

Ostvarivanje načela supsidijarnosti — trajni izazov i za građane i za institucije

Josip JELENIĆ*

Sažetak

Autor nastoji protumačiti važnost primjene načela supsidijarnosti u izgradnji društva. Dok u prvom dijelu iznosi shvaćanje i tumačenje istoga načela u laičkoj misli (Rosmini, de Tocqueville, Stuart Mill), u drugom dijelu promatra ga u svjetlu društvenog nauka Crkve. U trećem dijelu riječ je o primjeni načela supsidijarnosti, uz posebni osvrt na hrvatsko društvo.

Uvodno razmišljanje

Suvremeni način života i uzajamnog ophođenja sili pojedince i skupine na odgovorno preuzimanje i vršenje vlastitih obveza i dužnosti bez očekivanja pomoći institucija, uvijek kada to mogu obaviti sami. Uostalom, demokratski sustav, po svojoj naravi, crpi nutarnju snagu i nalazi svoje opravdanje upravo u zalaganju, prije svega, *na individualnoj i mjesnoj razini*. U njegovoj je biti poticati ljude, pojedince i slobodna udruženja građana, na odgovorno zalaganje u političkom, socijalnom, gospodarskom i kulturalnom životu.

Drugim riječima, demokratski ustrojen sustav poziva građane da sami, uz pomoć vlastitog genija i mogućnosti, čine što mogu, a tek nakon toga imaju pravo tražiti pomoć i potporu institucija i zajednice. To je posve u duhu načela supsidijarnosti, vertikalnog i horizontalnog, čije oživotvorenje toliko zagovara društveni nauk Crkve.

Zalaganje i djelovanje po načelu supsidijarnosti nije urođena vrlina, jednom za svagda dana. Potrebno se trajno odgajati. Zato je dužnost zajednice i sustava postupno formirati građane za samoinicijativno preuzimanje i odgovorno vršenje uloge u društvu. Dva su, dakle, glavna čimbenika u procesu formiranja pojedinaca u duhu načela supsidijarnosti: građani i društvene institucije. S obzirom na građane, riječ je, kao što sam već spomenuo, o zahtjevnoj i nikad dovršenoj zadaći *stvaranja i oblikovanja mentaliteta, navika i kulture* koji će poticati i usmjeravati njihovo zalaganje i djelovanje kroz samo-pomoć, za opće dobro. Glede institucija,

* Prof. dr. sc. Josip Jelenić, dekan Fakulteta društvenih znanosti Papinskog sveučilišta Gregoriana, Rim.

veoma je važno da strogo poštuju autonomiju i stvarne mogućnosti djelovanja, a time i odgovornosti nižega od sebe. Jednako je, naime, protivno načelu supsidijarnosti preuzeti obvezu drugoga koju može obaviti sam (asistencijalizam države) i ne pomoći mu kada to nije u stanju sam učiniti (država je izgubila razlog postojanja). Kultura načela supsidijarnosti zagovara i promiče pomoć za samo–pomoć.

Nije potrebno posebno isticati koliko važnost ima odgajanje, poticanje i samoorganiziranje građana u hrvatskom društvu na odgovorno i zauzeto djelovanje i izgradnju pravednoga demokratskog sustava. Samo osobnim zalaganjem građana, u poštenju, slozi i radinosti, i uz supsidijarnu svesrdnu pomoć institucija, moguće je nadići još uvijek prisutno ozračje nepovjerenja (građana prema institucijama vlasti), malodušnosti i beznada (također i zbog laži i nepoštenja ljudi na vlasti, bilo prijašnjih, bilo sadašnjih) i siromaštva većine (opljačkane od raznobojnih »koalicija«) koje dominiraju u hrvatskom javnom životu. Namjera mi je, stoga, ukazati na važnost načela supsidijarnosti, bilo za pojedinca, bilo za institucije vlasti, u izgradnji pravednog i demokratskog društva, te potaknuti na njegovu primjenu u osobnom i društvenom djelovanju.

1. Narav i svrha načela supsidijarnosti

Kada se spominje supsidijarnost obično se misli na raspodjelu vlasti kao i određivanje nadležnosti između različitih razina vlasti.¹ To je samo djelomično točno. Riječ je o »dinamičkom« pojmu, u vertikalnoj i horizontalnoj dimenziji, koji je sadržajno u uzajamnoj povezanosti s drugim temeljnim sastavnicama koje čine osobnu i društvenu stvarnost. To se prije svega odnosi na *opće dobro*, u svjetlu i snagom kojega supsidijarnost može i mora biti primijenjena. Kao što je, naime, opće dobro plod djelotvornog zauzimanja svih građana (pojedinaca i institucija) u izgradnji ljudskog društva, tako je supsidijarnost djelotvorni način organiziranja odgovornog sudjelovanja građana u ostvarivanju zajedničkog dobra. Riječ je o vertikalnoj i horizontalnoj supsidijarnosti. Dok *vertikalna supsidijarnost* uređuje raspodjelu mjerodavnosti između *različitih stupnjeva vlasti*: države, županije, općine, grada, dotle se *horizontalna supsidijarnost primjenjuje na istoj razini* između privatnih i javnih čimbenika unutar građanskog društva, tj. između građana pojedinaca i njihovih udruženja: osoba, obitelji, neprofitnih organizacija i dr. Primjena horizontalne supsidijarnosti, ustvari, pomaže u određivanju odgovornosti svih i svakog sudionika.²

Iz rečenog se može zaključiti o svrsi načela supsidijarnosti: služi kao korisno sredstvo u boljoj raspodjeli mjerodavnosti između različitih čimbenika u društvu, kako bi se uklonio ili smanjio jaz između institucija i građana te građana i građana,

1 Usp. Alessandro Colombo, *The Principle of Subsidiarity and European Citizenship*, Università Cattolica del Sacro Cuore, Centro delle ricerche per lo studio della dottrina sociale della Chiesa, Quaderno n. 10, Milano 2004, str. 5. (Djelo će biti navodeno kao PSEC.)

2 Usp. PSEC, str. 2, 12.

i (tako) omogućilo zauzeto i odgovorno sudjelovanje svih u izgradnji pravednog i demokratskog društva. Primjena načela supsidijarnosti u javnom životu doprinosi jačanju i razvijanju *svijesti o vlastitoj odgovornosti i ulozi* pojedinca i udruženja u izgradnji društva, kao i jačanju *socijalnog dijaloga* između svih zainteresiranih strana.³

U svjetlu rečenoga, a za bolje razumijevanje načela supsidijarnosti i njegove djelotvornije primjene u svakodnevnom životu, osvrnut ću se na tumačenje istog načela u laičkoj misli i u društvenom nauku Crkve. Dvije vizije i shvaćanje istoga načela, kako ćemo vidjeti u daljnjem tekstu, se ustvari nadopunjuju. Razlika je u polazištu i utemeljenju načela i u češćem i upornijem isticanju jedne ili druge dimenzije supsidijarnosti (danas sve manje).

1.1. *Načelo supsidijarnosti u laičkoj misli*

Vremenski gledano, prije nego što će Pio XI, u enciklici *Quadragesimo anno* (80–81)⁴, (1931), izričito odrediti *načelo supsidijarnosti*, o njemu će govoriti Antonio Rosmini–Serbati (1797–1858) u *Filosofia della politica*, Charles Alexis Clerel de Tocqueville (1805–1859) u *Demokracija u Americi*, John Stuart Mill (1806–1873) u djelu *O slobodi* i drugi. Polazeći od tog vremenskog razdoblja, rasprave o načelu supsidijarnosti i njegovoj primjeni bit će sve prisutnije u javnom životu društva, što će rezultirati spoznajom o njegovoj (načela supsidijarnosti) nezaobilaznosti u izgradnji pravednoga demokratskog sustava. Riječ je o dvije vrste načela supsidijarnosti: vertikalnoj i horizontalnoj. Dok će se društveni nauk Crkve više posvetiti tumačenju 'vertikalne supsidijarnosti', laička misao dodaje 'horizontalnu supsidijarnost'. Riječ je, ustvari, o dvije dimenzije jednog jedinog načela.

Rosmini tumači i izriče načelo horizontalne supsidijarnosti unutar odnosa i dijalektike između države i građana. Točnije, država se ne smije miješati u međudnose građana unutar građanskog društva tj. u »podjelu rada« koju građani uspostavljaju u međudnosima i u odnosima s udruženjima koja stvaraju. Riječ je o mreži odnosa i udruženja *na istoj razini i u okviru građanskog društva* unutar kojega se i građani i njihova udruženja moraju vladati po pravilima načela horizontalne supsidijarnosti. Vlast mora poštivati tu i takovu stvarnost, inače »radi protivno svome poslanju kada se upušta u konkurenciju s građanima ili s udruženjima koje ovi uspostavljaju kako bi postigli posebnu korist«, ili kada, štoviše, »zabranjujući pothvate i poslove pojedincima i njihovim udruženjima, za sebe zadržava monopol na njih.«⁵

De Tocqueville govori neizravno o supsidijarnosti, uspoređujući funkcioniranje društvenog života u europskom i sjevernoameričkom društvu, između kojih posto-

3 Isto, str. 16. Također vidi A. Rosmini, *Filosofia della politica*, nav. dj., str. 154ss.

4 Pri citiranju socijalnih dokumenata služit ću se izdanjem: Raimondo Spiazzi o. p., a cura di, *I documenti sociali della Chiesa*, vol. I: dal 1864 al 1965; vol. II: dal 1967 al 1987, Massimo, Milano 1988.

5 Usp. Antonio Rosmini, *Filosofia della politica* in *Opere di Antonio Rosmini, Filosofia della politica*, a cura di, Mario d'Addio, Istituto di Studi Filosofici, Centro Internazionale di Studi Rosminiani, Città Nuova Editrice, Roma, 1997, p. 210.

ji bitna razlika. Dok je u europskim političkim sustavima pokretač i predvodnik vlast (redovito vlada, tj. politički vrh, potiče nove inicijative, institucije, udruženja), u američkom društvu riječ vode *slobodna udruženja građana* na svim razinama i izvan formalnih institucija.⁶ U potonjem slučaju građani se udružuju u trgovačka, industrijska, vjerska, moralna udruženja; udruženja za izgradnju, primjerice, bolnica, crkava itd.⁷ Ustvari, sloboda i jednakost, koje jamči sjevernoameričko društvo, omogućuju građanima da budu više samostalni, zauzeti i odgovorni u oblikovanju vlastitoga društvenog života, osobito na mjesnoj razini. U takvom okruženju institucija (država) je tu samo da im pomogne. Ona postoji radi njih, razmjerno prema njihovim obvezama koje ne mogu izvršiti sami, a ne obrnuto, što se često može susresti u europskim društvima.⁸

Nadalje, postojanje i djelovanje slobodnih i brojnih udruženja građana na svim razinama društvenog života upućuje na dostignutu političku i socijalnu kulturu svih sudionika, tj. građana, institucija i društva u cjelini. Znak je to kako su svi razumjeli i prihvatili svoju ulogu i mjesto u ostvarivanju zajedničkog dobra. Tako dok građani sa svoje strane zauzeto i odgovorno sudjeluju u kreiranju svakodnevnog života, društvene institucije, prije svega država, osiguravaju institucionalni okvir kako bi se načelo supsidijarnosti moglo primijeniti i odjelotvoriti.

Stuart Mill, u djelu *O slobodi* tvrdi kako je jednako zlo za društvo bilo da se »vlast povlači umjesto da se djelatno zalaže i promiče energije i inicijative pojedinaca i udruženja« bilo da »naređuje građanima da se drže po strani radeći njihove poslove«.⁹ Država može i mora reagirati samo onda kada je riječ o zaštiti prava i slobode pojedinaca, a u cilju ostvarivanja zajedničkog dobra svih. U protivnom, prijeti dvostruko izopačenje demokratskog društva: ili »asistencijski sustav« nesposobnih građana ili tiranija vlasti koja od građana subjekata čini objekte. Da se to ne bi dogodilo potrebno je jasno razlikovati prava i obveze građana i vlasti, kao i vlastite mogućnosti i pravo na pomoć.¹⁰

Na temelju rečenoga, moguće je odrediti načelo supsidijarnosti kao »*opću normu naravnog prava (...) koja se nalazi u temelju svakog uređenja ljudskog društva*«. ¹¹ Takva formulacija, kako ćemo bolje vidjeti, je u skladu s kršćanskom društvenom

6 Usp. Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America, Un classico del pensiero politico*, a cura di Giorgio Candeloro, Rizzoli Libri S. p. A., Milano 1999, str. 523–550.

7 Valja imati na umu da je riječ o drugoj polovici XIX. stoljeća. Danas je razlika između europskih društava i sjevernoameričkog društva, sa stajališta samoorganiziranja građana, zanemarujuća: u oba slučaja građani su mnogo svjesniji svojeg dostojanstva i mogućnosti djelovanja naspram institucija vlasti.

8 Usp. Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*, nav. dj., str. 239s, 154–155, 410–411.

9 Usp. J. Stuart Mill, *Essay on Liberty*, London 1859, str. 11.

10 Misli trojice spomenutih autora (Rosmini, de Tocqueville i Stuart Mill), s obzirom na potrebu, vriednost i primjenu načela supsidijarnosti u društvenom životu, nastavljaju se i razvijaju u djelima brojnih suvremenika, primjerice, Carla Mengera, Ludwiga von Misesa, Friedricha von Hayeka, Karla Popera i dr. To je samo potvrda više o nezaobilaznosti i trajnoj važnosti načela supsidijarnosti u oblikovanju suvremenog društva po mjeri čovjeka.

11 Usp. *Dizionario delle idee*, Sansoni Editore, Firenze 1997, str. 1174. (Djelo će u daljnjem tekstu biti navodeno kao DdI.)

etikom i naći će svoja konkretna oblikovanja i tumačenja u društvenom nauku Crkve.

Konačno, dodajmo rečenome i činjenicu kako svi spomenuti autori raspravljaju o načelu supsidijarnosti redovito kroz povezanost sa slobodom i autonomijom čovjeka–građanina, njegovu mjestu i ulozi u odnosu na institucije, a u ostvarivanju zajedničkog dobra. Supsidijarnost je dakle ostvariva u slobodi i institucionalno uređenom društvu.

2. *Supsidijarnost prema društvenom nauku Crkve*

2.1. *Osoba — izvor i opravdanje načela supsidijarnosti*

Načelo supsidijarnosti, kako ga poima i tumači društveni nauk Crkve — jednako kao i druga temeljna načela, tj. solidarnost i opće dobro — nalazi svoje uporište u *osobi* ili u dobru osobe.¹² Cjelokupna društvena stvarnost je ustvari poradi osobe, a ne obrnuto. Ona (osoba) je »počelo (...) subjekt i svrha svih društvenih ustanova« (GS 25). To pak ne znači nijekanje društvene dimenzije osobe »jer ona po svojoj naravi u svemu ima potrebu društvenog života« kao izričaja usmjerenosti prema drugome (GS 25). Tako se osobno i društveno ujedanjuju u osobi. Svakodnevni život nam to potvrđuje: sve polazi od osobe i k njoj se vraća, i stoga sve društvene institucije moraju biti samo oruđe u njezinoj službi.¹³

Osim o jedinstvenosti i neponovljivosti osobe, društveni nauk Crkve govori i o *različitosti* među ljudima. Svaki čovjek je cjelina za sebe sa svim svojim mogućnostima i bogatstvom različitim od drugih i kao takav se ostvaruje pomoću i preko među–tijela ili među–zajednica u suradnji s institucijama.¹⁴ Upravo je zadaća načela supsidijarnosti regulirati, poticati, usmjeravati i promicati suradnju osobe i među–tijela i institucija.

Iz rečenoga slijedi da se načelo supsidijarnosti temelji na osobi i različitosti osoba. Ta činjenica otkriva narav supsidijarnosti: *prirodna usmjerenost prema drugome i međuovisnost jednih o drugima*. Riječ je o vlastitosti ljudske naravi, nešto što joj pripada kao takvoj. To znači da je načelo supsidijarnosti nužna norma i pravilo za međudjelovanje bilo na horizontalnoj bilo na vertikalnoj razini, tj. između osoba (građana) i njihovih udruženja i između institucija različitog stupnja.

Koliku važnost pridaje Učiteljstvo načelu supsidijarnosti, vidi se i iz činjenice što ga ubraja među »trajna načela« (dostojanstvo osobe, opće dobro i solidarnost) koja čine »kralježnicu« društvenog nauka Crkve.¹⁵ »Ova načela, koja izriču cjelo-

12 Usp. RN 4ss, 32–39; PT 3; MM 64, 217, 228, 229; Giovanni Paolo II, *Discorso all'O. N. U.* — 2. 10. 1979, i dr.

13 Usp. »La Sussidiarietà« 2, *Minidossier per l'animazione* 30, u *Supplemento a La Società*, Aprile/Giugno 1998, str. 3. (U daljnjem tekstu navodeno kao *Supplemento*.)

14 Usp. GS 25, 75h; PT 29; DU 6b;

15 Ne zaboravimo da je izbor »trajnih načela« plod sustavnog razlučivanja i razvoja DNC. Čitajući socijalne enciklike i dokumente, otkriva se kako se u početku govori o temeljnim pojmovima, kao

vitu istinu o čovjeku, spoznatu vjerom i razumom, izviru 'iz susreta evanđeoske poruke i njezinih zahtjeva (...) i problema koji proizlaze iz života u društvu'.¹⁶ U tom smislu, načelo supsidijarnosti sili kršćane (i sve građane) da svakodnevno, zauzeto i odgovorno, žive kršćanski poziv *u okviru odnosa i međudjelovanja* u horizontalnoj i vertikalnoj dimenziji. Na taj se način načelom supsidijarnosti štite i promiču izvorna očitovanja dostojanstva i društvenosti osobe.¹⁷

2.2. *Odrednica i sastavnice načela supsidijarnosti*

Načelo supsidijarnosti je po prvi puta, barem što se tiče društvenog nauka Crkve, bilo jasno izrečeno i određeno u enciklici *Quadragesimo anno*, godine 1931. Razloge koji potiču papu Pia XI na takav korak treba tražiti u ocjeni ondašnjih političkih i gospodarskih prilika.

S jedne strane nalazi se jaka (asistencijska) država preopterećena pretjeranim i mnogobrojnim brigama i dužnostima (usp. QA 77–89), a s druge strane građansko društvo neorganiziranih pojedinaca, prepušteno samo sebi i samovolji države. Nedostaju među–organizacije i među–udruženja građana, nedostaje građansko društvo. Drugim riječima »dezintegracija društvenog života prisilila je pojedinca da se stavi nasuprot državi, s dužnostima koje su prije obavljala mala udruženja, a sada preuzela velika«. ¹⁸ Srušene su, dakle, strukture društvenih među–tijela, nužne za uređeni društveni poredak.

Potrebno je, dakle, iz temelja promijeniti stvoreno stanje. Prije svega, ukloniti individualizam koji je glavni krivac dezintegracije društvenog života i usmjeriti ga prema ponovnom stvaranju udruženja građana, kao izričaja uzajamnog poštivanja funkcije, uloge i mjesta u društvu, tj. »obnova institucija i popravljanje čudoređa« (QA 78).

Misao, projekt i način obnove društvenog poretka Pio XI izriče načelom supsidijarnosti kojega određuje na sljedeći način: »Premda je, naime, istina, što i povijest bjelodano dokazuje, da zbog promijenjenih prilika mnoge poslove koje su prije vršila mala, danas mogu obavljati samo velika udruženja, ostaje ipak u društvenoj filozofiji čvrsto i nepobitno ono načelo koje se ne može ni ukloniti ni promijeniti: *kao što ne valja pojedincima oduzimati i predavati državi one poslove koje oni mogu obavljati na vlastitu odgovornost i vlastitom marljivošću, tako je nepravedno, veoma škodljivo i za javni poredak opasno davati većemu i višemu društvu one poslove koje mogu izvršavati manje i niže zajednice.*« (QA 80)

Nije, dakle, riječ o nekom novom načelu. 'Promijenjene prilike' samo podsjećaju na hitnost primjene već postojećeg i nepromjenjivog načela supsidijarnosti.

što su osoba, društvo, sloboda, savjest, etika, pravednost, opće dobro, solidarnost, supsidijarnost, država; da bi ih se svelo na dostojanstvo osobe, opće dobro, solidarnost i supsidijarnost (usp. Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*, LEV, 2004, br. 77. (Djelo će biti navodeno kao CDSC.)

16 Usp. Isto, br. 160.

17 Usp. Isto, br. 186

18 Usp. PSEC, str. 16.

Njegovom primjenom, ustvari, jamči se potrebna *sloboda djelovanja*, bilo pojedinca bilo udruženja, potiče na preuzimanje *osobne odgovornosti* u obavljanju dužnosti i traži obveza *odgovorne solidarnosti* jednih prema drugima.¹⁹ »Svaka«, naime, »društvena ustanova mora po svom pojmu i značenju pomagati udovima društvenog tijela, a ne smije ih nikada uništiti ni sasvim prisvojiti.« (QA 80)

Supsidijarnost, dakle, zahtijeva uzajamno poštivanje i zalaganje, uzajamno preuzimanje odgovornosti (osobne i društvene) i zajedničko prihvaćanje posljedica. To se događa u dinamičkoj napetosti između građanskog društva (pojedinci i njihova udruženja) i države kao krovne institucije društva. Primjenom načela supsidijarnosti, ustvari, uspostavlja se potrebna ravnoteža i uvodi sklad između mnogobrojnih i različitih tijela i ustanova te društva kao cjeline. Drugim riječima, »što bude savršeniji hijerarhijski red među raznim udruženjima, u skladu s načelom 'pripomoćne službe', supsidijarnosti, to će djelotvorniji biti autoritet društvene vlasti, i sretniji i radosniji položaj države.« (QA 81)

Iz dosada rečenoga možemo zaključiti da su glavne sastavnice (i temelj) načela supsidijarnosti: *dostojanstvo osobe, zauzeta sloboda i odgovornost* u osobnom i društvenom djelovanju.²⁰ Osoba, sloboda i društveni život su, dakle, nužni elementi u razmišljanju o naravi i svrsi načela supsidijarnosti koje je uvijek u uzajamno-dinamičkom odnosu s drugim temeljnim načelima.²¹ To je posve u skladu s izjavom Kongregacije za nauk vjere u kojoj čitamo: »Vrhovna zapovijed ljubavi vodi punom priznavanju dostojanstva svakoga čovjeka, stvorenoga na sliku Božju. Iz tog dostojanstva proizlaze naravna prava i dužnosti. U svjetlu slike Božje, očituje se u svoj svojoj dubini sloboda, bitna povlastica ljudske osobe; osobe su *zauzeti i odgovorni subjekti društvenog života*.« (Usp. GS 25) »Uz temelj, tj. dostojanstvo čovjeka, intimno su vezana načela solidarnosti i supsidijarnosti. Snagom prvoga, čovjek u zajedništvu s drugima mora doprinosti zajedničkom dobru društva na svim razinama. (Usp. MM 132–133). Time se društveni nauk Crkve protivi svim oblicima društvenog ili političkog individualizma. *Snagom drugoga (supsidijarnosti), ni država ni ikoje drugo društvo ne smije nikada zamijeniti u inicijativi i odgovornosti osobe i među-zajednice na područjima u kojima mogu djelovati; niti razoriti nužni prostor njihove slobode.* (Usp. QA 79, 80; MM 138; PT 74) Time se društveni nauk Crkve protivi svakom obliku kolektivismu.«²²

U ovom trenutku čini mi se potrebnim ukazati na razliku između 'laičkog' i 'crkvenog' poimanja načela supsidijarnosti.²³ Dok se navedeni autori — Rosmini,

19 Usp. *Suplemento*, str. 4.

20 Nabrojene temeljne sastavnice načela supsidijarnosti izravno ili neizravno uključuju i ostala temeljna načela: dostojanstvo osobe, opće dobro i, posebno, načelo solidarnosti.

21 O društvenom životu, slobodi i osobi bit će više riječi u točki o primjeni načela supsidijarnosti.

22 Usp. Kongregacija za nauk vjere, *Kršćanska sloboda i oslobođenje*, Peti dio: »Društveni nauk Crkve za kršćansko oslobođenje«, 1986, br. 73). Kongregacija za nauk vjere se poziva na GS, br. 25, u kojem čitamo: »Iz društvene čovjekove naravi je očito da su rast ljudske osobe i razvoj samoga društva ovisni jedni o drugome (...). Čovjek »u povezanosti s drugima, uzajamnim uslugama i dijalogom s braćom, razvija sve svoje sposobnosti i može odgovoriti svome pozivu.«

23 Slažem se da možda nazivi 'laički' i 'crkveni' nisu baš najprikladniji izbor. Ovim nazivima ne želim isticati međusobne suprotnosti, već različitosti u isticanju ove ili one dimenzije načela supsidijarnosti.

de Tocqueville, Stuart Mill — zadržavaju više na 'površini', tj. konkretnoj primjeni, društveni nauk Crkve traži i nudi 'zadnje razloge' potrebe i opravdanja načela supsidijarnosti. Prvi, naime, više ističu supsidijarnost kao potrebu čovjeka (pojedince i udruženja) na građanskoj, političkoj i gospodarskoj razini i za očuvanje postojećeg poretka. Društveni nauk Crkve, međutim, daje ontološko–antropološko utemeljenje i opravdanje istoga načela, što njegovoj primjeni daje dimenziju imperativa čovjekova osobnog i društvenog života i djelovanja. Zato spomenute 'razlike' treba shvatiti više kao 'uzajamno nadopunjavanje', ukoliko se načelo supsidijarnosti odnosi na složenu stvarnost zvanu osoba.

3. *Primjena načela supsidijarnosti*

Supsidijarnost, shvaćena i izložena u duhu društvenog nauka Crkve, zajedno s druga dva temeljna načela (opće dobro i solidarnost), čini srž kriterija za prosudbu i vrednovanje konkretnih situacija, primjerice, sudjelovanja ili nesudjelovanja građana u društvenom životu, struktura, institucija i društvenih sustava. (Usp. CA 48) Drugim riječima, što se događa u određenom društvu kada se načelo supsidijarnosti primjenjuje, a što kada se ne primjenjuje na relaciji osoba — institucija.

Podsjetimo kako je svrha načela supsidijarnosti, određenog u QA broj 80, zaštititi osobu od zloraba viših institucija te ove istodobno potaći na pomaganje i osposobljavanje pojedinaca i međutijela za primjereno obavljanje vlastitih zadaća. Društvu su naime potrebni svi: i građani, i njihova udruženja i institucije. Tako je primjena načela supsidijarnosti izazov za sve sudionike u stvaranju boljega društva, tj. građane, udruženja građana i države kao krovne institucije u društvu.

3.1. *Uloga države u svjetlu načela supsidijarnosti*

Načelo supsidijarnosti je višedimenzionalno u odnosu na subjekte kojima je upućeno. Ne samo da štiti jedne u odnosu na druge već ih istodobno podsjeća i potiče na »ulaganje« vlastitih raspoloživih sposobnosti i mogućnosti kroz zauzeto i odgovorno sudjelovanje.

U odnosu na *državu*, kao ključnu instituciju, i njezinu zadaću, supsidijarnost se primjenjuje kao dvostruka obveza: ostati i djelovati u granicama razloga svoga postojanja i djelotvorno poticati građane na zauzeto i odgovorno sudjelovanje u izgradnji pravednoga demokratskog društva vlastitim silama.²⁴ Obveza države (i državnog aparata) da djeluje u granicama svoga poziva, znači strogo poštivanje mnogostruke slobode i djelovanja građana i među–tijela. U izravnoj je suprotnosti asistencijsko ponašanje države, tj. neopravdana i pretjerana prisutnost države i državnog aparata u javnom i privatnom području. Naime, »intervenirajući izravno i oduzimajući odgovornost društvu, asistencijska država prouzrokuje gubitak ljud-

24 Pod »demokratskim društvom« mislim na minimalne uvjete, tj. pravnu državu, odvojenost trostruke vlasti, jednakost i slobodu, političku i gospodarsku, za sve građane te jednake mogućnosti u preuzimanju uloga u javnom životu.

skih energija te pospješuje pretjeran rast javnih aparata, kojima više vlada birokratska logika negoli briga oko služenja strankama, uz golem porast troškova.« (CA 48e)²⁵

Protivna je, dakle, načelu supsidijarnosti, jaka centralizacija, asistencijalizam, kao i neopravdana i pretjerana prisutnost države (državnog aparata) u javnom životu društva,²⁶ na što je upozoravao već Leon XIII u enciklici *Rerum novarum* (br. 36–39).²⁷ Istu misao, ali u promijenjenim formulacijama, izriče i Pio XI u *Quadragesimo anno*, pozivajući državu da se u duhu načela supsidijarnosti zalaže za pravednu plaću radnika, da štiti i promiče privatno vlasništvo, ali i da se bori protiv liberalizma shvaćenog kao bezgranične konkurencije (Usp. QA 25–28, 47, 49ss). Država, ustvari, boreći se protiv navedenih političkih i gospodarskih 'zala', promiče dostojanstvo osobe i jednakost svih u zajednici. Uzmimo, primjerice, gospodarsko područje. Uloga je države, u duhu načela supsidijarnosti, prije svega, neizravno promicati materijalno dobro svih građana, u smislu da im omogućuje i da ih potiče na izravno ostvarivanje istoga vlastitim zalaganjem. Istodobno ih mora štiti od bezgranične konkurencije velikog kapitala i to zakonima i poticanjem na udruživanje na razini građanskog društva.²⁸ Drugim riječima, zadaća je države na

25 Bila bi veoma korisna detaljna analiza stanja u Hrvatskoj. I danas, 10 godina nakon oslobođenja zemlje od srbijanske okupacije, jednako su aktualna pitanja pravne države i njezina stvarnog djelovanja; ponašanja i dosega djelovanja države (je li na djelu možda asistencijska država?); poštuje li država slobodu građana i promiče li njihovu jednakost; do koje je mjere prisutna podmitljivost i korupcija u državnom aparatu, što državu čini nesposobnom u obavljanju njezinih temeljnih prava i dužnosti; je li hrvatska država samo igračka u rukama političkih stranaka koje je upotrebljavaju za promidžbu vlastitih interesa, a na štetu općega dobra; ponaša li se država prema građanima protivno njihovim temeljnim pravima i dužnostima, i dr. Ova i slična pitanja traže odgovore u istini, otvorenosti i poštenju, koji bi mogli biti predmet jednog od sljedećih razmišljanja.

26 Nerazmjerno velik i okamenjen državni aparat, jedna je od rak-rana hrvatske države i društva. Nakon oslobođenja, a pri stvaranju hrvatske države, bili smo prisiljeni osloniti se na birokraciju iz bivšeg režima, što je po sebi neizbježno. Započeto mijenjanje mentaliteta zatečenog državnog aparata, u razdoblju prvog predsjednika dr. Franje Tuđmana, zaustavljeno je u koalicijskom razdoblju: na vlasti su opet stari drugovi (zajedno s novopečenim liberalima) koji obilno koriste »učinkovitost« dobro znanog birokratskog aparata. Između institucije i osoba na vlasti te građana posreduje moćna birokracija. Potonji se od subjekata ponovno pretvaraju u objekte zanosnih liberalno liberističkih ideja slobode, bratstva i jedinstva, ovaj puta europskog. Nestaju osobe. Na površini plutaju neorganizirani pojedinci. Započeto organiziranje građanskog društva ponovo odlazi u drugi plan. Je li se što od toga promijenilo dolaskom na vlast desnog centra? Još ne. Prekratko je vrijeme za plodove. No, valja istodobno znati kako je mijenjanje mentaliteta državnog aparata, započetog u prvom razdoblju, puno teže nakon koalicijskog razdoblja.

27 Papa Leon XIII govori o načelu supsidijarnosti u odnosu na pravedne zahtjeve radnika i dužnosti države prema njima, tj. o brizi države i poslodavaca za pravedne plaće radnika, osiguranju ljudskih radnih uvjeta, zaštiti prava na štrajk, prava na udruživanje, prava na odmor i dr. (Usp. RN 25–31).

28 Imajući u vidu razvojni put hrvatskog društva i države, ne smijemo zaboraviti kako »različite okolnosti« mogu opravdati »jaku zamjensku funkciju države« kao, primjerice, kada država mora promicati gospodarstvo jer građansko društvo još nije sposobno preuzeti inicijativu ili kada je zbog »prisutnih nereda i društvene nepravde« nužan jaki zahvat jake države da bi se ponovno stvorili uvjeti i ozračje jednakosti, pravde i mira. Ipak, snagom načela supsidijarnosti, takva »institucionalna zamjena ne smije se produžiti i proširiti osim na nužno i samo u izuzetnim situacijama«. Kriterij za opravdanost ili neopravdanost »institucionalne zamjene« je opće dobro, čiji zahtjevi ne smiju

gospodarskom području, i u duhu načela supsidijarnosti, »jamčiti sigurnost individualne slobode i individualnog vlasništva«, stabilnost novca i djelotvornost javnih službi, »nadzirati i voditi vršenje ljudskih prava na ekonomskom sektoru«, podupirati »djelatnost poduzeća, stvarajući uvjete koji će osigurati prilike za rad, potičući tu djelatnost gdje bi aktivnost bila nedostatna i podupirući je u trenucima krize« (CA 48ab).

Primjena načela supsidijarnosti odlučujuća je za zdravo *političko ozračje* u društvu, budući da isto načelo osigurava nužni politički ustroj, tj. poredak i strukture, a time i postojanje hijerarhijskih posrednih među-tijela između pojedinca i države (obitelj, slobodna udruženja građana, staleži i dr.). Svaki viši hijerarhijski stupanj dužan je pomagati (*subsidium afferre*) niži stupanj. U tom smislu, država, kao politički autoritet, postoji da bi pomogala osobama kako bi postigle vlastitu savršenost. Pri tome valja imati na umu kako nije politički sustav taj koji daje pojedincima (osobama) njihovo dostojanstvo i sposobnost pridonosa općem dobru. On je dužan poštivati naravno prvenstvo osobe iz čega proizlazi imperativna obveza pomagati autonomne inicijative građana.²⁹ U tom smislu politička institucija država, preuzima ulogu »regulirajućeg instrumenta«, a ne aktera društvene akcije, vodeći pri tome brigu o dobru svojih građana.³⁰ Takvim djelovanjem država ustvari izgrađuje i promiče *sudjelujuću demokraciju* (nasuprot predstavničke demokracije) koja je i vjerodostojni izričaj i nužni institucionalni okvir primjene vertikalne i horizontalne supsidijarnosti.

3.2. *Supsidijarnost: izazov i obveza za građane*

Koliko god je načelo supsidijarnosti obvezujuće, i izazov za institucije, prije svega za državu, to je u još većoj mjeri za građane. Ono ih »uznemirujuće« obvezuje na *odgovorno i zauzeto sudjelovanje* u izgradnji vlastitog društva, vlastitim silama i u zajedništvu s drugima, a na opće dobro svih. Sili ih na trajnu aktivnost i djelovanje. Potiče ih na *obvezujuće sudjelovanje* koje nema alternative ukoliko žele izgrađivati društvo po mjeri čovjeka i odgovorno živjeti svoj ljudski i kršćanski poziv. Uostalom, težnja za sudjelovanjem i težnja za jednakosti su »dva lika ljudskog dostojanstva i ljudske slobode« (OA 22). Iz toga se zaključuje kako je načelo supsidijarnosti u izravnoj povezanosti s dostojanstvom osobe, o čemu je već bilo riječi. Nadalje, »dvojaka težnja prema jednakosti i prema sudjelovanju usmjerena je k promicanju demokratskog tipa društva« (OA 24) na koji se danas svi zaklinju.

U čemu se, dakle, sastoji sudjelovanje kao imperativ načela supsidijarnosti? U dragovoljnom i plemenitom zalaganju »osobe u društvenim razmjenama«, tj. »u promicanju općega dobra, svatko prema položaju kojega zauzima i zadaći koju obnaša«.³¹ Određenje, »sudjelovanje se ostvaruje (...) prihvaćanjem zaduženja za

biti u suprotnosti sa zaštitom i promicanjem prvenstva osobe i njezinih društvenih očitovanja« (usp. CDSC, br. 188, koji se poziva na CA 48).

29 Usp. PSEC, str. 18.

30 Isto, str. 19, 20.

31 Usp. *Katekizam Katoličke crkve*, HBK, Zagreb 1994, br. 1913. (Djelo će u daljnjem tekstu biti navođeno kao KKC.) Riječ je o »obvezujućoj dragovoljnosti« što se zaključuje iz daljnjeg teksta. Tako

područja u kojima čovjek preuzima osobnu odgovornost« kao primjerice »po skrbi kojom se posvećuje odgoju vlastite obitelji« te »savjesnošću kojom vrši vlastiti posao«. ³²

Opisano »sudjelovanje« ne može biti plod isključivo čovjekova zalaganja, već pretpostavlja njegovu ukorijenjenost i otvorenost prema Dobru, i zato »sudjelovanje svih na ostvarenju općega dobra uključuje neprestano ponavljano *obraćenje* društvenih partnera.« ³³ Drugim riječima, istinsko, odgovorno i dugotrajno zauzeto sudjelovanje građana u izgradnji društva nije moguće bez trajnog otvaranja dobru, istini, poštenju, poštivanju, Bogu. Samo zajedništvo s Bogom omogućuje život u zajedništvu s drugim ljudima.

Politički govoreći, riječ je o stvaranju i oblikovanju sustava *radikalne sudjelujuće demokracije* koji ne svodi supsidijarnost samo na glasovanje na izborima ili na puko konzultiranje građana o već donesenim odlukama, već ističe pravo (kao i njegovo ostvarivanje) građana »na poduzimanje autonomnih inicijativa«, ne čekajući da institucije učine prvi korak. ³⁴ To je zahtjev horizontalne supsidijarnosti: pravo i obveza na autonomni doprinos javnim i općim interesima.

Pitanje je kako građanima omogućiti da stvarno uživaju to pravo ili kako ih uključiti u proces odlučivanja. U suvremenim društvima, koja ozbiljno nastoje ostvariti načelo supsidijarnosti u javnom životu, primjenjuju se sljedeći načini: a) *bilateralna komunikacija*, tj. trajna razmjena informacija između građana i institucija u određivanju 'dnevnog reda'; b) *konzultacija* u određivanju politike i u donošenju odluka; c) *partnerstvo* ili suradnja tijekom provedbe odluka uz jednaku odgovornost institucija i građana; d) *zajedničko vrednovanje*, pri čemu su rezultati djelovanja građanskih udruženja instrument vrednovanja javne politike. ³⁵

Dakako da opisani načini uključivanja građana u odgovorno sudjelovanje u javnom životu pretpostavljaju njihovu ljudsku, građansku i političku zrelost. Riječ je o trajnom procesu tijekom kojega glavni teret snose sami građani jer se od njih zahtijeva stalna prilagodljivost i inventivnost u uvijek novim situacijama, a za opće dobro. Konkretno, to znači da se građani u hrvatskom društvu mogu i moraju samorganizirati u građanska udruženja kao stvarni izričaj njihove slobode, jednakosti i autonomije. ³⁶

Ostaje pitanje: jesu li građani u Hrvatskoj dovoljno zreli za osobno i zajedničko, odgovorno i samostalno sudjelovanje u javnom životu (njihovog) društva? Odgovor je i da i ne. Da, u smislu da su izabrali *radikalnu sudjelujuću demokraciju* kao oblik i način njihovog ljudskog, građanskog i kršćanskog samo-ostvarivanja, što znači *dozrijevanje u hodu* i trajno traženje, u zajedništvu s drugima, općega do-

čitamo: »Svi moraju sudjelovati u promicanju općega dobra...« (br. 1913), ili »Koliko je to moguće, građani moraju aktivno sudjelovati u javnom životu.« (br. 1915)

32 Isto, br. 1914.

33 Isto, br. 1916.

34 Usp. PSEC, str. 43, 44.

35 Usp. Isto, str. 45–46.

36 Riječ je, primjerice, o udruženjima za poduzetništvo, okoliš, seoski razvoj, zaštitu potrošača, socijalnu skrb, odgoj, obavijesna društva, ljudska prava, zapošljavanje itd.

bra. Niječni odgovor nalazi svoje uporište više u trenutnoj situaciji koja se može opisati kao napast popuštanja malodušnosti zbog prisutnih negativnih pojava u političkom i gospodarskom životu društva. Često su građani samo predmet prikri-vene igre vlasti. Osjećaj prevarenosti vodi u pasivnost i malodušnost koje završava-ju zatvaranjem u svoj privatni svijet, što sve zajedno čini pojedinca (i građanska udruženja) sve slabijim nasuprot institucijama.

Čini mi se da su trenutno u hrvatskom društvu izrazito prisutni elementi niječ-nog odgovora. Međutim, to je samo jedan razlog više da se svi skupa — građani i institucije — zauzimaju za stvarnu primjenu načela supsidijarnosti u privatnom i javnom životu. Ne smijemo nikada zaboraviti da smo se sami i slobodno odlučili za sustav odgovorno sudjelujuće demokracije. Taj put nije nimalo lagan, jer zah-tijeva trajni rast u dobru, tj. odricanja od mnogostruke sebičnosti i otvorenost za drugoga, za opće dobro. To je trajni izazov za cjelokupno hrvatsko društvo koje će se, uvjeren sam, sve spremnije i djelotvornije suočavati s izazovima vremena.

Zaključna misao

Načelo supsidijarnosti, bilo prema laičkoj misli bilo prema društvenom nauku Crkve, nezaobilazno je u izgradnji društva u kojemu će i osoba i institucija, u za-jedničkoj i odgovornoj suradnji, ostvarivati opće dobro. Budući da je riječ o traj-nom procesu s neprestanim izazovima i iznenađenjima, svrha ovoga članka je po-taći građane i vlast na trajno pronalaženje načina primjene načela supsidijarnosti. U tom smislu i ovo razmišljanje je samo poticaj za daljnje istraživanje započete problematike.

IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY — A CONSTANT CHALLENGE TO INDIVIDUALS AND INSTITUTIONS

Josip JELENIĆ

Summary

The author endeavours to explain the importance of implementing the principle of subsidiarity in the process of building up society. Whereas, in the first section he pre-sents the lay person's perception and interpretation of this principle (Rosmini, de Toc-queville, Stuart Mill), in the second section he approaches his subject from the view-point of the Church's social teachings. In the final section he discusses the implemen-tation of the principle of subsidiarity with special reference to Croatian society.