна за радну дисциплину и постизање оптималних резултата било које формалне организације. Самовољни запослени, несклони послушању, угрожавају ефикасност пословања и нарушавају атмосферу у којој је могуће продуктивно и јасно контролисање активности организације и свих њених делова.

Послушање се такође често сматра и врлином само по себи. У духовном животу, пре свега у цркви, у многим религијама, послушање свом духовном руководиоцу, духовнику, сматра се највећом врлином, и поистовећује се са одрицањем од сопствене воље. Спремност на послушање у овом контексту подразумева велики подвиг воље, јер се појединац, у том случају, не одриче своје воље зато што он није способан да расуђује, већ зато што тиме показује поверење у односу на духовног руководиоца и препушта одговорност за резултате свог самоизграђивања њему.

Ипак, принципи послушања у животу формалних организација, поготово у јавној администрацији, се значајно разликују од поменуте врсте безусловног послушања. Формалне организације имају јасно дефинисане и конкретизоване циљеве које треба постићи применом одговарајућих и дозвољених стратегија. Послушање стога има инструменталну функцију да се постигне циљ организације, и често ће надређени охрабрити непослушање, односно службену непослушност, уколико се, као крајњи резултат таквог избора, покаже да је задати циљ организације у већој мери постигнут него што би то било случај да је службеник поступио дословно у складу са принципом службене послушности. У животу формалних организација, последице у већој мери опредељују вредновање послушности или непослушности него начелни разлози, док је у духовном животу другачије, пошто је у овом другом контексту послушање пре свега врлина, дакле у извесном смислу и циљ по себи.

Потреба за етичким оправдањем дискреције и право на ризик

У целини етичко посматрање поступања у било ком контексту подразумева да поступке треба морално оправдати, а то се пре свега односи на оне поступке чије последице сноси други људи. Пошто је у раду јавне службе по дефиницији реч о поступцима који утичу на животе и околности деловања других људи, јер јавни службеник утиче на њихове интересе вршењем јавног овлашћења на основу делегиране јавне моћи, поступци у домену рада јавне администрације су

без сумње предмет етичког оправдања.

Јавни службеник као одлучилац поступа на основу права на дискрецију које му је дато као саставни део јавног овлашћења којим располаже у свакодневном обављању свог посла. Уколико је службеник виши у хијерархији јавне службе, његова овлашћења су обухватнија и степен дискреције на коју има право је виши, а самим тим је и утицај одлука које су резултат његовог просуђивања околности од већег утицаја на друге, односно на јавност у целини. Као што је у војсци одлука командира вода директно релевантна пре свега за војнике који сачињавају вод, а одлука команданта пука за многа већи број људи који сачињавају пук, тако је и одлука начелника једне велике службе или управе унутар било које јавне службе од утицаја на далеко већи број људи него одлука руководиоца сектора у служби општих послова у некој општини. Ниво овлашћења, дакле, одговара релевантности и утицају одлука које појединачни јавни службеник доноси.

Јавни службеник, поступајући у складу са правом на дискрецију, делује на основу сопственог индивидуалног просуђивања разлога за или против неке врсте службеног поступања. Он настоји да одговори на задатак, односно насталу ситуацију, на најадекватнији начин, али према свом виђењу ствари. Самим тим, могућност грешке, погрешног схватања околности, или пак погрешне процене најадекватнијег начина поступања је „уграђена” у свако дискреционо поступање. Ризик од погрешног поступања је увек присутан, и овлашћење је механизам којим друштвене институције *distribuiрају право на предузимање ризика* у име целе службе, па и друштва у целини. Стога, када службеник греши у оквиру својих овлашћења, ако у поступању нису присутни коруптивни мотиви, дакле мотиви који су у вези са приватним интересом а не са интересом службе, његова грешка се делимично приписује институцији, а делимично њему самом. Дакле, његов неуспех да реши проблем је неуспех институције за коју ради, а питање о његовој одговорности за грешку се поставља само унутар институције.

Уколико службеник задужен за надзирање прања новца, а поступајући у складу са својим дискреционим

овлашћењима, пропусти да спречи велики трансфер у иностранство новца стеченог чињењем озбиљних кривичних дела, кривица за његов неуспех ће бити, у јавности, приписана његовој служби, дакле агенцији за борбу против прања новца, одговарајућој полицијској или другој владиној служби. Подразумевајући да је погрешно и неефикасно поступање службеника резултат погрешне процене, а не корупције, питање о одговорности службеника, пре свега са професионалне стране, поставиће се унутар његове службе, и евентуална мера која се може предузети у односу на њега је премештање на другу дужност, упозорење, или било која друга мера које проистиче из процене способности службеника и најбоље употребе његових знања од стране организације у светлу новонастале ситуације. Међутим, уколико службеник прекорачи своја овлашћења, па тиме изађе из домена легитимног поступања, односно права на ризик које му је овлашћењем друштво дало, онда он може одговарати дисциплински, прекршајно или кривично, зависно од тога како закон регулише одговарајућу врсту преступања правила. У оба случаја последица може бити иста, то јест новац може бити пребачен у иностранство, али поступање према службенику који је узрочно одговоран за ту последицу ће бити битно различито, зависно од тога да ли је он деловао у складу са својим правом на ризик или је нарушио границе тог права.

Природно је да се, при дистрибуирању права на ризик, води рачуна о томе да ризик буде најмањи могући, па се одабирање оних којима ће право на ризик бити поверено, у начелу, спроводи у складу са начелом компетенције, односно квалификованости и способности да се доносе одговарајуће процене у некој области и на одговарајућем нивоу одлучивања. Другим речима, у начелу, ниво одговорности, а самим тим и ниво овлашћења, одговара нивоу компетентности. У систему јавне администрације, они који су на вишим позицијама одговорности би, стога, требало да буду и у вишем степену компетентни од оних на нижим позицијама.

Проблеми са правом на ризик се појављују онда када је принцип еквиваленције компетенције и овлашћења нарушен, а то је случај у свим политичким системима у који-

ма велики број функција у систему јавне администрације зависи од политичких компромиса и договора. С обзиром на сложене односе снага у политичким институцијама и потребу да се праве договори о компензацијама између политичких странака, често се управо кључне функције у институцијама, дакле оне на самом врху хијерархије одлучивања и са највећим овлашћењима, а самим тим и са највећим правом на ризик, расподељују без узимања у обзир начела компетенције, већ на основу расподеле места у администрацији између припадника странака на власти.

Резултат система „политичких именовања” је проблематичан, бар у три различита смисла. Пре свега, право на велики ризик се додељује појединцима који нису најкомпетентнији за процену, а често и таквим појединцима који уопште немају ни оптималну компетенцију за додељени степен права на ризик. Сходно томе, грешке које се дешавају често доносе велике трошкове за друштво, како у финансијском тако и у моралном и функционалном смислу. Затим, често се дешава и то да политички именовани функционери једноставно не раде свој посао, јер немају довољно жеље, знања и самопоуздања, па препуштају проблеме времену чекајући да „се сами реше”, што такође доноси јасне штете комплетном друштву. Коначно, политички именована лица се, управо због начина на који су именована, мењају када се промене политичке околности, а то је у многим земљама врло често, што урушава стабилност јавне службе и ствара додатне „транзакционе” трошкове повезане са потребом за кадровским, материјалним и организационим прилагођавањима на честе промене руководства. Сва три типа поремећаја интегритета јавне службе су повезана са општом контроверзом у вези са политичким утицајем на јавну администрацију, а она се огледа у чињеници да, када се једном допусти да политика одлучује уместо принципа самерљивости компетенције и нивоа права на ризик, често се руше и други критеријуми за процену јавног службеника, па се дешава да јавни службеник који је на своју дужност постављен због политичких мотива чини и кривична дела, а контролни систем не може довести до тога да он буде смењен, јер политички разлози то не дозвољавају.

У начелу, оног тренутка када политички разлози почну да диктирају кадровску политику у јавној администрацији, може се с правом закључити да од борбе против корупције не може бити никаквих резултата, и да је свака дискусија у том смеру чиста политичка пропаганда која нема изгледа да буде примењена у стварности. Јавни одлучиоци имају највећи утицај на расподелу друштвених ресурса, енергије и социјалног капитала поверења. Делегирано право на ризик које проистиче из јавног овлашћења је основа интегритета јавне службе, и његово компромитовање нарушавањем, или чак потпуним укидањем, кореспонденције између нивоа овлашћења и нивоа компетенције је само по себи корупција. Политичко именовање јавних службеника не служи интересима јавности, нити интересима службе, нити интересима друштва. Оно такође не служи ни моралним принципима равноправности грађана и једнаким правима на запослење у јавном сектору. Такво именовање једино служи посебним, политичким интересима једне групе на власти, која се на тај начин одржава на власти, било да јој такво погађање омогућава да формира владу, било да је одржи. Таква политичка групација која компромитује интегритет кадровске политике у јавној администрацији на своју корист је политичка олигархија, а свако поступање у складу са јавним овлашћењем, у која спада и постављање јавних службеника, ради стицања неке приватне, укључујући и групну, политичку, партијску корист, само по себи је корупција. Стога су системи у којима се неразумно велики број функционера налази на својим положајима због политичких разлога функционално корумпирани сами по себи и у њима не може бити делотворне борбе против корупције.

ЗАКОНИТОСТ КАО ЕЛЕМЕНТ ВРШЕЊА ЈАВНОГ ОВЛАШЋЕЊА

Најопштији оквир регулисања вршења јавног овлашћења је законско омеђивање права на предузимање ризика. У целини, теоријски посматрано, друштвена улога закона је у томе да обезбеди мир, то јест избегавање непотребних конфликта у друштву, и неопходан ниво предвидивости поступака учесника у друштвеном животу. Све

трансакције у друштву, дакле сви друштвени односи у којима се предузимају неке радње, од трговине до ступања у службенички однос, подразумевају извесна узајамна уверавања учесника у тим односима да ће поступати на одређени начин и да ће избегавати поступање на друге начине.

Склапање уговора о трговини подразумева неку размену добара за новац, бартер подразумева размену робе за робу или услуге за услугу, а улазак у радни однос подразумева извесне обавезе и права заузврат за одређену плату и привилегије. Сваки од ових односа подразумева званично санкционисање могућих прекршаја договора или уговора, како би се санкцијама које су придодате евентуалном кршењу уговора дестимулисало девијантно поступање у односу на споразум, а самим тим обезбедила већа вероватноћа предвидивог поступања. Максимум друштвене предвидивости доноси и максимум осећања сигурности свих учесника у друштвеном животу. Тај принцип се односи на све друштвене трансакције, а поготово на оне које проистичу из дискреционог поступања јавних службеника. Наиме, трансакције засноване на дискреционим одлукама су сама супстанца друштвеног одлучивања, али истовремено и највећи извор потенцијалне друштвене опасности. Појединац који, путем делегираног овлашћења, располаже државном моћи, дакле оном врстом моћи која је несамерљиво већа и потенцијално разорнија од моћи било ког члана друштва, погрешним или злонамерним одлучивањем и применом те моћи може нанети велико зло друштву и појединцима у њему. У најопаснијим и најосетљивијим областима, у које спадају и трансакције засноване на јавном овлашћењу, предвидивост поступања је регулисана законом. Закон, теоријски посматрано, запрећеним санкцијама дестимулише девијације од договора и уговора, било да су они експлицитни, или да представљају имплицитно претпостављене, али свима довољно јасне, друштвене норме.¹

1 Ваља имати у виду да закон само теоријски игра ову улогу. Ефикасност санкција се веома разликује од прекршаја до прекршаја, од кривичног дела до кривичног дела, и у целини постоје врло велике контроверзе у погледу деловања санкција. Теоријски оквир у коме се претпоставља да би закон, запрећеним санкцијама за девијације од легитимних друштвених очекивања, требало, логички посматрано, да дестимулише девија-

Законско регулисање одступања од договора, обећања и норми се заснива на рационалном предвиђању последица од стране јавног службеника или било ког другог учесника у важним друштвеним трансакцијама. Стога је санкција утолико делотворнија као претња, дакле утолико ефикасније спречава прекршаје легитимних очекивања, уколико је познатија јавности, типичан починилац одређене врсте прекршаја је рационалнији и склонији предвиђању последица, и правосудни систем је ефикасан, тако да највећи број оптужења доводи до праведне пресуде, то јест највећи број одговорних се проглашава кривим и санкционише. У корумпираном систему у коме правосудје не функционише праведно и ефикасно, превентивна функција закона је потпуно разводњена и ту законско регулисање одступања од легитимних очекивања нема значајну вредност. Сходно томе, у поменутим околностима расте и степен друштвене аномије, конфузије, и опада општа предвидивост поступања.

Уколико систем предвиђен за ефикасну примену закона као регулишућег механизма недовољно ефикасно и праведно функционише, онда је јасно да ни најопштији нормативни оквир унутар институционалног система којим се регулише девијација од правила не може испуњавати своју функцију. У таквој ситуацији службеници користе своју дискрецију на све начине који им стоје на располагању, а да при томе не буду ухваћени, што значи да је институционални интегритет срушен, и једина озбиљна баријера потпуној анархији је лични интегритет, дакле лични морал јавног службеника. Пошто се тај лични морал разликује од службеника до службеника, предвидивост је изгубљена, и ствара се осећање страха и неизвесности у свакодневном животу и односима са институцијама. У таквом друштву је

цију, само је претпостављено објашњење. У пракси, закон у многим случајевима, пре свега у случајевима озбиљнијих кривичних санкција, затвора пре свега, не делује на начин генералне превенције. Овај аутор је о томе више писао у: *Punishment and restorative crime-handling: A social theory of trust*, Avebury, Ashgate Publishing, Aldershot, 1995. Ипак, када је реч о санкцијама у управном поступању, дакле о санкцијама које се односе на ефикасност и професионалност у поступању јавних службеника, нема озбиљних разлога да се сумња у њихову делотворност.

сасвим нормално очекивати „галопирајућу корупцију” у свим секторима јавне службе, али истовремено и изражен јавни дискурс, јавну расправу о томе како је корупција главни проблем и како је „приоритет владе” да се против ње бори.

Примера ради, у Србији је у периоду „демократских” промена, између 2000. и 2003. године, почињено много кривичних дела на највишим државним нивоима, укључујући озбиљне случајеве корупције у парламенту кроз фалсификовање гласова одсутних посланика. Почетком 2005. године, две године након откривања оваквих случајева, судски исходи још увек нису обезбеђени. И даље се не зна ко је починио ова дела, као што се не знају ни резултати пословања државних органа са организационе и тачке гледишта унутрашњег интегритета, јер нове власти нису спровеле поступак снимања и анализе претходног управљања.

Имајући у виду теоријску улогу закона да предвиђеним санкцијама дода посебне трансакционе трошкове девијацијама од правила и да тиме дестимулише девијантно поступање у односу на легитимна друштвена очекивања, посебно је проблематично законско регулисање управног поступања којим се предвиђају одређени типови поступања, рокови за решавање управних ствари и одговарање на захтеве грађана, а истовремено се не предвиђа експлицитно никаква санкција за непоступање у складу са наведеним одредбама. На подручју Србије и Црне Горе постоји традиција оваквог законског уређивања управне области која се може назвати козметичком, јер самим тим што, рецимо, пренебрегавање законом предвиђених рокова за решавање управних ствари не повлачи никакву санкцију, само регулисање рокова је чисто маска за фактичко нерегулисање ове области. Стога је била уобичајена пракса да државна управа не хаје за законом предвиђене рокове, и да их отворено и намерно крши.

Сви наведени недостаци у законском регулисању примене дискреције јавног службеника су у супротности са начелом обезбеђивања максималне предвидивости у поступању државних институција, полазећи од претпоставке да „сваки рационални учесник у друштвеном животу мора желети максималну предвидивост”, просто зато што ће на тај

начин најлакше остварити своје пројекте и циљеве у друштву. Ако грађанин не зна како ће јавна администрација у појединим случајевима поступати, његов однос са институцијама се претвара у лутрију, а не у структурисану сарадњу, а самим тим је његова способност за планирање постизања својих циљева у домену односа са институцијама, имовинских и других односа, знатно умањена.

Раст степена друштвене аномије који проистиче из недовољне регулисаности дискреције у поступању јавне администрације, самим тим што умањује предвидивост поступања, доводи и до неизвесности исхода односа са институцијама, а то подразумева да ће грађани природно бити спремни на најгоре могуће исходе, на конфликте са институцијама и на конфликте између сопствених интереса и интереса других грађана. Они ће се, самим тим, припремати за најгоре могуће исходе, и атмосфера конфликта у друштву ће бити веома изражена. Створиће се, на нивоу узајамних очекивања, потенцијал за „рат свију против свих”, односно за антагонизованост и хаос у односима, који погодују развијању свих врста друштвених аномалија. На тај начин, неуспех законског регулисања да обезбеди предвидивост ће исходovati и у његовом неуспеху да обезбеди друштвени мир. Аномија, непредвидивост и конфликти ће карактерисати друштво у коме законско регулисање поступања јавне администрације није довољно адекватно.

ОБЈАШЊЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ ОДНОСА ПУТЕМ ДРУШТВЕНИХ УЛОГА

Један од занимљивих начина да се представи учествовање појединаца у друштвеном животу, посредованом институцијама и другим формалним организацијама, је преко категорије друштвених улога. По овом моделу, појединци играју одређене друштвене улоге и тиме дефинишу своје учешће у друштвеној динамици, а под улогом се подразумева систематско учествовање у неком аспекту активности неке институције или организације. Другим речима, под играњем улоге се подразумева сарадња са институцијама или организацијама. При томе, све улоге које појединци играју служе специ-

фичним циљевима, а те циљеве дефинишу саме организације унутар којих се улоге одвијају.

На овом месту у излагању се сусрећемо са питањем о службеној непослушности. Наиме, иако се, са једне стране, може довести у питање становиште да се све друштвене улоге своде само на учествовање у раду формалних организација (шта се, на пример, дешава са друштвеним улогама независних интелектуалаца или писаца, који нису повезани ни са каквом организацијом, па чак имају и отпор према организацијама, а они ипак играју врло изражене и значајне друштвене улоге?), од помоћи је размотрити различите типове улога у односу на учешће појединца у институционалном животу.

Друштвено вредновање институционалних циљева и средстава

На почетку смо рекли да је етичко оправдање потребно сваком поступку јавног службеника, јер он утиче на друге чланове друштва самим својим положајем и деловањем у систему јавне администрације, у коме се његов рад одликује извесним степеном дискреције у одлучивању и поступању. Сама чињеница да то поступање захтева етичко оправдање подразумева и да је оно предмет ширег друштвеног вредновања, а не само вредновања унутар институције и од стране институције.

Један од критеријума за друштвено вредновање улога је и питање о легитимним, то јест прихватљивим средствима за постизање циљева појединих друштвених улога са шире друштвене тачке гледишта. Иако би, у идеалном случају, требало да друштвене улоге одговарају најважнијим друштвеним вредностима, то није увек случај, већ често долази до закривљења вредности. Разлог томе је у чињеници да, бар у највећем броју случајева, друштвене улоге дефинишу формалне организације унутар којих се оне одвијају, а свака формална организација има сопствене корпоративне интересе који, у зачетку, одговарају друштвеним вредностима, али потом, у току развоја формалне организације, обично почињу да се

разликују од друштвених вредности.

Свака формална организација настаје на основу препознате друштвене потребе, било да се ради о приватној компанији или о јавној институцији. Приватна компанија за трговину ципелама настаје на основу препознате потребе да се у друштву дистрибуира обућа, а та потреба је у складу са приватним интересом власника компаније да оствари профит сервисирањем друштвене потребе. Јавна установа, попут службе платног промета, настаје на основу препознате потребе да се регулише и надгледа плаћање пореза и прикупљање других давања грађана држави, а та потреба је у складу са интересом одређеног броја квалификованих и заинтересованих грађана да се запосле у тој установи. Полиција настаје као институционализација препознате потребе за контролом девијантног понашања у друштву, итд. Супротно томе, у друштву није могуће формирати формалне организације које су у супротности са признатим друштвеним потребама или их опструирају. Приватну компанију за растурање хероина није могуће формирати као формалну, дакле легалну, организацију, а исто тако није могуће ни отворити продавницу ватреног оружја без контролног режима дозвола (у неким савезним државама Сједињених Америчких држава је и то могуће, па се ватрено оружје чак може наручити поштом).

Иако настаје као израз признатих друштвених потреба, временом, формална организација било ког типа развија сопствене корпоративне интересе који нису идентични друштвеним потребама, па се између директних друштвених потреба и корпоративних интереса у управљачком процесу праве компромиси. Примера ради, полиција настаје да би служила интересима безбедности друштва, али временом она развија сопствене организационе и корпоративне интересе, као што су интереси да друштво њеним припадницима обезбеди привилегије, попут бенефицираног радног стажа због ризика присутног у обављању тог занимања, да не буде отпуштања службеника чак и онда када њихов број превазилази потребе, да и када је стање безбедности у друштву добро буџет за полицију не буде смањен, да се њеним припадницима обезбеде станове, итд. Медицинске установе имају корпо-

ративне интересе да им се обезбеде друштвена средства за грејање, оправке, ремонте, за унапређивање технологије, за одласке лекара на усавршавања, као и да се лекари као професија у што већој мери изузму из система кривичне одговорности за дела почињена у току обављања свог посла, те да практично искључиви надзор над одговорношћу у обављању њиховог посла преузму њихове колеге, то јест припадници стручних удружења, а не „лаичко друштво”. Сви ови интереси не морају у сваком тренутку, па ни дугорочно посматрано, нужно бити у друштвеном интересу, али управљачи их имају у виду као природан продужетак функционисања формалних организација, па тако преговарају о буџетима тих организација делимично независно од тренутних потреба за њиховим услугама, излазе им у сусрет „на пола пута” између реалних потреба и могућности друштва и захтева тих организација, и у целини настоје да колико је то оптимално изводиво задовоље њихове интересе.

Корпоративни интереси формалних организација подразумевају да оне најчешће теже да прошире домен свог деловања и да тако проширен домен наметну друштву, а заузврат да траже што више привилегија за своје чланове од друштва. Проширење домена подразумева и повећање броја улога у тим организацијама, а што је још важније, то подразумева повећање броја и ширине циљева организације. Проширени и умножени циљеви траже додатна средства за реализацију, а та средства зависе од нивоа друштвеног овлашћења у вршењу појединих улога. Упоредо са растом броја и димензија улога које организација сама производи, она тражи и проширивање овлашћења за примену радикалних и многобројнијих средстава, а тиме и за подизање нивоа свог друштвеног значаја. Ту на сцену ступа друштвено вредновање циљева улога, у погледу тога шта је примерено овлашћење, а шта није, као и шта су примерени циљеви организације, а шта нису.

Институционални циљ, то јест циљ формалне организације, може бити, примера ради, дистрибуција што веће количине антибиотика на тржишту једне земље. Учинак службеника који координира дистрибуцију антибиотика ће,

према томе, бити утолико бољи уколико он дистрибуира више антибиотика. При томе, он може користити различита средства за реализацију тог циља. На пример, може једноставно питати апотеке колико антибиотика се троши и препустити њима да наручују онолико антибиотика колико задовољава њихове потребе, а тиме и потребе становништва. Затим, може правити посебне договоре са великим медицинским установама, попут болница, и продавати им антибиотике унапред, у већим количинама, за смањену цену, на такав начин да рок трајања лекова омогући њихово трошење у дужем предстојећем периоду. Такође, он може рекламирати антибиотике које производи на плакатима у градовима, препоручујући грађанима који антибиотик да узимају и како када осећају симптоме инфекције. Затим, он може организовати растурање летака о лековима у школама на којима се деци препоручује да лекове купују и што више узимају када се не осећају добро.

У последња два случаја, службеник ће користити средства која ће наићи на отворено друштвено неодобравање, а највероватније и на кривичну санкцију, јер је прописивање узимања лекова у домену овлашћења лекара, а не дистрибутера лекова, и јер је реч о недозвољеној и потенцијално здравствено опасној форми маркетинга лекова. У овом случају се ради о друштвеном вредновању средстава за постизање циљева формалне организације, односно циљева улоге службеника задуженог за дистрибуцију лекова.

Могуће је, међутим, да и сам циљ да се на тржишту пласира што више антибиотика наиђе на друштвено неодобравање, поготово уколико је тржиште већ засићено антибиотицима, њихова потрошња је, по проценама лекара, већ претерана, не постоји акутна здравствена потреба за повећањем њихове потрошње, и већ постоји забрињавајућа пракса самовласног узимања антибиотика код грађана, без консултовања лекара. Рецимо, у ситуацији у којој постоји здравствена политика да се, у циљу побољшања здравља становништва, стане на пут непотребном узимању антибиотика и да се ограничи њихово преписивање и слободна продаја, друштвена оцена самог циља компаније да на тржиште

пласира што више својих антибиотика би била негативна. Реч је о стратешким разлозима за негативну оцену циљева формалне организације, али они имају и моралну димензију. У другим случајевима, ти разлози могу бити искључиво морални, рецимо, када је реч о дистрибуирању порнографског материјала, чак и када то није законом посебно регулисано.

Имајући све речено у виду, може се поставити питање о границама службене послушности јавног службеника у ситуацијама када је друштвено вредновање циљева улоге коју он игра, или пак средстава која су прописана за испуњавање тих циљева, негативно или контроверзно. Службеник, с једне стране, има дужност према свом послодавцу, било да је реч о приватном послодавцу, било о државној институцији. С друге стране, он је члан друштва, и има директан однос са општедруштвеним ставом у погледу моралне оправданости или неоправданости неког институционалног поступања. Подразумевајући да ће, у службеном поступању, службеник стављати већи нагласак на службене разлоге за поступање, дакле на своју дужност према послодавцу, него на своје сопствене ставове и ставове друштва у целини, него што би то чинио поступајући у приватном својству, он ипак не елиминира сасвим друштвене ставове из своје перспективе. У ситуацијама када је друштвена осуда или неодобравање институционалног циља или средства предвиђеног за задовољавање тог циља посебно изразита, службеник ће се наћи у унутрашњем мотивационом и моралном конфликту и суочиће се са питањем да ли да испољи службену непослушност.

Укратко, друштвено вредновање институционалних циљева, циљева друштвених улога, и средстава предвиђених за постизање тих циљева, легитиман је разлог за евентуалну службену непослушност, управо због тога што свака друштвена улога, будући посредована институцијама, укључује и извесно закривљење корпоративних вредности одговарајуће институције од оних вредности друштва на којима је само постојање те институције засновано.

МОРАЛНА ОСНОВА СЛУЖБЕНЕ НЕПОСЛУШНОСТИ

Са тачке гледишта ширих друштвених вредности, постоје границе лојалности послодавцу, што је већ унеколико расправљено у ранијој дискусији проблема одавања пословне и службене тајне. Чак и у оним случајевима када је уговором о запослењу или другим уговором у току запослења предвиђен посебан стандард поверљивости, односно лојалности послодавцу у другим аспектима радног односа, а то је увек у вези са циљевима улоге коју службеник игра у формалној организацији, постоје друштвене вредности и критеријуми који налажу да се такво обећање или уговор, у неком тренутку, морају прекршити. Имајући у виду примарну одговорност јавног службеника јавности, с обзиром на јавну моћ којом он путем овлашћења располаже, и којом утиче на интересе осталих чланова друштва, тај интерес, дакле општи интерес, по снази превазилази обећање дато послодавцу. Чак и ако би се службеник обавезао да ће, радећи у некој осетљивој државној служби која поступа на ивици онога што већина чланова друштва сматра законитим и легитимним, попут тајних служби, штитити тајност свих службених поступања, уколико би таквим поступањем очигледно био нарушен јавни интерес, постоји морални аргумент да се споразум о тајности прекрши. Наравно, у свим тим случајевима се поставља питање о личном ризику који искрсава за појединца, као и о системским и структурним предусловима за ефикасно дување у пиштаљку. У сваком случају, свако такво дување у пиштаљку би истовремено било и акт службене непослушности и нарушавања начела субординације у хијерархијски устројеним формалним организацијама.

Очигледно незаконито или неморално поступање у вези са којим постоји обећање о чувању тајности у односу на послодавца такође отвара простор за разматрање прекршаја начела службене послушности. Штавише, могло би се сматрати, са тачке гледишта моралних норми, да обећање о чувању тајности нечега што је само по себи неморално или штетно за општи интерес нема морално обавезујућу снагу. Зависно од тога како се посматра сама структура моралних

норми и њихова вредносна основа могу се заузети различита становишта у односу на ово питање. Прагматично посматрано, може се закључити да је интерес друштва увек испред интереса било које посебне групе у друштву или појединца у њему, а то подразумева да је он и испред корпоративних интереса и унутрашњих циљева било које формалне организације која сачињава део друштва.

Вредновање средстава за остваривање друштвених улога

У целини посматрано, основа за службену непослушност лежи у схватању друштвеног вредновања средстава за остваривање друштвених улога, па и тих улога самих. Само друштвено вредновање се претежно одвија на један од три начина, и то посебно када се сагледа кроз перспективу појединачног службеника који треба да процењује циљеве и доноси одлуке о евентуалној службеној непослушности.

Први начин вредновања је инструменталан, и односи се на ефикасност употребљеног средства за постизање циља. То је начин вредновања који примењују и друштво у целини, и саме формалне организације које примењују средства за остваривање друштвених улога. Службеник коме је наложено да дистрибуира новине по целом граду има на располагању низ средстава у оквиру расположивог буџета. Он може ангажовати различите дистрибутере, може лично организовати развожење новина камионима, може лично контактирати продавце, и може употребити низ других метода. Која ће средство бити адекватније зависиће од тога које најефикасније омогући што једноставнију и потпунију дистрибуцију што већег броја примерака штампе. Са инструменталне тачке гледишта, вредновање изабраних средстава ће бити исто са тачке гледишта формалне организације, дакле издавачке куће која објављује новине, и друштва у целини. Ефикасност је пожељна и сама по себи није морално контроверзна.

Други начин вредновања подразумева сагледавање употребљених средстава у контексту духа и мисије формалне организације, па и циљева друштва. Примера ради, најефикасније средство за откривање кривичних дела могло би

бити терорисање и пребијање осумњичених лица. Са тачке гледишта полиције, можда би то био инструментално најједноставнији начин да се решавају кривична дела. Међутим, имајући у виду мисију полиције, а то је да обезбеди што већу безбедност грађанима, као и чињеницу да би терор над осумњиченима нарушио општу безбедност грађана у односу на полицију, то средство се вреднује негативно, без обзира на његову евентуалну инструменталну вредност за постизање циљева рада полиције. Циљеви се не доводе у питање, али оваква средства су искључена као категорички неприхватљива и подлежу кривичној инкриминацији и санкцији.

Трећи начин вредновања употребљених средстава се заснива на такозваним „позадинским циљевима” актера у неким друштвеним улогама, и то је најважнији модел вредновања за процену потребе за службеном непослушношћу. Наиме, у неким ситуацијама, вредности које појединац прихвата као своје „позадинске” циљеве су толико у супротности са методама неопходним или траженим за постизање друштвених циљева да је појединац принуђен да прибегне службеној непослушности. Примера ради, службеник хуманитарне организације која се стара, према својој мисији, за помоћ становништву осиромашеном међународним санкцијама, ратом или војним интервенцијама, током зиме ће радити на набављању угља ради грејања јавних институција и приватних домова. Уколико се он налази на координирајућем месту на терену, а добио је налог да од укупног прикупљеног буџета једну трећину троши на набављање угља, а остале две трећине на обезбеђивање „европског” смештаја, возила и стандарда живота хуманитарних делегата, који одседају у вилама, возе се у луксузним аутомобилима и имају екстремно висока примања у односу на грађане земље којој се помаже, могло би се десити да се такав службеник нађе у моралној дилеми. Могло би се десити да, преиспитивањем сопствених „позадинских” циљева, који могу бити истински хуманитарни, он установи да ти циљеви нису у складу са политиком трошења хуманитарних средстава на захтевани начин. У том случају, службеник би могао потрошити две трећине хуманитарних средстава на набавку угља, а свим делегатима предочити да треба да организују сопствени смештај и начин

живота у складу са преосталим средствима после испуњавања хуманитарне мисије, дакле на нивоу локалног становништва или нешто изнад тог нивоа.

Имајући у виду праксу хуманитарних организација, прилично је поуздана процена да би ова врста службене непослушности одмах довела до отпуштања службеника, дакле до врло драстичних последица за његову каријеру. Ипак, реч је о у целости моралним „позадинским” циљевима који могу бити разлог за непослушност, и са етичке стране они су сасвим оправдани.

Друштвени стајтус позадинских циљева

Позадински циљеви не морају бити званично друштвено признати. Они могу бити засновани на општим вредностима које нема потребе експлицитно наглашавати као циљеве друштва, попут правичности, саосећања, поштовања другог, уважавања права на људску креативност. Те вредности могу бити у конфликту са корпоративним циљевима у неком тренутку, па чак и са политиком неког друштва. Дисидентски покрети у већини савремених земаља заснивају се управо на критици званичне политике и стратегије управљања друштвом са тачке гледишта нарушавања фундаменталних етичких вредности попут наведених. Снага позадинских циљева опредељује и снагу уверења на основу којих појединац поступа. Када је тај појединац службено лице и његови позадински циљеви су непомирљиви са циљевима његове друштвене улоге, или са средствима за остваривање циљева који су сами по себи прихватљиви или чак пожељни, као у наведеном примеру са хуманитарним радом, онда његово „дисидентство” добија статус службене непослушности.

И дисидентство и службена непослушност су опасне форме афирмисања позадинских циљева и онога што дисиденти воле да сматрају личним интегритетом. Као што се дисидентство кажњава, званично или незванично, на различите драстичне начине (од затварања у отворено ауторитарним режимима, попут Кине, до стављања на различите „црне листе”, забране путовања, за коју онај коме су она

забрањена често и не зна док не покуша да добије визу, или искључења из друштва отежавањем добијања послова и уговора, у мање аутократским, такозваним „савременим демократским” режимима), тако се и службена непослушност, у начелу, драстично кажњава. Принцип да људи не воле да се суоче са моралним принципима на чије поштовање сами нису спремни изазива потребу за радикалном одмаздом против онога који их је са таквим принципима суочио. Уколико сви хуманитарни радници у једној хуманитарној организацији пристају на поделу прикупљених средстава по принципу: две трећине за њих, а једна трећина за жртве, то не значи да они не знају да, са моралне стране, таква подела угрожава фундаментално начело праведности. Реч је, просто, о томе да они, формулишући свој лични, могло би се рећи себични, интерес као „корпоративну политику”, одбијају да се отворено суоче са моралном квалификацијом таквог поступка, јер нису спремни на одрицање које такво суочавање неминовно сугерише. Уколико се, међу њима, нађе један колега који не пристаје на неправедну поделу, он аутоматски проузрокује суочавање свих са истином коју не желе да виде, а то, у начелу, изазива организациони рефлекс да се ућутка онај који поставља болно питање. Стога и дисидентство и службена непослушност подразумевају личну жртву.

Позадински циљеви, због свега реченог, представљају основу за критику институционалних циљева и стога су они, у вредносном смислу, основа дисидентства као и службене непослушности. Позадински циљеви су главни проблем аутократских структура, и све организације које настоје да успоставе доминацију у друштву настоје да, различитим методама, што више сузбију и разоре позадинске циљеве појединаца. Управо у томе се састоји растућа дехуманизација друштва упоредо за ширењем мреже организација које посредују све односе између појединца и врха друштвене елите која доноси одлуке, а коју називамо политичком структуром. Стога је и формулација друштвене улоге као улоге коју појединац игра унутар формалне организације, и томе одговарајуће одбацивање сваког значаја друштвене улоге коју појединац може играти ван или чак против институција, као независан актер или чак као дисидент, само одраз процеса

моралне деградације друштва кроз раст његове корпоративизације, односно кроз подизање друштвеног профила и функционалног значаја корпоративних интереса и одговарајуће смањивање улоге личног интегритета и личних вредности као „позадинских циљева”.

Личноси и организација у размимолажењу

Корпоративизација друштва која узрокује његову дехуманизацију је процес условљен пре свега потребом организација, услед раста њихових корпоративних интереса и одговарајућег повећавања друштвене толеранције на те интересе, односно спремности на компромисе са њима због перцепције значаја организација за друштвени живот, да себи подреде људску личност. Стога организације настоје да занемаре чињеницу да појединци, службеници који су у њима запослени, имају мање или више изражене, аутентичне позадинске циљеве, и труде се да, програмима обуке, па чак и етичким кодексима, редефинишу улогу појединца свдећи га на пуког играча друштвене улоге. У томе је смисао схватања учешћа у друштвеном животу одређеног категоријама друштвене одлуке и формалне организације као јединог легитимног оквиру у коме се може остваривати таква улога, од кога смо у овом поглављу и пошли.

Јасно је, наравно, да ће се, са инструменталне тачке гледишта, циљеви било које формалне организације лакше и ефикасније остваривати уколико што већи број службеника у њима себе доживљава само као пуке играче друштвених улога посредованих, а највећим делом и одређених, друштвеним институцијама. То, с друге стране, не мења чињеницу да појединац има и сопствени морал, личност и погледе на институционалне циљеве, те да он фактички није оно што организација по својој унутрашњој логици жели од њега направи, дакле он није само играч друштвене улоге. Он је много више од тога, и у томе лежи проблем за текући процес галопирајуће корпоративизације друштва.

Вредности које су карактеристичне за институционалну улогу (а, као што смо видели, фактички се та улога пре-

дставља као идентична друштвеној улози уопште, то јест друштвена улога уопште се своди на институционалну улогу), разликују се од личних вредности, дакле оних вредности које се могу назвати „искљученим вредностима” током играња друштвене улоге.²

Приликом играња друштвене улоге, у случајевима када она противречи искљученим вредностима, појединац „додаје терет” искљученим вредностима како би их „потопио”, попут пловка, у односу на вредности карактеристичне за његову институционалну улогу. Различити појединци, зависно од друштвених улога које играју, могу додати различиту количину терета својим искљученим вредностима, али у већини случајева тај терет није такав да искључене вредности потпуно потону на дно без могућности да икада поново испливају на површину. Уколико је напетост између вредности карактеристичних за улогу и искључених вредности већа, утолико је већа и могућност да искључене вредности у једном тренутку испливају и преузму доминантну улогу, и у тим случајевима долази до службене непослушности.

Да је службеник само апстрактни играч улоге, он не би ни имао искључене вредности. Оне су свакако „искључене” током највећег дела његовог играња друштвене улоге, али то не значи да не постоје. Сама чињеница да се оне у неком тренутку могу „укључити” говори о томе да службеник није само играч улоге, већ и личност која процењује ту улогу и вреднује сопствено учешће у њој, средства која примењује, и количину терета коју у сваком тренутку „додаје” својим искљученим вредностима да би могао играти улогу. Морална димензија личносног односа према стварности, укључујући и радну стварност, одражава се у могућности да искључене вредности превладају институционалне вредности, и да доведу до активне или пасивне службене непослушности. Активна непослушност подразумева чињење нечега што није наложено или је противно наложеном, а пасивна непослушност подразумева непоступање по налогу или обавези која проистиче из службеног задужења.

2 Видети: Mortimer R. Kadish & Sanford H. Kadish, *Discretion to Disobey: A Study of Lawful Departures from Legal Rules*, Stanford University Press, Palo Alto, 1973.

СЛОЖЕНО СТРУКТУРИСАЊЕ ДРУШТВЕНИХ УЛОГА: НЕПОСЛУШНОСТ КАО ДЕО УЛОГЕ

Због сложене динамике друштвеног живота у савременим условима, као и због све израженије потребе да појединац доноси дискреционе одлуке, значај његове процене када поступа у службеном својству је тешко пренагласити, а при томе ни један формализовани опис службене улоге у начелу није у стању да експлицитно обухвати све могуће ситуације у којима појединац у тој улози делује. Стога је његовој „разумној процени” остављено да попуни празнине у формалној регулацији поступања у оквиру његове улоге, и та рационална процена подразумева, у неким случајевима, одступање од самих основних смерница поступања унутар улоге. Другим речима, сложене улоге у сложеним организацијама често имају „уграђене” елементе службене непослушности. У ситуацијама у којима службено лице, процењујући да је то неопходно ради постизања институционалних циљева, прекрши правила улоге, за неке улоге, оно, на волшебан начин, поступа у складу са улогом. Непослушност у циљу бољег постизања резултата је, другим речима, део савремених улога у све већем броју случајева.

Улоге у којима је предвиђена могућност оправдане непослушности, односно прекршаја формално дефинисаних правила, полазе од претпоставке да ће појединац поштовати основне функционалне принципе улоге, али ће истовремено у вршењу своје дужности зависити и од личне способности процене, а та процена подразумева личну одговорност. Када појединац одступи од правила улоге процењујући да је то нужно, а резултат буде деструктиван, појединац ће бити позван на личну одговорност. Супротно томе, када он одступи од правила улоге и постигне пожељан резултат са тачке гледишта циљева улоге, то ће бити његова заслуга. Продавац који продаје ципеле и нађе се сам у продавници, а појави се купац за капут, и затражи капут док продавац капута није присутан, одступа од правила своје улоге продавца ципела улазећи у област рада свога колеге и продајући купцу капут. Међутим, уколико би се продавац строго држао своје улоге и вратио купца до повратка колеге који продаје капуте,

заслужио би прекор послодавца због изгубљене трансакције. Реч је о тривијалном примеру сложене улоге која, уз разумну процену, подразумева кршење правила улоге када је то неопходно и очигледно корисно. Слично томе, али у нешто осетљивијем контексту, официр у рату који добије наређење да отвори артиљеријску ватру не неку мету, а има снажне разлоге да верује да се ради о сопствених трупама на циљној локацији, па не изврши наређење, можда крши фундаментални функционални принцип у војсци, а то је послушност и безусловно извршавање наређења, али у целини поступа исправно и постоје разлози да буде похваљен. Међутим, ако се покаже да официр није био у праву, те да се радило о непријатељској ракетној бази из које је потом започело дејствовање по пријатељским трупама и нанело им губитке, његова непослушност ће имати сасвим други, изузетно негативан предзнак који повлачи озбиљне облике личне одговорности. Укратко, што је улога теже и одговорнија, свака службена непослушност у тој улози подразумева већи лични ризик и већу личну одговорност.

Постоје неке опште претпоставке непослушности у односу на све улоге које су прописане било друштвеним моралом, било законом. Примера ради, морална обавеза да се дуне у пиштаљку у случају озбиљних нарушавања интегритета у служби, која при томе подлежу критеријумима расправљеним у претходном поглављу, односи се, у начелу, на све службе и на све формалне организације. Законска обавеза да се пријави извршење кривичног дела односи се на све грађане у свим контекстима, па тиме и на запослене у било којој формалној организацији. У свим случајевима када би службено послушање подразумевало поступање различито од ове две генералне претпоставке, истовремено постоје предуслови да службеник поступи непослушно и да прекрши правила своје друштвене улоге.

МОДАЛИТЕТИ СЛУЖБЕНЕ НЕПОСЛУШНОСТИ

Непослушност се може реализовати на најмање три различита нивоа.

Први облик непослушности укључује измену средстава за постизање циљева улоге. Хемичар који експериментише са прописаним супстанцама под одређеним лабораторијским условима ради добијања ефикасног избељивача за рубље, а уверен је да треба изменити лабораторијске услове да би се добила одговарајућа хемијска реакција, може прекршити правила вршења своје друштвене улоге у неком тренутку, али ако постигне резултат, то ће се сматрати позитивном иницијативом и испољавањем његове стручности и креативности. Истовремено, уколико он неовлашћено измени лабораторијске услове и због тога продужи и поскупи процес добијања траженог резултата за индустрију, то може бити разлог за довођење у питање његове стручности и радне дисциплине, па и за позивање на различите облике личне одговорности.

Други облик непослушности подразумева измену самих задатака у светлу препознавања институционалних циљева. Реч је о амбициознијем и потенцијално ризичнијем облику непослушности. Примера ради, официр у рату коме је издато наређење да сруши неки мост, а он има разлога да верује да ће тај мост бити стратешки виталан у случају повлачења сопствених трупа, може одлучити да не сруши мост, већ да уместо тога изазове диверзију која ће одвући пажњу непријатељских трупа на другу страну, и тиме постићи исти привремени ефекат, истовремено чувајући мост за случај потребе. На овај начин, официр мења задатке, односно показује непослушност у извршењу задатог задатка, али са позитивном мотивацијом, ради испуњења институционалног циља, а то је победа у конкретној битци. Ако се покаже да је његова процена била исправна и резултати буду у складу са институционалним циљем, он би требало да буде похваљен, Међутим, ако резултат буде пораз услед његове погрешне процене, последице за њега ће бити веома тешке.

Трећи облик непослушности је најрадикалнији, и подразумева довођење у питање институционалних циљева који су у конфликту са позадинским циљевима. Примера ради, полицајац може одбити да спроводи истрагу против лица која су починила кривична дела због тога што сматра да су предвиђене казне преоштре за та дела, да је правосудни

систем корумпиран, и да „ситни” починиоци бивају неправедно сурово кажњени, док крупни починиоци успевају да подмите систем. Због свог виђења праведности полицајац може опструирати институционалну мисију полиције, а она укључује и предузимање мера против свих починилаца које полиција ухвати а одговорни су за кривична дела. Слично томе, лекар може одбити да подвргне пацијента хемотерапији упркос мишљењу својих колега, и упркос чињеници да би му, по њиховој процени, такво лечење продужило живот, ако би то довело до болова и тешког мучења које би било у супротности за релативно добрим општим стањем пацијента коме је прогнозиран кратак животни век без лечења. Он дакле, може своје искључене вредности претпоставити ставу званичне медицине да се лечење мора предузимати док год постоји уверење да би оно довело до продужења живота пацијента. Реч је о изузетно осетљивим и тешким питањима, са моралне као и са практичне стране, и зато је овај облик непослушности и најозбиљнији и обично, како год да се заврши, подразумева искључење појединца из друштвене улоге коју је играо (отказ у служби), а често и теже последице (кривична или друга законска одговорност).

Свако одступање од друштвене улоге је једна врста девијације, и свака таква девијација може подразумевати и укључивати разумно резонување. Истовремено, и креативна девијација може бити друштвено стигматизована, јер укључује елементе самовоље, а самовоља је потенцијално деструктивна појава за сваку формалну организацију и за друштво у целини. Стога се они који се упуштају у дисидентску улогу кроз службену непослушност, у великом броју случајева, суочавају како са институционалном осудом и санкцијама, тако и са широм друштвеном стигмом, колико год су племенити или несебични њихови мотиви. Девијација је део друштвеног живота и њена могућност је ствар принципа, јер, у начелу, могућност непослушности је саставни део чињенице да у службеном поступању не учествује само апстрактни играч улоге, већ једна комплетна личност, са сопственим позадинским циљевима и искљученим вредностима. Непослушност, то јест девијација од правила друштвене улоге, стога је део стварности сваке улоге, али она је верова-

тнија у случајевима у којима сама друштвена улога није адекватно дефинисана и функционално организована.

АДЕКВАТНОСТ УЛОГЕ И УЛОГА ПРОЦЕНЕ СЛУЖБЕНОГ ЛИЦА

Уопштено посматрано, друштвена улога је адекватна ако се у оквиру те улоге предвиђени циљеви ефикасно и неконтроверзно постижу употребом предвиђених средстава. Улога је неадекватна ако се дешава једна од наведене три ситуације:

- (а) предвиђена средства не успевају да остваре циљ улоге, дакле улога се не реализује;
- (б) за реализацију улоге је предвиђено више средстава, и она су узајамно неспојива;
- (в) улога укључује постизање више циљева, при чему су циљеви тако дефинисани да постизање једног онемогућава ефикасно и неконтроверзно постизање другог циља.

Да би улога била адекватна, средства морају ефикасно и неконтроверзно одговарати циљевима, а циљеви морају бити друштвено прихватљиви. Уколико су циљеви друштвено прихватљиви, а средства нису, већ су контроверзна (укључују, рецимо, неетичне поступке или друштвено штетне методе), или су пак средства неефикасна, и потребни су велики ресурси да би се постигли мали или циљеви средњег значаја и вредности, улога није адекватна. Затим, уколико су средства лоше одабрана, и узајамно су у конфликту, или пак само структурисање улоге није правилно и укључује више циљева који су узајамно неспојиви, појединац који службено поступа у таквим улогама је у тешкој позицији. Он је под великим притиском да прибегне службеној непослушности, те да или измени средства за постизање циљева, да измени конкретне циљеве улоге, или пак да доведе у питање саме институционалне циљеве који управљају улогом.

Имајући у виду претходно речено о друштвеном вредновању улоге, постаје јасно да је у њему пресудно *консеквенцијалистичко* резоновање, дакле процењивање оправдано-

сти поступања према последицама тог поступања, односно према резултатима који се постигну. У друштвеном животу, чак и у процењивању најпроблематичнијих одступања од строгих правила службе, попут оних у војсци и безбедносним службама, консеквенцијалистичко резонување игра битну улогу. Оно је усмерено на максимално остваривање циљева улоге, док се строго придржавања средстава која су прописана за њихово постизање сагледава као другоразредни принцип у случајевима успешне девијације, дакле девијације којом се постижу задати циљеви. Када је реч о неуспешној девијацији, санкције могу бити врло драстичне.

Последње питање које у контексту овог поглавља треба укратко размотрити је питање о примерености службене непослушности у различитим службама. Према једном становишту, постоје службе у којима је свака службена непослушност, дакле свако одступање од прописаних средстава за постизање прописаних циљева улоге, недопустива, односно противречи самом духу улоге, док је у другим службама непослушност чак пожељна, зависно од ситуације. Примери у којима непослушност, зависно од околности, може бити прихватљива или чак похвале вредна, су већ поменути. Постоји становиште, међутим, да у случајевима попут шалтерске администрације, која по природи свог посла све мора да чини „по књизи”, никакво одступање од правила није прихватљиво. Према том становишту, шалтерски службеник има прописане методе рада, и свако одступање од прописаног дијапазона случајева он мора „на одговарајућем формулару” да упути вишем службенику на разматрање, док је сама срж његовог посла рутинско примењивање прописаних решења на прописане случајеве.

Постоје снажни разлози за ово становиште.³ Наиме, замислимо ситуацију у којој би службеник задужен за издавање личних докумената одступао од строгих правила и прихватао делимичну документацију од неких лица, а захтевао додатну документацију, коју није могућно разумно набавити, од других лица, на основу сопствене процене појединих странака. Такво поступање би било противно начелу је-

3 Ibid.

днакости грађана пред државом и законом, и самим тим би било незаконито. Слично томе, дискреционо поступање благајника у банци или пошти је незамисливо. Њихов посао је да прецизно примењују релативно једноставна упутства за обављање релативно једноставних, а у сваком случају рутинских — врло је битно приметити, *по својој њприроди* рутинских, послова са грађанима.

Истовремено, према нашем мишљењу, постоје изузеци од овог правила које у начелу важи за шалтерску администрацију. Наиме, постоји шалтерска администрација која располаже извесним степеном дискреције, попут шалтерске администрације у разним конзуларним представништвима која издају визе и остала документа у вези са путовањима. Та администрација је, у начелу, такође везана уским и прецизним упутствима и прописима, али дух њеног рада је унеколико другачији. Постоје случајеви, неки од њих потресни, када строго примењивање прописа очигледно не одговара ситуацији нити конкретним околностима, и у тим случајевима, обојеним снажном личном драматиком, постоје бар *prima facie* морални разлози за примену службене непослушности. Службеник који издаје визе у неком конзулату и који одбије да изда визу старом брачном пару чија су деца у земљи чије је то конзуларно представништво, и тиме тај брачни пар доведе у позицију да можда заврше живот не видевши своју децу, или пак да немају од чега да живе јер су рачунали на помоћ од деце, па се потом суочи са последицама и овим чињеницама које, у начелу, нису присутне у материјалима на основу којих се одлучује, јер су ствар личне драматике, природно је у позицији да размишља о службеној непослушности из хуманих разлога. Он, с једне стране, поступа на основу строгих правила и нема право да их крши, али, с друге стране, он има људски однос према странкама и доживљава их *и* лично. Скрхати једног човека због бирократских разлога, колико год они били процедурално исправни (а они то често нису, чак ни у том смислу), није морално оправдано. Показати службену непослушност у тим околностима је храбро, а истовремено и морално оправдано поступање.

У целини посматрано, тешко би се одржало станови-

ште да постоји било који сегмент администрације у коме службеној непослушности апсолутно нема места, просто због чињенице да је стварност људског живота и сложених друштвених односа присутна у свим угловима друштва и у раду свих формалних организација, тако да се елемент личне људске драматике, који је амбијент неких по природи моралних дилема, може појавити, и појављује, практично у сваком административном послу. Стога, када се у било ком домену рада службеног лица појаве моралне дилеме, има места и службеној непослушности, бар у врло општем смислу. Можда је праг оправданог прибегавања службеној непослушности виши у шалтерској администрацији него, рецимо, код трговца, или код хемичара, али то не значи, као ни са „искљученим вредностима” уопште у поступању службених лица, да је тај праг бесконачно високо, то јест да је ступање на сцену позадинских циљева и активирање службене непослушности потпуно искључено.