

# PROSVJETITELJSTVO I RAD ZA OPĆE DOBRO: PROMJENE U KONCEPCIJI JAVNE SLUŽBE U BANSKOJ HRVATSKOJ XVIII. STOLJEĆA

---

Ivana Horbec

UDK: 35(497.5)“17“

---

*Sažetak:* Prosvijećenu modernizaciju 18. stoljeća znatno su obilježile promjene u upravnoj strukturi i percepciji javne vlasti, pri čemu etabliranje vladareva suvereniteta prati državna integracija i osmišljavanje stabilnog sustava javne uprave pomoću kojeg država kao apstraktna moć postaje odlučujući inicijator razvoja. U upravi se stvara jasna hijerarhija, normirani su postupci upravne procedure i postavljeni su temelji kasnijoj specijalizaciji i profesionalizaciji upravne djelatnosti. Pritom dolazi do organizacije suživota novih institucija i javnih službi s upravnim strukturama staroga poretka, što ne eliminira staleže kao tradicionalne *corps intermédiaires*, ali uzrokuje promjene u metodama političkog i upravnog vodstva, u izboru i ponašanju ljudi na vlasti te u koncepciji prava i obaveza u javnoj službi. Djelatnost javnih službenika postaje sredstvo monarhijske discipline i autoriteta države, ali i temelj za dobivanje društvenih časti pa se uz javni karakter službenika počinje vezivati set organizacijskih pravila, a službenici od staleških službenika postaju službenici kralja, države i „općega dobra“, uz znatnu interakciju „tradicionalnih“ i „novih“ vrijednosti. S osobitim obzirom na Bansku Hrvatsku, autorica u radu analizira promjene u karakteru, obavezama i pravima javnih službenika u odnosu na vladara i javne potrebe, promjene u regulaciji i kontroli njihova rada, modalitetima njihova izbora, recepciji od strane javnosti te nove mogućnosti njihova obrazovanja i specijalizacije.

*Ključne riječi:* upravna povijest, društvena povijest, javna služba, 18. stoljeće, Habsburška Monarhija, Banska Hrvatska

---

## Prosvijećeni apsolutizam i javna uprava

Preobrazba ranonovovjekovnih monarhija u aktivne države s institucionaliziranom vlašću, a potom i ekstenzija opsega unutarnjopolitičkih interesa pod utjecajem prosvjetiteljskih ideja, svakako su od presudnoga značaja u procesu nastanka države kakvu danas poznajemo. U tom procesu kao ključno nastojanje javlja se koncentracija političke moći u rukama vladara te etabliranje njegova suvereniteta i autoriteta, pri čemu se *vladanje* više ne povezuje isključivo s vladarom, nego se pod okriljem vladara postupno formira

protomoderna uprava kao okvir za javnu političku akciju.<sup>1</sup> Znatne političke i društvene promjene, usmjerene prvenstveno na političko-ekonomsku integraciju državnog prostora, sekularizaciju uprave i javnoga rada te izgradnju snažnijeg odnosa plemstva i vladarskoga dvora, potpuno su izmijenile i ulogu uprave i političke moći, a personalni karakter autoriteta zamijenila je država, koja kao koncept i realna moć postaje odlučujući inicijator razvoja društva. Ujedno se uloga državne uprave intenzivira u društvenoj, gospodarskoj i kulturnoj domeni, pri čemu novi zadaci javne uprave koegzistiraju s njihovom tradicionalnom fiskalnom i pravosudnom ulogom, ali i postavljaju imperativ uređenja administracije sposobne odgovoriti na sve šire zahtjeve javne uprave.

Prihvatanje nazora i ideja prosvjetiteljstva od strane vladara u 18. se stoljeću odrazilo na promicanje humanitarnog i eudemonističkog duha u državnoj upravi koji će se manifestirati usporedo s autoritarnim mjerama. Prosvijećeni je apsolutizam na razvoj javne uprave odlučujuće utjecao na dvije ključne razine. S jedne strane, težnjom za razumnim redom i sustavnošću promiče se stvaranje uhodanoga mehanizma državne uprave pa primjećujemo jasne tendencije formiranja stabilne hijerarhije institucionalne mreže, normiranja postupaka upravne procedure, ali i pokušaje specijalizacije i profesionalizacije upravne djelatnosti. S druge se strane ističe potreba dinamičnih reformi, koje će 18. stoljeće i obilježiti kao „razdoblje reformi“, pri čemu će naglasak ipak više ostati na promjeni nego na kontinuitetu. Iako povode reformi nalazimo prvenstveno u fiskalnim i ekonomskim interesima države, odnosno vladarske kuće, legitimnost dinamične reformske aktivnosti prosvijećenoga apsolutizma pronalazila se u promicanju države kao jedinstvene organizacije moći s vlastitim ciljevima (*ratio status*), pri čemu je vladar postao zastupnik tih interesa i u njihovom se provođenju pozivao na *nužnost i korisnost* s ciljem postizanja *općega dobra*,<sup>2</sup> a lojalnost provođenju tih interesa (osobito lojalnost javnih službenika) vrlo se često izjednačavala s *patriotizmom*.<sup>3</sup>

Iako u Habsburškoj Monarhiji navedeni proces možemo pratiti i tijekom 17. stoljeća, tek će tijekom 18. stoljeća, osobito u njegovoj drugoj polovici, monarhijska uprava uz tradici-

<sup>1</sup> O razvoju države i etabliiranju vladareva suvereniteta tijekom ranoga novoga vijeka postoji brojna literatura. Ovdje bih kao značajnija ili recentnija istakla sljedeća djela: Hans BLOM et al. (ur.), *Monarchisms in the Age of Enlightenment. Liberty, Patriotism and the Common Good*, Toronto 2007.; Samuel. E. FINER, *The History of Government from the Earliest Times. Sv. III.: Empires, Monarchies and the Modern State*, Oxford 1999.; Robert ORESKO et al. (ur.), *Royal and Republican Sovereignty in Early Modern Europe*, Cambridge 2006.; Wolfgang REINHARD (ur.), *Power Elites and State Building*, Oxford 1996.; Hillay ZMORA, *Monarchy, Aristocracy, and the State in Europe, 1300–1800*, London – New York 2001. Za područje Srednje Europe značajnija su djela: C. B. A. BEHRENS, *Society, Government and the Enlightenment. The experiences of eighteenth-century France and Prussia*, New York 1985.; Mark RAEFF, *The Well-Ordered Police State. Social and Institutional Change through Law in the Germanies and Russia, 1600–1800*, New Haven – London 1983.; Michael STOLLEIS, *Staat und Staatsräson in der Frühen Neuzeit. Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts*, Frankfurt a/M 1990.

<sup>2</sup> Pozivanje na nužnost i korisnost neke reforme, osobito one osmišljene bez sudjelovanja lokalnih staleža, bilo je standardni segment preambula vladarskih odredbi u Habsburškoj Monarhiji – tako je, na primjer, u odluci o osnutku Hrvatskoga kraljevskoga vijeća 1767. Marija Terezija naglasila da je ono osnovano zbog „sreće Kraljevstva“, a osnutak Severinske županije 1777. argumentirala „majčinskom brigom“ o općem dobru i napretku Kraljevine (usp. Hrvatski državni arhiv (dalje: HDA)-1, kut. 49., fasc. 71, no. 37 ex 1767 te kut. 51, fasc. 75, no. 2 ex 1777 i 38 ex 1777). U tom je smislu znakovita i tvrdnja Krsta Niczkog u prijedlogu visokoškolskih reformi 1769. da su se vremena promijenila, a s njima i načini postizanja općeg dobra te da vladar ima pravo intervenirati u interesu *javne koristi i državnih stavova*. Usp. Mađarski državni arhiv (dalje: MOL), Ugarska dvorska kancelarija (dalje: MKK)-A1, 439 ex 1769.

<sup>3</sup> Tako je Austrijski kamealist Johann Joseph v. Sonnenfels, na primjer, u svojem djelu *Ueber die Liebe des Vaterlandes* (Wien, 1771) služenje općem dobru i revnost u službi izjednačio s patriotizmom. Takvo je izjednačavanje, ipak, karakteriziralo prvenstveno monarhijski diskurs onoga doba: o modelima patriotizma u Habsburškoj Monarhiji u razdoblju prosvjetiteljstva i osobito o *monarhijskom patriotizmu* v. rad Theodore SHEK BRNARDIĆ, „Modalities of enlightened monarchical patriotism in the mid-eighteenth century Habsburg Monarchy“, *Whose Love of Which Country? Composite States, National Histories and Patriotic Discourses in Early Modern East Central Europe* (ur. Balázs Trencsényi i Márton Zászkaliczky), Leiden – Boston 2010., 631–661.

onalne fiskalno-vojne zadatke preuzeti cijeli niz zadataka kojima će bečki dvor regulirati društvene, ekonomske i privatnopravne aspekte života – što se najviše odrazilo u ciljanom poticanju gospodarskog progresa, osobito na lokalnoj razini, u regulaciji dotad isključivo privatnopravnih odnosa (npr. urbari), formiranju sustava državnoga javnoga školstva i javnoga zdravstva. Etabliranje vladareva suvereniteta u novim zadacima uprave i ovdje je neizbježno moralo postaviti zahtjeve za promjenama u javnoj upravi i formiranjem stabilnoga institucionaliziranoga sustava, ali i za svojevrsnom upravnom integracijom Monarhije kao konglomerata zemalja raznolikih po ustavnopravnim naslijeđima – zbog toga je vladavina Marije Terezije i Josipa II. u povijesnom sjećanju ostala zapamćena prvenstveno po dinamičnoj reformskoj aktivnosti u unutarnjoj upravi.<sup>4</sup>

Opće tendencije razvoja javne uprave odrazile su se, dakako, i na prostor Banske Hrvatske (tj. civilno područje pod jurisdikcijom Hrvatsko-slavonskoga sabora i bana). Iako je u lokalnoj upravi istočnoga dijela Monarhije nakon smirivanja kontinuiranih sukoba s Osmanskim Carstvom kraljevska vlast tek počela poprimati jasne obrise, a običajno pravo osiguravalo je legitimitet staleškoga partikularizma, u 18. stoljeću istočni dio Monarhije postaje od velikoga interesa bečkoga dvora, i to prvenstveno zbog ekonomske politike koncentracije na unutarnje gospodarske i društvene resurse Monarhije. Takva se politika osobito odrazila na zemljama krune sv. Stjepana pa dinamika reformske aktivnosti bečkoga dvora u Banskoj Hrvatskoj (osobito 1760-ih) nije zaostajala za ostatkom Monarhije te se s pravom može tvrditi da je u tom razdoblju u Banskoj Hrvatskoj formirana protomoderna uprava, osobito s odvajanjem izvršne od zakonodavne vlasti osnutkom Hrvatskoga kraljevskog vijeća 1767. i ekstenzijom zadataka javne uprave u školstvo, zdravstvo, kulturu i regulaciju privatnopravnih odnosa. Kao primarne tendencije u uređenju uprave Banske Hrvatske pritom se javljaju *kontrola*, *jačanje kraljevskoga autoriteta* i *normiranje*. Uspostava snažnije kontrole tada se prvenstveno odrazila u načinu rada institucija, osobito izvršnih institucija na kraljevinskoj, županijskoj i gradskoj razini, koje su o svojem radu i provođenju odredbi morale slati redovite izvještaje na bečki dvor, što je, dakako, znatno doprinijelo uspješnosti provedbe kraljevskih odredbi i postavilo imperativ bolje organizacije rada i upravne procedure unutar samih institucija.<sup>5</sup> Te će tendencije projicirati tada općeprihvaćene vrijednosti prava i racionalnoga reda u javnoj upravi, koje će se sukobljavati s uvriježenim modelima i tražiti *modus vivendi* s kontinuitetom dugo čuvane tradicije. Ujedno će uzrokovati i znatne promjene u metodama političkog i upravnog vodstva, u izboru i ponašanju ljudi na vlasti te u koncepciji prava i obaveza javne službe, no te promjene će se u ovom razdoblju još znatno prožimati s klasičnim strukturama staroga poretka.

<sup>4</sup> Temeljno djelo za istraživanje reformi u Habsburškoj Monarhiji u vrijeme Marije Terezije i Josipa II. i dalje je rad Friedricha WALTERA, *Die Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung in der Zeit Maria Theresias* i *Die Geschichte der österreichischen Zentralverwaltung 1780–1848*. Dio 1.: *Die Zeit Josephs II. und Leopold II. (1780–1792)* u ediciji *Die österreichische Zentralverwaltung*, sv. II/1/1 i II/1/2, Wien – Holzhausen 1938., 1950. Od recentnijih naslova usp. Peter G. M. DICKSON, *Finance and Government under Maria Theresia 1740–1780*, Sv. I.-II., Oxford 1987 i Franz A. J. SZABO, *Kaunitz and enlightened absolutism 1753–1780*, Cambridge 1994.

<sup>5</sup> O upravnim reformama u Banskoj Hrvatskoj u 18. stoljeću i institucionalnom razvoju javne uprave v.: Ivana HORBEC, *Razvoj uprave i javnih službi Banske Hrvatske u vrijeme vladavine Marije Terezije*, neobjavljena disertacija, Filozofski fakultet u Zagrebu 2009.

## Promjene u karakteru javne službe

Iako je javna služba u javnosti sredinom 18. stoljeća još uvijek percipirana prvenstveno kao kategorija društvenoga položaja, a svijest o funkcionalnoj kategoriji službe padala je u drugi plan, tijekom druge polovice stoljeća javna se služba ipak odvaja od privatnog vlasništva i uz nju se počinje vezivati set formalnih organizacijskih pravila. Djelatnost javnih službenika počinje se shvaćati kao sredstvo monarhijske discipline i autoriteta države, što je rezultiralo i jačanjem svijesti o potrebnim kvalifikacijama službenika. Dok su sve do 17. stoljeća adresati teoretske literature o principima vladavine i javne službe bili uglavnom vladari, od tada se u teoretskim spisima sve češće naglašava važnost vladarevih službenika za „dobru vladavinu“ pa se politički teoretičari u svojim traktatima počinju obraćati visokim dužnosnicima i usmjeravati pažnju na ulogu službenika u državi i njihove obaveze prema vladaru i prema javnosti – barokni polihistor Herman Conring tako je 1653. u svojem spisu *De boni consiliarii in republica munere* javnoga službenika usporedio s liječnikom: oboje trebaju liječiti i održavati jedno tijelo.<sup>6</sup> Kako birati službenika i što javnoga službenika treba krasiti osnovna su pitanja tih traktata, pri čemu se osobito naglašavalo da službe treba povjeravati domaćim ljudima, ali se i isticala uloga obrazovanja i utvrđivala prikladna starost za javnu službu, a od subjektivnih kvaliteta tražile su se mudrost i *eruditio practica*.<sup>7</sup> S daljnjim razvojem upravne strukture javlja se i niz pravno-didaktičkih spisa namijenjen javnim službenicima u kojima se odnos vladara i službenika interpretira kroz ugovor o radu i obvezama službenika i kroz koje se spise kristaliziraju i kriteriji kvalifikacija za rad u javnoj službi – jedno od opsežnijih takvih djela jest djelo Christiana Heinricha Schwesera u sedam svezaka, *Der kluge Beamte*, koji pod pseudonimom *Germanum Philoparcum* upućuje javne službenike kako biti „dobar službenik svojem vladaru, kako koristiti vladaru i javnom dobru te kako najbolje iskoristiti dobivenu službu u promicanju vladareva autoriteta i javnoga dobra.“<sup>8</sup>

Pod utjecajem prosvjetiteljstva i u interesu dobroga funkcioniranja razgranate javne uprave, poželjne kvalitete pojedinih javnih službenika dodatno se diferenciraju i utvrđuju, a javna se služba vezuje uz cijeli niz obaveza pa nalazimo brojne odredbe kojima se regulira rad i ujednačavaju prava javnih službenika te utvrđuju njihove obaveze prema vladaru i prema javnosti. U Habsburškoj su Monarhiji, na primjer, svesci sabranih odredbi Marije Terezije, *Theresianisches Gesetzbuch*, prepuni takvih normiranja i regulativa – razne odredbe pritom reguliraju kriterije za pristup u pojedine službe, kriterije prakse, obaveze radnoga vremena, donose mjere protiv korupcije, višestrukih službi, miješanja javnoga i privatnoga posla, ali i niz prekršajnih mjera, pa čak i reguliraju izgled službenika ili njihovo sudjelovanje u politički obojenim društvima.<sup>9</sup> Brojnost i raznovrsnost tih odredbi početkom 19. stoljeća rezultirala je čak i izdavanjem pravnih priručnika za državne službenike – jedan

<sup>6</sup> O tom i sličnim spisima usp. npr. Hans HATTENHAUER, *Geschichte des Beamtentums*, Köln 1980., 85.; Sabine HOLTZ, *Bildung und Herrschaft. Zur Verwissenschaftlichung politischer Führungsschichten im 17. Jahrhundert*, Tübingen 2002., 29. i dalje. U Beču je gotovo istovremeno (1654.) Mattheus DRUMMER v. PAPENBACH, sin štajerskoga javnog službenika, izdao *Der Volkommene Regiments- und Staats-Beambte*, vrlo čitano djelo u kojem sumira poželjne karakteristike javnoga službenika.

<sup>7</sup> S. HOLTZ, *Bildung und Herrschaft*, 48–49.

<sup>8</sup> GERMANUM PHILOPARCUM [Christian Heinrich Schweser]. *Der kluge Beamte oder Informatorium juridicum officiale [...]*. Sv. I-VII. Nürnberg 1701–1752.

<sup>9</sup> *K. k. Theresianisches Gesetzbuch – Sammlung aller k. k. Verordnungen und Gesetze vom Jahre 1740 bis 1780* [pripr. Joseph Kropatschek]. Sv. 1.-8. Wien 1792.

od takvih za područje Monarhije jest i priručnik Johanna Geoga Megerlea iz 1809. za „sve carsko-kraljevske, staleške i gradske službenike, njihove udovice i siročad“.<sup>10</sup> Uz takve priručnike, za Monarhiju su karakteristični i priručnici za pisanje službenih dopisa, koji su znatno utjecali na administrativnu praksu u državnim uredima, i to ne samo onu njemačkoga govornoga područja.<sup>11</sup>

Iako su se odredbe i regulacije objavljene u *Theresianisches Gesetzbuch* tada nužno odnosile isključivo na područje austrijskih i čeških nasljednih zemalja, tendencije u razvoju javne službe u velikoj su se mjeri odrazile i na području zemalja krune sv. Stjepana. Rezultat toga u Banskoj Hrvatskoj jest jasnije diferenciranje kraljevskih, odnosno „državnih“ službenika i onih kraljevinskih, odnosno staleških, pri čemu se kao bitna odrednica svih službenika javlja njihova dužnost služenju *kralju*, *domovini* i instruiranoj percepciji *općega dobra*. Kao osnovne tendencije u regulacijama javnih službi u to se vrijeme primjećuju regulacija njihovih obaveza i prava izdavanjem uputa od strane Dvora, definiranje njihove hijerarhije unutar postojećeg upravnog aparata, kontrola njihova izbora, ali i stvaranje mehanizama kontrole njihova rada. Ujedno se, kao i na području cijele Monarhije, intervencijom Dvora implementiraju novi principi javne službe, koji su prvenstveno uključivali zabrane primanja „poklona“ i jačanje svijesti o korupciji službe, zabranu višestrukih službi i jačanje svijesti o sukobu interesa, ali se i javljaju prvi pokušaji provođenja prekršajnih mjera.<sup>12</sup> Kao ključna tendencija pritom se javlja uspostava *kontrole*. Pri uspostavi kontrole nad javnim službama u Banskoj Hrvatskoj, dotad ili pod kontrolom staleških reprezentativnih tijela (npr. podban, protonotar, kraljevinski blagajnik) ili s visokim stupnjem autonomije (npr. ban, veliki župani), javlja se nekoliko modela intervencije, uobičajenih u političkoj praksi ranonovovjekovnih vladara.

Prvi model koji valja spomenuti jest čvršće obvezivanje pojedinih izvršnih službi na poslušnost izdavanjem uputa kojima su točno definirane njihove obaveze. To se prvenstveno odnosilo na predstavnike kraljevske izvršne vlasti u zemlji – bana i velike župane, budući da su drugi kraljevinski i lokalni službenici, kao što su to bili podban, protonotar, blagajnik, podžupani i drugi županijski službenici, odgovarali u svojem radu Hrvatsko-slavonskome saboru. Takav postupak zorno prikazuje, na primjer, uputa koju je ban Franjo Nádasdy primio od Marije Terezije pri nastupu u dužnost 1756., u vrijeme kad je Dvor zbog premještanja žarišta vanjskopolitičkih sukoba na zapadne granice Monarhije vojne vještine bana počeo stavljati u drugi plan, a kvalitetu banske časti mjeriti njegovim upravnim sposobnostima. Tom je uputom novi ban obavezan na bezuvjetno provođenje kraljevskih odredbi, a već je u prvoj rečenici upute banska služba definirana kao primarno izvršna funkcija kraljevske vrhovne vlasti: *Banski autoritet, postavljen prema zemaljskim zakonima, nije neograničen, niti se imalo može takvim smatrati ili tome težiti, jer je ban vezan uz kraljevske odredbe i dužan ih je točno poštovati*.<sup>13</sup> Upute sličnoga tona izrađene su u vrijeme Marije Terezije i

<sup>10</sup> J. G. MEGERLE v. MÜHFELD, *Handbuch für alle kaiserlich-königliche, ständische und städtische Beamte, deren Witwen und Waisen, oder Darstellung aller ihnen durch die allerhöchsten Gesetze vom Jahre 1740 bis 1806 zustehenden Rechte und obliegenden Verbindlichkeiten*. Sv. I.-V. Wien 1806.

<sup>11</sup> Najutjecajniji od njih, koji su se koristili i kao visokoškolski udžbenici, su: Johann H. G. v. JUSTI, *Anweisung zu einer guten Deutschen Schreibart und allen in dem Geschäften und Rechtssachen vorkommenden schriftlichen Ausarbeitungen zu welchen Ende allenthalben wohlausgearbeitete Proben und Beyspiele beygefüget werden*, Wien 1774.; Johann Joseph v. SONNENFELS, *Über den Geschäftstil. Die ersten Grundlinien für angehende österreichische Kanzleybeamten*, Wien 1785.

<sup>12</sup> Više o tim regulacijama v. I. HORBEC, *Razvoj uprave i javnih službi*, 285. i dalje.

<sup>13</sup> MOL-MKK-A1, 209 ex 1756.

za sve velike župane u zemljama krune sv. Stjepana, budući da je ta služba, tradicionalno dodjeljivana članovima velikaških obitelji, jedina reprezentirala kraljevsku izvršnu vlast na županijskoj razini. Upute su jasno definirale obaveze službe velikih župana i osiguravale da župani zaista vode sve poslove u županijama, a ne prepuštaju ih odluci lokalnoga plemstva. Prve takve upute nalazimo prilikom reinkorporacije tri slavonske županije 1745.,<sup>14</sup> a na temelju tih uputa pri općoj regulaciji službi velikih župana 1768. izrađena je jedinstvena uputa za sve velike župane ugarskih i hrvatskih županija.<sup>15</sup>

Drugi je model intervencije Dvora u javne službe u Banskoj Hrvatskoj bio osnutak novih službi koje preuzimaju autoritet političke uprave u zemlji, kao što su to bili savjetnici Hrvatskoga kraljevskoga vijeća ili riječki guverner. Njihov je angažman u javnoj upravi uveo i sasvim novi oblik odgovornosti, budući da su bili namješteni i plaćani od strane vladara i nisu u svojem radu odgovarali staležima (što, dakako, ne znači da nisu bili obavezni na poštivanje zemaljskoga ustava i pozitivnog prava). Autoritet i društveni status novih službi osiguravale su kraljevske odredbe koje su te službe vezivale uz visok status u hijerarhiji službi i nešto više plaće od ostalih kraljevinskih službi.<sup>16</sup> Djelovanje Hrvatskoga kraljevskog vijeća svakako predstavlja prekretnicu u kontroli obavljanja javne službe jer je kraljevskom uputom detaljno reguliran rad ne samo savjetnika, nego i svih ostalih službenika vijeća, pri čemu se uvodi obaveza prisustvovanja sjednicama i radno vrijeme za kancelarijske službenike, ali i, na primjer, obaveza čuvanja poslovne tajne i način ophođenja tijekom službe.<sup>17</sup> Na županijskoj razini u ovom je smislu znakovita praksa postavljanja administratora županije umjesto velikoga župana čime je Dvor pokušavao doskočiti zahtjevima pojedinih velikaških obitelji na nasljedno pravo službe velikih župana u pojedinim županijama (u Slavoniji su to npr. bile Požeška i Virovitička županija), a upravitelj je bio obavezan na poslušnost i – što je najvažnije – zamjenjiv.<sup>18</sup> S druge strane, pojedine kraljevinske službe u ovom su procesu ukinute ili marginalizirane, kao što se to npr. dogodilo sa službom kraljevinskog blagajnika, koja je u potpunosti ukinuta raspuštanjem kraljevinske blagajne 1770.,<sup>19</sup> ili sa službama protonotara ili podbana, koje su – izuzev tijekom sve malobrojnijih saborskih zasjedanja – usmjerene na sudjelovanje u pravosuđu.<sup>20</sup> Druge su kraljevinske službe, one nužne u lokalnoj upravi, apsorbirane u hijerarhiju putem kontrole nadređenih službi (npr. županijske i gradske službe).

<sup>14</sup> Usp. HDA-1, kut. 24. fasc. 49., no. 51 ex 1745.; MOL-P 1765 (Balassa Ferenc), kut. 1., fol. 1–29. i Ivan KUKULJEVIĆ SAKCINSKI (prir.), *Jura Regni Croatiae, Dalmatiae et Slavoniae*, I., Zagreb 1861, 412–421.

<sup>15</sup> MOL-MKK-A1, 392 ex 1768; o izradi te upute usp. i Zoltán FALLENBÜCHL, "Ungarische Staatswissenschaft und Beamtenausbildung im 18. Jahrhundert" u: *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime: europäische Ansichten*, u: Erk V. HEYEN (ur.), *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime: europäische Ansichten*, Frankfurt/M 1984., 220.

<sup>16</sup> U prijedlogu za osnutak Hrvatskoga kraljevskoga vijeća predviđene su veće plaće za savjetnike i tajnike vijeća s ciljem da se u te službe privuku „korisni subjekti“, a savjetnici su u hijerarhiji službi rangirani ispred prisjednika Banskoga stola – dakle, odmah iza bana i velikih župana. Usp. MOL-MKK-A1, 182 ex 1767. O savjetnicima Vijeća usp. i I. HORBEC, *Razvoj uprave i javnih službi*, 262–265.

<sup>17</sup> Usp. uputu za Hrvatsko kraljevsko vijeće: „Instructio pro Nostro in Regnis Dalmatiae, Croatiae et Sclavoniae institutu Consilio Regio“. HDA-12, kut. 1., A1/1767. Originalni tekst upute objavio je Zlatko HERKOV, „Kraljevsko vijeće za kraljevine Dalmaciju, Hrvatsku i Slavoniju“, *Odvjetnik XVIII /1968*, br. 8., 216–230. Za prijevod v. Miljenko PANDŽIĆ, „Naputak za Hrvatsko kraljevsko vijeće iz 1767. g. i nadopuna naputka iz 1770. god.“, *Arhivski vjesnik* 19/20, 1976/77., 185–205. Godine 1783. Josip II. uveo je u izvršne institucije i tzv. *Konduitenlisten* – formulare kojima su se, osim kontrole rada službenika, pratili i njihovi društveni odnosi, politički pogledi i sl. Usp. Karl MEGNER, *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums*, Wien 1985., 42.

<sup>18</sup> I. HORBEC, *Razvoj uprave i javnih službi*, 252–253.

<sup>19</sup> HDA-12, A64 ex 1771.; usp. i Zlatko HERKOV, „Rukopis 'De contributione Croatiae seu superioris Slavoniae'. Njegov povod, sadržaj i autor“, *Starine JAZU* 54/1969, 32.–33.

<sup>20</sup> I. HORBEC, *Razvoj uprave i javnih službi*, 240–246.

U tom je razdoblju kraljevska vlast ujedno preuzela i nadzor nad imenovanjem svih važnijih upravnih i sudbenih službi, s iznimkom imenovanja županijskih službenika, čiji je izbor ostao pravo županijskih skupština – ipak, na prijedlog velikoga župana.<sup>21</sup>

Uz obaveze javnih službenika u normiranjima njihova rada neizbježno se ističu i njihova *prava*. Prvenstveno se pritom radi o pravu na plaće, pravu na godišnji odmor, pravu na smještaj u mjestu rada i na oslobođenje od vojne obveze, ali i na dodjelu novčane pomoći temeljem molbe ili stipendija za školovanje sinova – što se sve smatralo oblikom nagrade za vjernu službu i tek je krajem stoljeća definitivno zakonski regulirano kao radno pravo.<sup>22</sup> Iako s ekonomskog gledišta službu definira njezin prihod, ipak tek u drugoj polovici 18. stoljeća javna služba postaje prepoznata kao „profesija“, pa kao takva i sredstvo egzistencije. Do formiranja protomoderne uprave služba je više vrijedila kao društvena kategorija i čast, nego kao financijski profitabilna kategorija, iako su pristojbe i zakupi vezani uz pojedine službe mogle pojedincu donijeti pravo bogatstvo. Plaća iz javnoga proračuna pritom je vrijedila više kao „nagrada“ i bila je jedva dostatna za pokriće troškova reprezentacije koji su pratili službu, a vrlo je često važila i samo kao refundacija troškova za dodatne troškove službenika (tajnike, pisare, kancelarijski materijal, troškove čuvanja spisa i sl.). No, tijekom 18. stoljeća počinje se stvarati hijerarhijski sustav plaća te one postaju redovne, ali i do nekoliko puta veće,<sup>23</sup> što jasno odražava tendenciju profesionalizacije rada u upravi i profiliranje javne službe kao egzistencijalnog zanimanja. No, usporedo s tim brojnim se kraljevskim odredbama ograničavaju razne pristojbe i dodatne financije koje su pratile rad pojedinih službi te tako smanjuju mogućnosti za razne malverzacije.<sup>24</sup> Ujedno se u drugoj polovici stoljeća razvija stabilan sustav penzioniranja – u vrijeme Marije Terezije stalna se mirovina sve češće dodjeljivala službenicima ili njihovim udovicama i siročadi kao nagrada za dugotrajnu vjernu službu, ali se, osobito na poticaj kameralista Josepha v. Sonnenfelsa, u dvorskim krugovima javlja svijest o tome da mirovina ne smije biti samo izraz milosti, nego

<sup>21</sup> Tijekom šezdesetih godina 18. stoljeća na bečkome se dvoru vrlo ozbiljno razmatrala i mogućnost preuzimanja potpunoga nadzora nad imenovanjem i radom županijskih službenika. Najviše su odjeknuli prijedlozi kancelara kneza Wenzela Kaunitza i savjetnika Državnoga vijeća Borića (Staatsratsakten 1761:1903 i 1766:1352. Obj. u: Gyöző EMBER, „Der österreichische Staatsrat und die ungarische Verfassung 1761–1768“, *Acta historica Academiae scientiarum Hungaricae* VI/1959, 135–136 i VII/1960, 168), grofa Ludwiga Zinzendorfa (Haus-, Hof- u. Staatsarchiv (dalje: HHStA), Kabinettsarchiv, Nachlass Zinzendorf, kut. 6., fol. 254–284) te velikoga župana Srijemske županije i budućega hrvatskoga bana baruna Franje Balasse (HHStA, Kabinettsarchiv, Nachlass Nenny, kut. 1., subd. 6., fol. 247). Postojala je ideja i da Hrvatsko kraljevsko vijeće po osnutku preuzme pravo otpuštanja županijskih službenika (HHStA, Kabinettsarchiv, Staatsratsakten, kut. 1., 1767:1307). Iako je svijest o važnosti kontrole nad službenicima lokalne uprave bila snažna, ugarski zakon nije dopuštao provedbu predviđenih promjena pa se od svih planova moralo odustati. Željenu kontrolu nad lokalnim službenicima uspio je nakratko postići u 18. stoljeću samo Josip II. ukidanjem županija 1785.–1790.

<sup>22</sup> O pravima javnih službenika i zakonskim regulativama u Habsburškoj Monarhiji v. K. MEGNER, *Beamte*, 171–272. O praksi da se financijski potpomogne obrazovanje sinova javnih službenika v. Olga KHAVANOVA, „Official Policies and Parental Strategies of Educating Hungarian Noblemen in the Age of Maria Theresia“, *Adelige Ausbildung. Die Herausforderung der Aufklärung und die Folgen* u: Ivo CERMAN – Lubos VELEK (ur.), *Adelige Ausbildung. Die Herausforderung der Aufklärung und die Folgen*, München 2006.

<sup>23</sup> Za primjer: prema proračunima Hrvatskoga sabora početkom 18. stoljeća (1710.), podban i protonotar plaćani su 125 forinti godišnje, blagajnik 800 forinti, podžupani 30 forinti, a plemićki suci 7,5 forinti. Do 1770-ih te će plaće znatno porasti: podban će dobivati 300 forinti godišnje, protonotar 300 (oba uz 400 forinti subvencije iz kraljevske blagajne), veliki župani 600 forinti, podžupani 500 forinti, županijski blagajnici 400 forinti, plemićki suci 200 forinti, geodeti i drugi inženjeri te liječnici po 300 forinti. S osnutkom Hrvatskog kraljevskog vijeća utvrđene su radi privlačenja sposobnih kandidata i veće plaće za njegovo osoblje – tako su savjetnici Vijeća dobivali 1000–1500 forinti plaće godišnje, a kancelarijsko osoblje 200 do 800 forinti. Usp. *Zaključci hrvatskog sabora* (dalje: ZHS), sv. II, 447 i sv. VIII, 311–315; Finanz- u. Hofkammerarchiv (dalje: FHKA), Camerale Ungarn, Fasz. r. Nr. 148/1.

<sup>24</sup> O raznim pristojbama u 18. st. u Banskoj Hrvatskoj v. Zlatko HERKOV, *Iz povijesti javnih financija, financijskog prava i razvitka financijske znanosti Hrvatske od početka 16. stoljeća do polovice 19. stoljeća*, Zagreb 1985., 111. i dalje.

da je država i dužna pobrinuti se za egzistenciju svojih službenika u starosti.<sup>25</sup> U Banskoj je Hrvatskoj tako na poticaj Marije Terezije 1760. osnovan fond doživotnih renti,<sup>26</sup> no sustav penzioniranja zakonski je regulirao tek Josip II. 1781. s *Pensionsnormale*.<sup>27</sup> Kao jedan od dokaza da je vladar tada zaista osjećao obavezu brige za prava svojih službenika, može poslužiti primjer postupka pri ukidanju Hrvatskoga kraljevskog vijeća 1779. godine. Iako je ono ukinuto iz financijskih razloga, tad je savjetnicima i kancelarijskim službenicima koje vladar nije uspio namjestiti u nekoj drugoj instituciji nastavljena isplaćivati plaća, ponekad nakon smrti čak i njihovim udovicama.<sup>28</sup>

Sa širenjem zadataka javne uprave tijekom 18. stoljeća znatno se širi i pojam „javnoga službenika“, pri čemu sve važnija postaju specijalna znanja. Aktivnost lokalne uprave na popravcima i izgradnji cesta, čišćenju rijeka i izgradnji kanala tražila je i inženjerska znanja, zbog čega su sve učestalije odredbe da se na kraljevinskoj ili županijskoj razini iz javnoga proračuna održavaju stalni inženjeri – inspektori.<sup>29</sup> Nadalje, s intenziviranjem brige za školstvo, a osobito s ukidanjem isusovačkoga reda i stvaranjem državnoga školstva, država počinje normirati i način izbora i rada učitelja i profesora, pri čemu oni postaju javni službenici s točno definiranim obavezama i plaćom. Ujedno je izgradnja sustava zdravstvene njege potaknula zapošljavanje liječnika, pri čemu se pedesetih godina 18. stoljeća počinje izdavati niz normativa za obavljanje liječničke prakse kojima je zakonski određeno što se podrazumijeva pod legitimnom i ovlaštenom medicinskom službom.<sup>30</sup> Napokon, samo povećanje administracije zahtijevalo je veći broj kancelarijskih službenika (*subalterna*) – pisara, koncipista, zapisničara, ekspeditora, arhivara i drugih – koji su se dotad (osim glavnih bilježnika sudova ili županijskih, odnosno gradskih magistrata) smatrali privatnim službenicima nosioca kraljevinskih službi i nisu plaćani iz javnoga proračuna.<sup>31</sup> Iako su sve te profesije u nekom obliku postojale i prije, upravo ih je intervencija države specijalizirala i pružila im egzistenciju temeljenu na njihovom znanju. Država se počela brinuti za njihovo školovanje, preuzela organizaciju njihova rada, zapošljavala ih, plaćala i kontrolirala njihov rad.

Stoga tijekom 18. stoljeća neminovno raste i broj javnih službenika. Godine 1710. je, na primjer, u Banskoj Hrvatskoj na svim centralnim i lokalnim službama, osim bana, iz javnoga proračuna plaćano 50 javnih službenika (od toga samo njih šest u centralnim službama). Godine 1770., naprotiv, samo u centralnoj upravi djelovala su 53 javna službenika, dok se broj županijskih službenika kretao između 25 i 45 po županiji (u ukupno šest županija), ne računajući pritom brojno osoblje obrazovnoga sustava koje je tada plaćano direktno iz državnoga erara.<sup>32</sup> Pritom se najviše povećao broj „malih“ službi – pomoćnika, kancelarijskih, računovodstvenih i arhivskih službenika te inženjera.

<sup>25</sup> Isto se preporučivalo i velikašima za njihove službenike kako oni opet ne bi bili na teret države. J. J. v. SONNENFELS, *Grundsätze der Polizey* (prir. Werner Ogris), Wien 2003., § 252-255., 169–172.

<sup>26</sup> *ZHS*, sv. XVIII, 54.

<sup>27</sup> Zlatko HERKOV, „Mirovine i mirovinsko osiguranje u XVIII i XIX stoljeću“. *Odujetnik* XVIII/1968, br. 4-5., 83.

<sup>28</sup> Podaci o isplati dohodaka za službenike Hrvatskoga kraljevskoga vijeća dostupni su u FHKA, Camerale Ungarn, Fasc. r. Nr. 148/1.

<sup>29</sup> U Hrvatskoj se tako već 1746. javlja „zemaljski arhitekt“ Grienshaisen, kojemu je Hrvatski sabor odredio redovitu plaću. Usp. *ZHS*, sv. V, 151. Godine 1770. Marija Terezija je odredila da je svaka županija iz vlastitih prihoda dužna plaćati jednog županijskog geometra, a da Hrvatsko kraljevsko vijeće u svojoj gospodarskoj aktivnosti mora redovito konzultirati geometra. HDA-12., serija 12.1 (Protocolla sessionum), knj. VIII/4., str. 54.

<sup>30</sup> Usp. npr. *K. k. Theresianisches Gesetzbuch*, sv. I, no. 66, str. 107; sv. III, no. 389, str. 175.

<sup>31</sup> O kancelarijskim službenicima v. I. HORBEC, *Razvoj uprave i javnih službi*, 265–269.

<sup>32</sup> *ZHS*, sv. II, 447 i sv. VIII, 311–315.; MOL-MKK-A39, 5376 ex 1770.



## Nove mogućnosti školovanja i njihov utjecaj na dobivanje službe

Usporedo s procesom normiranja javne službe u cijeloj Europi, pa tako i u Monarhiji, jačala je svijest i o stručnim kvalifikacijama koje javni službenik treba posjedovati. Država u razvoju svakako je tražila novi tip službenika, koji neće biti samo pravnik priučen teoretskom znanju rimskoga prava i iskustvu stečenom tradicionalnim prijenosom znanja. Uz potrebe javne uprave za pravnim znanjima, ali i ekonomskim i tehničkim znanjima javlja se i rastuća briga vladara za podučavanjem tih znanosti, a mogućnost njihove konkretne aplikacije rezultirala je i naglim razvojem disciplina koje se bave upravom, njezinom organizacijom i funkcioniranjem. Vladar stoga tijekom 18. stoljeća u potpunosti preuzima brigu o školovanju budućih javnih službenika, a ujedno i utilitarističkim pristupom potiče podučavanje znanosti „korisnih“ za državnu upravu i primjenjivih u praksi.

Rezultati takvoga razvoja bili su dvojaki: s jedne strane, pod pokroviteljstvom vladara osnivane su specijalizirane visokoškolske institucije namijenjene prvenstveno školovanju javnih službenika, kao što su to u Monarhiji npr. bile plemićke akademije *Theresianum*, *Savoysche Akademie* i *Löwenburgisches Konvikt* ili političko-kameralni studiji kao specifični upravno-pravni studiji.<sup>33</sup> S druge strane, postojeća sveučilišta reformirana su, pri čemu je naglasak stavljen na podučavanje za državnu upravu „praktičnih znanja“, kao što su npr. bili prirodno pravo, pozitivno pravo, statistika, strani jezici ili tehničke discipline.<sup>34</sup> Ujedno je uveden i sustav stipendiranja od strane vladara kako bi se i oni manje imućni plemići privukli u javnu službu. Kao sastavni dio takvoga razvoja u Banskoj je Hrvatskoj 1769. osnovan Političko-kameralni studij u Varaždinu koji je djelovao pod nadzorom Hrvatskoga kraljevskog vijeća, a u Zagrebu je 1776. osnovana Kraljevska akademija s reformiranim Pravnim fakultetom u koji je tada uklopljen i spomenuti studij.<sup>35</sup> Tako je u Monarhiji u drugoj polovici 18. stoljeća stvorena jasna hijerarhija privilegiranih visokoškolskih ustanova, čiji su studenti postali glavni kandidati pri prijemu u službu.

Takav razvoj znatno se odrazio i na školovanje javnih službenika u Banskoj Hrvatskoj. Još sredinom stoljeća vrlo su rijetki javni službenici u Banskoj Hrvatskoj završavali pravne studije – s obzirom da se za obavljanje javne službe prvenstveno tražilo iskustvo u pravnim predmetima, opće obrazovanje dobivalo se uglavnom na tadašnjim isusovačkim gimnazijama u zemlji. Čak i od onih koji su odlazili na strana sveučilišta (većinom Beč, Graz ili Bologna) mali se broj aspiranata na javnu službu odlučivao na studij prava nakon završene filozofije.<sup>36</sup> Obrazovanost javnih službenika u Banskoj Hrvatskoj stoga se tada ocjenjivala vrlo skromnom – 1768. je tako Ugarska kancelarija izrazila mišljenje da „u Hrvatskoj opće-

<sup>33</sup> O visokoškolskim studijima za javne službenike u Habsburškoj Monarhiji 18. stoljeća v. Olga KHAVANOVA, *Заслуги отцов и таланты сыновей: венгерские дворяне в учебных заведениях монархии Габсбургов, 1746–1784*, St. Petersburg, 2006.

<sup>34</sup> O značaju i razvoju pravnih studija u njemačkim zemljama v. Michael STOLLEIS, *Staat und Staatsräson*, 15. i dalje, 268. i dalje te Wilhelm SCHMIDT-BIGGEMANN, „Human- und Sozialwissenschaften“ u: *Geschichte der Universität in Europa. Band II.: Von der Reformation zur Französischen Revolution (1500–1800)*, (ur. Walter Rüegg), München 1996, 408 i dalje.

<sup>35</sup> O Političko-kameralnom studiju u Varaždinu v. Vladimir BAYER (ur.), *Varaždin u XVIII. stoljeću i političko-kameralni studij*, Zagreb – Varaždin 1972; o mogućnostima školovanja javnih službenika Banske Hrvatske u 18. stoljeću v. I. HORBEC, „Učiti administraciju“: školovanje javnih službenika u 18. stoljeću, *Hrvatska javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, sv. 4/2009.

<sup>36</sup> Tako su, na primjer, mladići iz Zagrebačke ili Varaždinske županije često odlazili na njima najbliže Sveučilište u Grazu, no od njih 49% tamo upisuje filozofiju, 41% gimnazije, 10% teologiju, a tek 1% pravo. Júlia VARGA, *Magyarországi diákok a Habsburg birodalom kiseb egyetemén és akadémián 1560–1789*, Budapest 2004., 38–39.

nito nedostaje sposobnih i vještih subjekata, tako da se čak i za županijske službe, koje nadmašuju gradske i po časti i po koristi, jedva pronađu ljudi sposobni za službu pa se cijelo znanje ljudi u javnoj službi sastoji od malo čitanja i pisanja“.<sup>37</sup> Kvalitetno obrazovanje pojedinih plemića ipak je ovisilo prvenstveno o inicijativi obitelji koja je takvo školovanje i financirala, kao što je to, na primjer, slučaj s Nikolom Škrlecom Lomničkim, koji je i ostalim javnim službenicima preporučivao da se, „budući da nema nade za odgoj naše mladeži u domovini ... svom snagom i na svaki način potrude nagovoriti što više građana da djecu šalju na studij u inozemstvo“.<sup>38</sup> Hrvatsko plemstvo je svakako tijekom šezdesetih godina prepoznalo nove mogućnosti izobrazbe, pa se tako članovi obitelji Erdődy, Sermage, Magdalenić ili Drašković školuju u novoosnovanim plemićkim akademijama u Beču. No, i znatno siromašnije plemstvo počinje ciljano školovati svoje sinove za karijeru u javnoj službi pa mladići iz plemićkih obitelji sve češće završavaju pravne studije u Beču ili Trnavi te pohađaju političko-kameralne kolegije, pri čemu mnogi upravo dobro osmišljen studij smatraju ulaganjem u svoju budućnost u javnoj službi.<sup>39</sup>

Iako školovanost kandidata postaje jedan od glavnih kriterija primanja u službu, upravo se na pitanju izbora kandidata može ustanoviti interakcija „tradicionalnih“ i „novih“ vrijednosti. Transparentnog postupka izbora u službu tada, dakako, nije bilo, no sačuvane molbe za službe u Banskoj Hrvatskoj jasno odražavaju koje su se kvalifikacije smatrale poželjnim u javnoj službi. Osim isticanja iskustva *in juridicis* – što je ukazivalo prije na dotadašnje iskustvo kandidata u javnoj službi nego na formalno pravno obrazovanje, mnogi su kandidati svojom najvrjednijom kvalitetom smatrali pripadnost starim plemićkim obiteljima i zasluge predaka dinastiji Habsburg u vojnoj i civilnoj službi.<sup>40</sup> Obitelj je svakako tijekom cijeloga ranoga novoga vijeka *conditio sine qua non* u dobivanju službe, a dinastije u službi bile su ne samo uobičajen, nego i od strane vladara potican model bavljenja javnom službom, budući da je takva praksa osiguravala obiteljsku odgovornost pri obavljanju službe, ali i poticala usmjeravanje mladića na obrazovanje za javnu službu još u krugu obitelji. Na izbor kandidata nadalje je značajno utjecalo i imovinsko stanje kao općenito prihvaćen uvjet za političku aktivnost, zatim napredovanja unutar jedne institucije, ali i lobiranja i preporuke, pri čemu se preferirala stalna zaštita nekoga od utjecajnijih pripadnika velikaških obitelji bliskih Dvoru.<sup>41</sup> Ipak se s razvojem novih mogućnosti školovanja u molbama za službu primjećuje da se do kraja šezdesetih godina 18. stoljeća znatnije mijenja svijest plemstva o važnosti školovanja za dobivanje službi pa se tek tada počinju uredno isticati završeni studiji, ali i spremnost na inicijative u poboljšanju gospodarstva i javne uprave.<sup>42</sup> Ipak, iako

<sup>37</sup> MOL-MKK-A1, 610 ex 1768.

<sup>38</sup> N. ŠKRLEC, „Četvrti dijalog. Za politiku, a potom o domovinskoj politici ili Kako se živi u Hrvatskoj“. Prev. N. Jovanović. Obj. u: *Nikola Škrlec Lomnički 1729–1799*, sv. I, (ur. Eugen Pusić et al.), Zagreb 1999, 37. O školovanju braće Petra i Nikole Škrleca v. T. SHEK BRNARDIĆ, „Formiranje učenih državnih činovnika: braća Petar (1727–1761) i Nikola Škrlec (1729–1799)“, *Isto*, sv. III, Zagreb 2001.

<sup>39</sup> I. HORBEC, „Učiti administraciju“, 1037 i dalje.

<sup>40</sup> Tako, na primjer, Ivan Rauch u svojoj molbi detaljno opisuje zasluge svojih predaka za vladajuću dinastiju od djeda koji je u vrijeme Ferdinanda III. došao u Hrvatsku i oca koji je bio podban i prisjednik Banskoga stola (MOL-MKK-A1, 4 ex 1740), a Nikola Bedeković 1768. u kandidaturi za prisjednika Banskoga stola naširoko navodi vojno i civilno službovanje članova svoje obitelji za austrijsku kuću i tek uzgredno spominje i vlastito iskustvo u županijskoj službi (MOL-MKK-A1, 64 ex 1768).

<sup>41</sup> Nikola Škrlec, na primjer, u „Četvrtom dijalogu“ veliku važnost pridaje poznavanju na Dvoru, ističući da se vladareva naklonost može zavrijediti preko milosti velikaša, „ponajprije onih koji djeluju u Beču“. N. ŠKRLEC, „Četvrti dijalog“, 39–41.

<sup>42</sup> Godine 1768., na primjer, Petar Sermage ističe da je završio civilno, kanonsko i građansko pravo u Beču i praksu na peštanskom sudu, ali da se ujedno i zalaže za promicanje trgovine; istovremeno Ignjat Magdalenić osim svojeg

je od pedesetih godina nekoliko puta zakonom propisano da će se prednost davati kandidatima koji su završili reformirane studije, ne može se tvrditi da je pojedinac isključivo školovanjem, iskustvom u praksi i modernim pogledima na ulogu uprave u gospodarskom i društvenom razvoju osigurao dobivanje službe, tim više što je s novim mogućnostima obrazovanja bilo i sve više obrazovanih pa je već 1771. Joseph v. Sonnenfels kritizirao sustav školovanja tvrdeći da „umjesto da škole daju službama potrebni broj ljudi, stvaraju se službe kako bi se zbrinulo mnoštvo studenata“.<sup>43</sup> Iako se u dokumentima administracije bečkoga dvora kao glavne karakteristike službenika gotovo idealistički postavljaju *stručnost, pravna orijentiranost, služenje općem dobru, marljivost, revnost* u službi i *krepost*, a prije svega *lojalnost*, praksa pri izboru novih službenika pokazuje da su „tradicionalni“ modeli izbora i dalje vrlo jaki, pri čemu se službe vrlo često dodjeljuju zbog zasluga obitelji, osobito onih financijski moćnijih, kako bi se sačuvala njihova lojalnost dinastiji – u Banskoj Hrvatskoj to se prvenstveno odnosi na članove obitelji Erdődy, Patačić ili Nádasdy.<sup>44</sup>

## Suživot staroga poretka i novih vrijednosti javne službe

Dakako, bilo bi pogrešno tvrditi da je razvojem uprave u Banskoj Hrvatskoj u potpunosti uklonjena dotadašnja hijerarhija moći – jedino je pitanje na koji su način stara politička tijela uprave inkorporirana u sustav uprave u nastajanju te u kojoj je mjeri nad njima uspostavljen sustav kontrole. Pritom se vladar može nazivati apsolutnim samo u smislu da je na vrhuncu toga procesa s intenziviranjem dvorske kontrole umanjena autonomija staleža pa staleži kao korporativno tijelo sve manje sudjeluju u političkoj odluci te su usmjereni na zakonodavna pitanja (što je u Banskoj Hrvatskoj provedeno preuzimanjem upravnih ovlasti od Sabora od strane Hrvatskoga kraljevskoga vijeća 1767.), no tradicionalne društvene strukture i dalje pružaju nužan okvir državnog poticaja na lokalnoj razini pa plemstvo, nezamjenjivo u strukturi moći ranonovovjekovne države, i dalje djeluje kao posrednik – *pouvoirs intermédiaires* staroga režima. Osobito je to od važnosti u zemljama krune sv. Stjepana, gdje plemstvo zakonski drži monopol na položaje u javnoj upravi,<sup>45</sup> a građanski sloj uspijeva sudjelovati u upravi samo nižim položajima u gradskim magistratima. Iako pojedini plemići, kao što su Nikola Škrlec, Petar Špišić ili Benedikt Krajačić, pružaju važne poticaje reformama, u Banskoj Hrvatskoj tada ipak u većini slučajeva država djeluje kao arbitar i promotor novih interesa. Suradnja je pritom bila ključni okidač promjena: odnos centralnih i lokalnih uprava više se temeljio na međusobnoj ovisnosti nego na dihotomiji ili konfliktu, iako će, naravno, otpor promjenama i pokušaji očuvanja pojedinih povlastica prožimati i tadašnju političku scenu.

školovanja u Beču ističe i da je obišao sva mjesta koja su ključna za razvoj trgovine, a i da dobro osim hrvatskog i latinskog poznaje i njemački, talijanski i francuski. MOL-MKK-A1, 232 ex 1768.

<sup>43</sup> Cit. prema: Waltraud HEINDL, *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848*, Wien 1991., 93.

<sup>44</sup> Ladislav Erdődy je, na primjer, 1768. dobio mjesto savjetnika Hrvatskoga kraljevskog vijeća zbog „zasluga njegove obitelji“ dinastiji, a osobito zasluga njegova oca koji je bio banski namjesnik u Hrvatskoj, iako je bilo mnogo kvalitetnijih kandidata, kao već spomenuti Sermage i Magdalenić. MOL-MKK-A1, 232 ex 1768.

<sup>45</sup> Prema ugarskom zakonu samo je plemstvo moglo obnašati javne službe, čak i na najnižim županijskim položajima (usp. *Corpus juris hungarici*, 1723:6. Slične odredbe donosio je i Hrvatsko-slavonski sabor – v. npr. odredbu iz 1714. u: *ZHS*, sv. III., 3. Jedine primjere neplemića u službi nalazimo na nižim županijskim službama nakon reinkorporacije slavonskih županija, što je očito bio rezultat nedostatka plemićkih kandidata za novonastale službe. Ipak, ti su službenici redovito tražili plemstvo upravo zato da bi legitimno mogli obavljati službu: v. npr. MOL-A1, 140 ex 1757.

Pritom idejni utjecaj bečkoga dvora kao političkog i društvenog središta Monarhije na plemstvo nije nimalo zanemariv. U Monarhiji se, kao i u većem dijelu Europe, već od kraja 17. i tijekom cijelog 18. stoljeća primjećuju pokušaji vladara da na Dvor privuče predstavnike najjačih obitelji iz pokrajina u Beč te stvori „dvorsku aristokraciju“, koja svojom aktivnošću u centralnim institucijama i društvenom životu stvara društvenu klimu koja privlači ambicioznije pripadnike plemstva u Beč. Apsolutizam time postaje ne samo sredstvo političkog osnaživanja vladara i njegova dvora, nego i proces manipulacije i socijalizacije, a plemstvo – jednom privučeno na dvor – biva, na neki način, ulovljeno u dvorski ceremonijal i prisiljeno je prihvatiti bihevioralne norme te isključivo uz dvor počinje vezivati svoj status i utjecaj.<sup>46</sup> U 18. stoljeću primjetno je i ciljano privlačenje prvenstveno aristokracije, a potom i plemstva zemalja krune sv. Stjepana na Dvor, koje postaje jedan od modusa socijalne discipline ugarskoga plemstva i njihova pridobivanja za kraljeve interese. Dok su u 17. stoljeću velikaške obitelji bile više vezane uz lokalne prilike, u 18. stoljeću obitelji Esterházy, Pálffy, Batthyányi, Nádasdy, Erdődy ili Niczky postaju dio dvorskoga društvenog kruga, obnašaju najviše javne dužnosti u Mađarskoj i Hrvatskoj i žene se u austrijske obitelji.<sup>47</sup> U isto se vrijeme primjećuje da sve više pojedinaca podrijetlom iz nižih plemićkih obitelji traži velikaški naslov kako bi konkurirali tradicionalnom društvenom poretku i dobili mogućnost ulaska u elitne krugove, ali i više položaje u javnoj službi – od hrvatskih obitelji bile su to obitelji Magdalenić, Malenić, Rauch, Vojković, Oršić, Sermage, Janković ili Szécsén. Vezanost plemstva krune sv. Stjepana uz Dvor poticala se i raznim kraljevskim nagradama – jedna od takvih jest i Red sv. Stjepana, osnovan 1765. s namjerom da, za razliku od tada uobičajenih vojnih priznanja, promaknu ljudi svih staleža koji su zasluge za Dvor stekli u javnoj službi te da se, citirano prema prijedlogu osnutka Reda, „pridobije duh gospode u Ugarskoj na Saboru i objedini s namjerama Dvora“.<sup>48</sup> Znatan je utjecaj na plemstvo Dvor višio i putem već spomenutog obrazovnog modela, kontroliranog od strane državnih institucija, kojim su se mladići iz plemićkih obitelji pripremali za javnu službu. Cilj obrazovanja u plemićkim akademijama, političko-kameralnim studijima ili reformiranim fakultetima bio je formirati ne samo *sposobne* javne službenike, nego i *lojalne*. S obzirom da se pravno znanje smatralo temeljnim kriterijem sposobnosti javnoga službenika, osobita je važnost pridavana kontroli podučavanja prava te akcentiranju neovisnosti i nepovredivosti vladareva suvereniteta, što je postignuto angažiranjem pravnih stručnjaka te uvođenjem kolegija javnoga prava, državnoga prava, prirodnoga prava ili političko-kameralnih znanosti s ciljem da se budućim javnim službenicima „usade“ nove predodžbe prava u skladu s prihvaćenom koncepcijom na Dvoru.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Sociolog Norbert Elias konstruirao je interpretativni model dvora prema kojem dvor postoji prvenstveno radi domestikacije plemstva. Norbert ELIAS, *Die höfische Gesellschaft. Untersuchungen zur Soziologie des Königtums und der höfischen Aristokratie*, Frankfurt/M 2002.

<sup>47</sup> O privlačenju ugarskih aristokrata na Dvor v. Béla K. KIRÁLY, *Hungary in the Late Eighteenth Century. The Decline of Enlightened Despotism*, New York, 1969., 29.–31.

<sup>48</sup> Obj. u: Rudolf KHEVENHÜLLER-METSCH i Hans SCHLITTER (ur.), *Aus der Zeit Maria Theresias: Tagebuch des Fürsten Johann Josef Khevenhüller-Metsch, kaiserlichen Obersthofmeisters 1742–1776*, sv. VI, Holzhausen 1917., 30–32.

<sup>49</sup> Na Dvoru se stoga osobita pažnja pridavala izradi „dobro sastavljenoga“ udžbenika javnoga prava za ugarske zemlje u kojem bi se objasnili „stvarni principi i iskorijenio nacionalni duh i republikanska sloboda“, kao i općega državnoga prava s ciljem promjene načina razmišljanja, jer će „mladež postepeno morati shvatiti da tadašnji ugarski zakoni ne odgovaraju sasvim promijenjenim vremenima, pa čak i da su štetni njihovom dobru“. Cit. prema: Staatsratsakten 1765.: 538. Obj. u: Gy. EMBER, „Staatsrat“, *AHACH* VII/1960., 156.

Ipak bi bilo pogrešno tvrditi da je za bečki dvor u razdoblju prosvjetiteljstva idealan javni službenik bio onaj koji je samo slijepo izvršavao odredbe – inicijativa i korištenje savjetodavnih prava javnih službenika bili su izrazito cijenjeni. U uputama su javni službenici redovito poticani da izraze svoje mišljenje, čak i ako ono ne odgovara mišljenju njihova dikasterija. Inicijativa i progresivna razmišljanja tada su se vrlo često izjednačavala s patriotizmom – Sonnenfels će, na primjer, smatrati da „broj savjetnika države nije manji od broja njezinih mislećih patriota“.<sup>50</sup> U takvom se ozračju i u Banskoj Hrvatskoj u drugoj polovici 18. stoljeća javlja kritika „tradicionalnih“ vrijednosti i inicijativa za progresom te se formira generacija reformski usmjerenog plemstva, obrazovanog uglavnom na Sveučilištu u Beču ili reformiranim plemićkim akademijama, koja će u sljedećem razdoblju osigurati da reforme inspirirane prirodnim pravom, katedralizmom i prosvjetiteljstvom ne budu isključivo rezultat dinastičkih motiva, nego i inicijativa prosvijećenih pojedinaca.

Pri tadašnjim inicijativama, kako onima podrijetlom s kraljevskoga dvora, tako i inicijativama pojedinaca, javlja se očita tendencija naglašavanja *općega dobra* kao primarnoga cilja. Pritom je važno naglasiti da tada još uvijek vladar posjeduje monopol na definiranje općega dobra i javne koristi, pri čemu je vrlo često opće dobro izjednačeno s interesima države, a interesi države s interesima vladajuće dinastije. Stoga su se dobronamjernima, „patriotskim“ inicijativama smatrale samo one koje su odgovarale razmišljanjima dvorskih krugova o javnoj koristi, a riječi *Staatsinteresse* i *Nutzen des publici* često su našle mjesto u istim rečenicama. Upravo će prosvijećene ideje prema kraju 18. stoljeća otimati definiciju javnoga dobra iz monopola vladara i početi postavljati suverenitet kao kolektivnu moć. Tako će za Rousseaua suverenitet kao izvor svih prava biti „političko tijelo stvoreno društvenim ugovorom“ i „provođenje opće volje“,<sup>51</sup> a u Banskoj će Hrvatskoj utjecaj prosvjetiteljskih ideja oblikovati, na primjer, nazore Nikola Škrlca, koji će svrhu države gledati upravo u ostvarenju općega dobra, ali ujedno i kritički promatrati apsolutnu vlast te zagovarati pravno ograničenje te vlasti.<sup>52</sup> Tek će se iz takvih prosvjetiteljskih stavova krajem 18. stoljeća jasnije početi formirati država kakvu znamo i danas, kad se i novi izrazi *pravna država*, *građanin* ili *društveno pravo* javljaju popraćeni pojmovima *sloboda* ili *jednakost*.<sup>53</sup> Stoga je i termin *državni službenik* – *Staatsdiener* češće u uporabi tek krajem 18. stoljeća, pri čemu dužnosti službenika prosvijećenoga apsolutizma prestaju biti vezane toliko uz *odanost* vladaru, koliko uz *odgovornost* prema državi i društvu.

<sup>50</sup> Joh. Jos. v. SONNENFELS, u predgovoru *Grundsätze der Polizey, Handlung und Finanz*, sv. II, Beč, [1787].

<sup>51</sup> Cit. prema: Émile DURKHEIM, *Montesquieu and Rousseau. Forerunners of Sociology*, Michigan 1960., 105.

<sup>52</sup> O Škrlčevim stavovima usp. Dalibor ČEPULO, „Ideje o ustroju vlasti i pogledi na državnopravna pitanja Nikole Škrlca Lomničkog“, *Nikola Škrlec Lomnički*, sv. III.

<sup>53</sup> M. STOLLEIS, *Staat und Staatsräson*, 298. i dalje.



## THE ENLIGHTENMENT AND THE SERVICE TO THE COMMON GOOD: CHANGES IN THE CONCEPT OF PUBLIC SERVICE IN THE 18<sup>TH</sup>-CENTURY CROATIA

Enlightened modernization in the 18<sup>th</sup> century was significantly marked by the changes in administrative structure and perception of public authority, as well as by the establishment of the monarchical sovereignty followed by the national integration and the creation of a stable administrative system which allowed the state as an abstract power to become crucial initiator of progressive developments. A distinct hierarchical order, standardized administrative procedures and the beginnings of specialization and professionalization of public service characterized the newly built state administration. In this period the new institutions and public service coexist with administrative structures of the *Ancien Régime*, which does not eliminate the estates as traditional *pouvoirs intermédiaires*, but causes changes in the methods of political leadership, in the selection and behavior of the people in government and in the conception of rights and duties in the public service. The activity of civil servants becomes a means for monarchical discipline and authority, as well as the fundament of social honors, which resulted with linking the public character of civil servant to the set of organizational rules and their transformation into the servants of the king, the country and the “common good”, with significant interaction of “traditional” and “new” values. With particular regard to the Croatian-Slavonian Kingdom in the 18<sup>th</sup> century, the authoress analyzes changes in the character, duties and rights of civil servants in relation to the monarch and the public needs, changes in regulation and control of their work, the modalities of their selection, their public reception and the new possibilities of their education and specialization.

*Keywords:* administrative history, social history, public service, 18<sup>th</sup> century, Habsburg Monarchy, Croatian-Slavonian Kingdom



### *Izbor iz literature:*

- ARGYLE, Nolan Y. “Public Administration, Administrative Thought, and the Emergence of Nation State” i “The Emergence of the American Administrative State: The Intellectual Origins”, *Handbook of Bureaucracy* (ur. Ali Farazmand), New York – Basel – Hong Kong, 1994.
- ARMANSKI, Gerhard. *Das gewöhnliche Auge der Macht. Sozialgeschichte der Beamten*. Berlin 1983.
- BAHLCKE, Joachim et al. (ur.). *Ständefreiheit und Staatsgestaltung in Ostmitteleuropa. Übernationale Gemeinsamkeiten in der politischen Kultur vom 16.–18. Jahrhundert*. Leipzig 1996.
- BLEEK, Wilhelm. *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert*. Berlin 1972.
- BLOM H. et al. (ur.). *Monarchisms in the Age of Enlightenment. Liberty, Patriotism and the Common Good*. Toronto 2007.
- DRUMMER v. PABENBACH, Matthaeus. *Der Vollkommene Regiments- und Staads-Beambte*. Wien 1654.

- DREITZEL, Horst. *Absolutismus und ständische Verfassung in Deutschland. Ein Beitrag zu Kontinuität und Diskontinuität der politischen Theorie in der Frühen Neuzeit*. Mainz 1992.
- ELIAS, Norbert. *Die höfische Gesellschaft. Untersuchungen zur Soziologie des Königtums und der höfischen Aristokratie*. Frankfurt/M 2002.
- EMBER, Győző. “Der österreichische Staatsrat und die ungarische Verfassung 1761–1768“, *Acta historica Academiae scientiarum Hungaricae* VI (1959): 105–153., 331–371.; VII (1960): 149–182.
- FALLENBÜCHL, Zoltán. *Állami (király és császári) tisztségviselők a 17. századi Magyarországon*. Budapest 2002.
- FALLENBÜCHL, Zoltán. “Die Entwicklung der Intelligenzberufe in Ungarn im 18. und am Anfang des 19. Jahrhunderts“. *Anzeiger der philosophisch-historischen Klasse der Österreichischen Akademie der Wissenschaften* 120 (1983).
- FALLENBÜCHL, Zoltán. *Mária Terézia magyar hivatalnokai*. Budapest 1989.
- FALLENBÜCHL, Zoltán. “Ungarische Staatswissenschaft und Beamtenausbildung im 18. Jahrhundert“, *Wissenschaft und Recht der Verwaltung seit dem Ancien Régime: europäische Ansichten* (Ur. E.V. Heyer), Frankfurt/M 1984.
- GERHARD, Dietrich. “Amtsträger zwischen Krongewalt und Ständen – ein europäisches Problem“, u: *Alteuropa und die moderne Gesellschaft. Festschrift für Otto Brunner* (ur. A. Bergengruen i L. Deike), Göttingen 1963.
- GERMANUM PHILOPARCUM (Christian Heinrich Schweser). *Der kluge Beamte oder Informatorium juridicum officiale [...]*. Sv. I.-VII. Nürnberg 1701–1752.
- HEINDL, Waltraud. *Gehorsame Rebellen. Bürokratie und Beamte in Österreich 1780 bis 1848*. Wien 1991.
- HEYEN, Erk V. et al. (ur.). *Räte und Beamte in der Frühen Neuzeit. Lehren und Schriften*. Baden-Baden 2007.
- HOLTZ, Sabine. *Bildung und Herrschaft. Zur Verwissenschaftlichung politischer Führungsschichten im 17. Jahrhundert*. Tübingen 2002.
- HORBEC, Ivana. „Homo principis et homo statuum – banska služba za vladavine Marije Terezije“. *Povijesni prilozi* 37/2009.
- HORBEC, Ivana. *Razvoj uprave i javnih službi Banske Hrvatske u vrijeme vladavine Marije Terezije*. Neobjavljena disertacija, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2009.
- HORBEC, Ivana. “Učiti administraciju”: školovanje javnih službenika u 18. stoljeću. *Hrvatska javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, sv. 4., 2009.
- KHAVANOVA, Olga. “Official Policies and Parental Strategies of Educating Hungarian Noblemen in the Age of Maria Theresia”, *Adelige Ausbildung. Die Herausforderung der Aufklärung und die Folgen* (ur. I. Cerman i L. Velek), München 2006.
- KHAVANOVA, Olga. *Заслуги отцов и таланты сыновей. Венгерские дворяне в учебных заведениях монархии Гавсбургов 1746–1784*. Санкт-Петербург 2006.
- KLUETING, Harm (ur.). *Der Josephinismus. Ausgewählte. Quellen zur Geschichte der thesesianisch-josephinistischen Reformen*. Darmstadt 1995.
- KRČELIĆ, Baltazar Adam. *Annuae ili historija 1748–1767*. Prev. V. Gortan. Zagreb 1952.
- KREISKY, Eva. “Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie” *Das politische System Österreichs* (ur. H. Fischer), Wien 1982.
- MANN, Michael. *The Sources of Social Power. Vol. I.: A history of power from the beginning to A.D. 1760*. Cambridge 1986.
- MEGNER, Karl. *Beamte. Wirtschafts- und sozialgeschichtliche Aspekte des k. k. Beamtentums*. Wien 1985.

- NEUGEBAUER, Wolfgang. *Standschaft als Verfassungsproblem. Die Historischen Grundlagen ständischer Partizipation in ostmitteleuropäischen Regionen*. Goldbach 1995.
- Nikola Škrlec *Lomnički 1729–1799*. Sv. I.-IV. Zagreb 1999–2007.
- OGRIS, Werner. “The Habsburg Monarchy in the Eighteenth Century: The Birth of the Modern Centralized State” *Legislation and Justice* (ur. A. Padoa-Schioppa), Oxford – New York 1997.
- ORESKO, Robert et al. (ur.). *Royal and Republican Sovereignty in Early Modern Europe*. Cambridge 2006.
- OSTERLOH, Karl-Heinz. *Joseph von Sonnenfels und die österreichische Reformbewegung im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus. Eine Studie zum Zusammenhang von Kameralwissenschaft und Verwaltungspraxis*. Lübeck – Hamburg 1970.
- PAGE, Edward C. *Political Authority and Bureaucratic Power. A Comparative Analysis*. New York 1992.
- REINHARD, Wolfgang (ur.). *Power Elites and State Building*. Oxford 1996.
- ROSENBERG, Hans. *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience 1660–1815*. Harvard 1958.
- RÜEGG, Walter (ur.). *Geschichte der Universität in Europa. Band II.: Von der Reformation zur Französischen Revolution (1500–1800)*. München 1996.
- SONNENFELS, Joh. Joseph v. *Grundsätze der Polizey- Handlung- und Finanzwissenschaften*. Sv. I.-III. Wien 1770.
- SONNENFELS, Joh. Joseph v. *Ueber die Liebe des Vaterlandes*. Wien 1771.
- STOLLEIS, Michael. *Staat und Staatsräson in der Frühen Neuzeit. (Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts)*. Frankfurt/M 1990.
- ZMORA, Hillay. *Monarchy, Aristocracy, and the State in Europe, 1300–1800*. London – New York 2001.