

Dr. iur. Neven ŠIMAC

FRANCUSKI PRIMJER PLANSKIH UGOVORA IZMEĐU DRŽAVE I REGIJE - RAZVOJ I PRAKTIČNE POUKE -

UDK: 353 (44)

Izlaganje sa znanstvenog skupa

Primljeno: siječanj 2011.

Profesor Gjidara se opširno pozabavio pravnim aspektima ugovornih postupaka između javnih zajednica, navlastito onima između države i lokalnih zajednica, a ja ću se u ovom izlaganju osvrnuti na upravni postupak i postignuća planskih ugovora između Države i regija u Francuskoj. Držim, naime, da je taj način usklađenog, dogovornog, dapače ugovornog djelovanja Države i javnih zajednica općenito jedan od putova i primjera dobrog upravljanja - *bonne gouvernance* / *good governance*¹, budući da sam sudjelovao u nastanku i provođenju takvih ugovora između Države i francuskih regija, ovdje iznosim kratki prikaz nastanka i razvoja tih ugovornih odnosa, te njihove učinke i pouke koje je iz njih moguće izvući. Ostavljam pri tom po strani jedan drugi, isto tako zanimljiv oblik javnih ugovora², a to je veoma razvijena i raznolika, ugovorna suradnja koja u Francuskoj postoji između samih lokalnih zajednica.³

Ključne riječi: *planski ugovori, Francuska, praktične pouke*

Ugovorni odnosi između Države i regija javili su se najprije kao oblik i način zajedničkog višegodišnjeg planiranja i planskog djelovanja, da bi se postupno razvijali, u europskom i svjetskom kontekstu, prema načinu prostornog uređenja⁴

¹ Pojam *gouvernance* javlja se početkom 80-tih godina i označava ne vladanje / vladu (odnosno skup političkih institucija koje sudjeluju u integriranju, vođenju i usmjeravanju pojedinog *državnog* teritorija), nego procese / postupke, mehanizme i sredstva koja omogućuju kolektivno djelovanje na različitim područjima, pa tako i na razini lokalnih zajednica.

² Odluku o nastanku "inter-komunalnih sindikata" općina, kako se nazivaju ti oblici ugovorne suradnje, donosi prefekt, tj. predstavnik Države u departmanu ili regiji, a ugovornu materiju određuju ugovorne strane statutom.

³ U Hrvatskoj se često iskazuje nezadovoljstvo zbog "stihijskog" bujanja lokalnih zajednica, točnije općima. Zbog toga bi bilo od interesa pokazati kako se u jednoj "urednoj državi" poput Francuske od konca XIX. stoljeća pa do danas uspostavila i razvila ugovorna suradnja lokalnih zajednica, navlastito općina i gradova, tzv. inter-komunalnost (*intercommunalité*) na područjima njihovih ovlasti (skupljanje i zbrinjavanje otpada, odvodnja, ceste, mjesni prijevoz... pa sve do projekata razvoja, urbanizma i prostornog planiranja...). Tako, od 36.682 općina i gradova, koliko ih je bilo početkom 2009. (a što je predstavljalo 40% svih općina EU), njih 34.740 je grupirano u 18.169 "sindikata" - javnih ustanova (*établissements publics*), što predstavlja 95% svih općina i gradova, u kojima živi 89% francuskog pučanstva (v. web-site *Glavne uprave za lokalne zajednice* ministarstva Unutarnjih poslova: <http://manage.dgcl.interieur.gouv.fr>). Za usporedbu, Njemačka je u to isto vrijeme imala 12.291, a Italija 8.101 općinu.

⁴ Francuski pojam "*aménagement du territoire*" označava sve javne djelatnosti usmjerene na uravnoteženi razvoj regija i lokalnih zajednica i na uređenje prostora po određenom, usmjeravajućem konceptu.

i povećanja natjecateljske sposobnosti francuskih regija.⁵ U prvom dijelu ovog izlaganja bit će, dakle riječi o nastanku, načinu djelovanja i razvoju planskih ugovora između Države i regija te o upravnom ustroju koji ih je “nosio”, dok će drugi dio biti posvećen rezultatima i kritičkoj ocjeni njihova učinka u uvjetima francuskog članstva u Europskoj uniji.

I – NASTANAK I RAZVOJ PLANSKIH UGOVORA IZMEĐU DRŽAVE I REGIJA

1. Od državnog plana, preko regionalnih planova do suradnje

Za razliku od političkih struktura i institucija koje su u javnom planiranju htjele vidjeti isključivo ideološki opterećen pristup javnim poslovima, francusko je *Nacionalno vijeće otpora (Conseil national de la résistance)* - koje je u vrijeme Drugog svjetskog rata ustanovio general de Gaulle u Londonu - već tada odlučilo da će djelovanje Države nakon oslobođenja biti planskog karaktera, navlastito zbog potreba obnove i modernizacije.⁶

Državno planiranje kao voljno i organizirano, petogodišnje djelovanje u tom pravcu, javlja se već 1947. godine. Prva, poslijeratna planska razdoblja karakterizira prilično striktno državno usmjeravanje gospodarskih djelatnosti, navlastito velikih javnih, infrastrukturnih radova. Međutim, kako se obnova i modernizacija privodila kraju, brze ekonomske promjene i poduzetničke slobode u Francuskoj i u svijetu učinile su plansko predviđanje i striktno planiranje sve težim. Zbog toga je obvezno značenje petogodišnjih planova postupno postajalo sve teže održivim, pa od početka devetog desetljeća prošlog stoljeća zahtjevi za napuštanjem obveznosti postaju sve glasniji, a planovi sve više indikativni.

Francuskoj se državi naime na unutarnjem planu sve više zamjerala tradicionalna centraliziranost, a petogodišnjem planiranju rigidnost i isključiva usmjerenost na javne infrastrukture, kao potke prostornog uređenja Države, uz zanemarivanje ostalih područja djelovanja javnih institucija. U takvom ozračju, dolazi do zastoja i deveti po redu nacionalni petogodišnji plan, pripremljen 1992.

⁵ Za razliku od tzv. usporednih prednosti, koje može imati neka regija u odnosu na druge, a koje dolaze bilo od njezina položaja ili prirodnih i ljudskih potencijala, pod *natjecateljskom sposobnošću* i prednostima (*compétitivité*) se ovdje podrazumijevaju pretežno one karakteristike koje se postižu organiziranim i voljnim djelovanjem javnih vlasti i privatnih ekonomskih dionika.

⁶ General de Gaulle, koji je uoči tog rata, 1940. godine, postao državni tajnik za rat (obranu), uzalud je inzistirao, godinama prije rata, na potrebi modernizacije francuske vojske i obrane. Kao vođa francuskog *Otpora* u Londonu, on je već tada inzistirao na potrebi modernizaciji čitavog državnog ustroja, za što je potrebno, držao je, u političkom smislu, izići iz sterilne politike stranaka, a u upravnom - osuvremeniti javnu upravu, s posebnim naglaskom na izboru / natječaju, po načelu izvrsnosti – “meritokracije” i prethodnog obrazovanja, kadrova državne uprave kao vrsnih *managera* upravnih institucija i javnih poduzeća. Zato je Francuska već 1945. godine pri *Privremenom predsjedništvu vlade* utemeljila *Državnu upravnu školu (Ecole nationale d'administration)* koja je do danas obrazovala oko 6.000 vrsnih kadrova francuske državne uprave i državnih poduzeća, kao i upravnih sudaca... a uz to još i veliki broj stranih pitomaca, među kojima i pisca ovih redaka.

godine, se ni ne usvaja. Deset godina prolazi u traženju novih oblika planskog djelovanja Države, pa se od 2001. godine više ne donose ni striktni, ni indikativni petogodišnji planovi, nego strateške “*sheme kolektivnih usluga*” koje utvrđuju osnovna usmjerenja državne politike – u odnosu na kompetitivnost i koheziju - u smislu trajnog / održivog razvoja pojedinih teritorija za razdoblje od 20 godina.⁷

Ali Država se tada više ne nalazi sama na području planiranja, pošto se u taj uložiti pojavljuju i regije, kao i druge lokalne zajednice, ali i Europska unija (EU) na području ovlasti delegiranih od strane država-članica. Planska razina, dakle uključuje i nacionalnu i podnacionalnu i nadnacionalnu razinu, a planovi ostaju indikativni.

1.1. Pojava i razvoj francuskih regija

Tradicionalni, piramidalni, strogo centralizirani ustroj francuske države doživljava 1964. godine po prvi put značajnije promjene, kad ministarstva svoje de(kon)centrirano djelovanje počinju organizirati po regijama, a ne više isključivo po departmanima.⁸ Prijedlog generala de Gaullea, predsjednika Republike da se pođe korak dalje, tj. da se ustanove regije kao lokalne samouprave s izabranim skupštinama, propada na referendumu 1969. godine⁹, ali tri godine kasnije, zakonom od 5. srpnja 1972. Francuska dodjeljuje regijama status “javnih ustanova”¹⁰, kojima upravljaju dvije neizabrane skupštine, *Regionalni savjet* i *Regionalni ekonomski i socijalni savjet*. Izvršne ovlasti takvih “*Regionalnih javnih ustanova*” obavlja, međutim, prefekt regije, tj. jedinstveni predstavnik svih državnih ministarstava na regionalnoj razini.

Stvarna decentralizacija – ovlasti, sredstava i osoblja – i, na vlastito regionalizacija, započinje u Francuskoj tek deset godina kasnije, na temelju prekretnog zakona od 2. ožujka 1982. “o pravima i slobodama općina, departmana i regija”. U prvi mah navedene izvršne ovlasti prenose se na predsjednika

⁷ *Schémas de services collectifs*: riječ je o sveobuhvatnim, dugoročnim odrednicama javnih usluga i služba – na devet područja - koje obavlja državna uprava, bilo sama, bilo tako da delegira ili koncedira obavljanje javnih usluga. Pravna osnova ovih strateško-planskih dokumenata temelji se na okvirnom, *Orijentacijskom zakonu o trajnom uređenju i razvoju teritorija* od 25. lipnja 1999., a o pravnoj naravi tih shema bilo je podosta rasprava u francuskoj političkoj i pravnoj javnosti. *Državni savjet za uređenje i razvoj teritorija - CNADT*, kojim predsjedava francuski premijer, a u sastavu kojega su i zastupnici i lokalni izbornici, ekonomski akteri i stručnjaci, iznio je na svojoj sjednici od 19. lipnja 2001. mišljenje da je riječ o “*orijentacijskim dokumentima... koji ne mogu sadržavati ni obveze, ni zabrane, ni sankcije*”. V. web-site DATAR, objavu o sjednici CNADT od 25. lipnja 2001., I. poglavlje, točka 3.

⁸ Departmani, koji postoje praktički od vremena upravnih reforma velike francuske građanske revolucije 1789.-90., posjeduju svoje izabrano *Departmansko vijeće* i javnu upravu za poslove iz vlastitih ovlasti, ali isto tako i dosta striktnu tutelu (nadzor, skrbništvo) Države kroz osobu prefekta i dekoncentriranih služba Države u departmanu.

⁹ Taj referendum je nes(p)retno kombinirao u jednom pitanju dvije različite problematike: prva se odnosila na ustanovljavanje regija kao lokalnih zajednica, a drugo na reformu Senata, gornjeg doma francuskog parlamenta, pa je i to kombiniranje različitih tema pridonijelo odbacivanju prijedloga i, nakon toga, neposrednoj ostavci generala de Gaullea na položaj predsjednika Republike

¹⁰ *Etablissements publics régionaux*.

Regionalnog savjeta, dok do “demokratske punine” regija, tj. izbora *Regionalnih vijeća*¹¹ općim pravom glasa dolazi tek 1986. godine. Međutim, već od prvih koraka spomenutih *Regionalnih javnih ustanova*, 1972. godine, one sudjeluju u planiranju prostornog uređenja i izgradnji javnih infrastruktura.

1.2. Državni plan i regionalizacija planiranja

Država od tada, dakle više nije sama na području “uređenja teritorija”¹², a ni općenito na području planiranja, pa se javlja prirodna potreba za suradnjom i usklađivanjem njezina djelovanja s onima *regija u zametku*, tj. *Regionalnih javnih ustanova*. Deset godina kasnije, zakonom od 29. srpnja 1982.,¹³ Država reformira planski postupak i dopušta regijama da samostalno donose regionalne “ekonomske, socijalne i kulturne” planove razvoja za razdoblje državnih srednjoročnih, tj. petogodišnjih planova razvoja. Državna izvršna vlast pridržava sebi ipak pravo nadzora nad regionalnim planovima, točnije nad međusobnom usklađenošću planova regija, kao i nad njihovom ne spojivošću s državnim planom.

Ovdje valja napomenuti da je francuska postupna regionalizacija i decentralizacija rezultat ne samo unutarnje-francuskih demokratskih zahtjeva i upravnih potreba, nego i poticaja koji su dolazili iz EU, te njezina planiranja i *Strukturnih fondova*, tj. programa razvoja “ekonomske i socijalne kohezije”. Uloga i način planiranja, navlastito *Europskog fonda za regionalni razvoj* u tom je smislu odigrala nemalu ulogu. Tada sam i sâm, u ministarstvu javnog opremanja (*Ministère de l'équipement*) bio sudionikom takvog planiranja i svjedokom do koje mjere je planiranje i programiranje počelo uzimati u obzir ne samo razvojne potrebe regija, nego i europske politike i prioritete.

Regije su, dakle postupno postajale sve prirodnija razina i prostor nacionalnog i europskog planiranja prostornog uređenja i razvoja. Pri tome je njihova suradnja s Državom postajala sve značajnija, pa ju je valjalo s jedne strane regulirati u pravnom i upravnom smislu, a s druge odrediti i osposobiti upravnu strukturu koja će usklađivati i pripremati arbitriranje Države na području prostornog razvoja, a to sve više u EU okružju. Regije, međutim, nisu bile jedina “razina” planiranja, pošto su i one morale voditi računa, kao i Država, o planskim potrebama velikih gradova, departmana, te specifičnih “područja” sub-regionalne razine (npr. industrijski bazeni), ali i supra-regionalne (npr. porječja, planinski masivi, obalna područja, otoci...).

¹¹ U ovom prikazu, termin “savjet” označava institucije s pretežitim savjetodavnim dužnostima, a riječ “vijeće” ustanove s pravom raspravljanja i odlučivanja. S druge pak strane pridjev “državni” i “nacionalni” rabe se u ovom tekstu kao istoznačnice.

¹² Nije jednostavno na kratak način, a ni striktnim prijevodom prevesti francuski termin *aménagement du territoire*. Riječ je naime ne samo o prostornom uređenju, očuvanju i promociji, o opremanju infrastrukturnama, nego i o davanju prvenstva ili/i poticaja pojedinim javnim ili privatnim, ili pak partnerskim, javno-privatnim djelatnostima i investicijama.

¹³ Otac te novine je bio tadašnji ministar *Plana i uređenja teritorija*, Michel Rocard, kasniji francuski premijer (1988-1991.)

Učitavom tom kontekstu, Država je ostajala jamac kohezije čitavog nacionalnog prostora. Zbog toga je Država sebi pridržavala ovlasti na područjima ključnim za omogućivanje natjecateljske sposobnosti i kohezije svojih područja (različitih razina), a to su, pored velikih mreža (tzv. prirodnih infrastrukturnih monopola: prometnih, energetskih, telekomunikacijskih...) još i obrazovanje, znanstvena istraživanja, organizacija teritorija...

2. Nastanak i razvoj planskih ugovora Država – regije

Velika planska reforma u zakonu od 29. srpnja 1982.¹⁴ dopušta mogućnost sklapanja “planskih ugovora” Države s “teritorijalnim zajednicama, regijama, javnim i privatnim tvrtkama i eventualno drugim pravnim osobama”. Ovi ugovori sadržavaju “međusobne obveze u cilju izvršavanja planova i prioriternih programa” (čl. 11/3)¹⁵ i utoliko su sredstvo usklađivanja državnih i regionalnih planova.¹⁶

Te “međusobne obveze” odnose se ne samo na zajednički izbor konkretnih projekata, oko prioriternog značenja zbog kojih je došlo do suglasnosti Države i regije, nego i na njihovo zajedničko financiranje po dogovorenim modalitetima i omjerima. Ovdje je riječ ne samo o prioriternim razvojnim projektima nacionalnog značenja, koje regije pristaju sufinancirati, jer je od interesa i za njih, premda su u nadležnosti Države, nego i o projektima u ovlasti regija za koje Država pokazuje zanimanje i koje želi sufinancirati.

Planski ugovori na taj način, s jedne strane dopuštaju regijama da stvarno utječu na formuliranje i na prioritete državne politike razvoja i uređenja / opremanja prostora (javnim infrastrukturama, npr.), pošto se pokazuju spremnima sufinancirati ih, a s druge strane omogućuju Državi da na koherentan način utječu na regionalne planove.¹⁷ Međutim, obzirom na nerazmjer financijskih mogućnosti Države (neusporedivo veće od pojedinačnih regija) i samih regija u ovom ugovornom odnosu, ovi su ugovori u priličnoj mjeri ograničili plansku autonomiju regija, čak i na području njihovih vlastitih nadležnosti, pošto su “vezali” najveći dio regionalnih financijskih sredstava za zajednički izabrane, prioriternne, bilo lokalne, bilo nacionalne projekte.

Zbog toga sve više opada značenje posebnih regionalnih planova, pa se njih, nakon 22 godine postojanja, ukida 1994. godine. A kako je godinu dana prije

¹⁴ Uredba od 21. siječnja 1983. i okružnica br. 1775 od 24. travnja 1983. precizirale su modalitete provedbe ovog zakona.

¹⁵ O pravnoj naravi i snazi ovih ugovora prof. Gjidara je već iznio svoj iz nijansirani sud, pa će zbog toga u nastavku ovog izlaganja biti samo kratko riječi o toj temi.

¹⁶ Za razliku od hrvatske navade, termin “planiranje” se u zemljama osnivačima EU rabi za višegodišnje razdoblje, dok je riječ “program” češće jednogodišnjeg omeđenja.

¹⁷ Regije bi same po sebi stavljale naglasak na vlastite, specifične potrebe i manje vodile računa o susjednim regijama i o državnoj cjelini, da nije bilo ovih ugovora, kojima je Država, na koherentan način usmjeravala opći razvoj.

toga nestalo i državnog petogodišnjeg plana (1993.), to su na sceni o(p)stale samo državne strateške odrednice – navedene “*sheme kolektivnih usluga*”, zatim sedmogodišnji europski programi i fondovi¹⁸, te planski ugovori između Države i regija koji su morali voditi računa i o onom unutarnjem i o ovom vanjskom planskom okviru.

3. Institucionalni okvir, pokretač i koordinator planskih ugovora

Znanje i umijeće *dobrog upravljanja (bonne gouvernance)* počiva u najvećoj mjeri na usklađivanju institucija i interesa, te različitih prava i obveza. Budući da koordinacija ne nastaje sama od sebe, nigdje pa ni u Francuskoj, to je valjalo da se pregovaranje, ugovaranje i praćenje planskih ugovora Države - regije, koji su pokrivali brojna različita područja javnog djelovanja, povjeri instituciji, ugled i ovlasti koje izvire iz autoriteta francuskog premijera.

3.1. Među-ministarska koordinacija u Francuskoj

U Francuskoj postoje naime, među inima, tri značajne institucije unutarvladine suradnje i usklađivanja, sve tri u službi premijera. Uz samu vladu postoji njezino *Glavno tajništvo* kao pravni i upravno-logistički centar među-ministarskog usklađivanja, koji priprema velik dio važnijih odluka te filtrira zakonske i uredbene prijedloge vlade.¹⁹ Postoji zatim *Glavno tajništvo za europske poslove*²⁰, koje usklađuje djelovanje vlade u odnosu na EU i koje osigurava da Francuska, tj. njezina izvršna vlast (vlada i predsjednik Republike) “govori jednim glasom” u odnosu na EU. I na koncu, to je među-ministarska koordinacija o kojoj će ovdje biti riječi, a koja se akronimom naziva DATAR.

3.2. Institucija pregovaranja, koordiniranja i praćenja planskih ugovora

Među-ministarska delegacija za uređenje teritorija i djelovanje prema regijama - DATAR²¹ osnovana je 1963. godine kao služba francuskog premijera i njezina prva zadaća bila je inter-ministerijalno prospektivno istraživanje i usklađeno djelovanje Države na regionalnoj razini. Ono što je bitno označavalo i još danas karakterizira DATAR su ne samo prospektivne studije na srednji i dulji rok, nego i

¹⁸ U Europskoj se uniji planira prihode i rashode, a to znači i pojedine programe i fondove na razdoblje od sedam godina. To su tzv. “*financijske perspektive*” koje zadaju okvir prihoda i rashoda obiju vrsta financijskih EU-sredstava, tj. kredita za angažiranje i konkretnog novca za financiranje. Sad su u tijeku *financijske perspektive* za razdoblje 2007.-2013.

¹⁹ Vladi je na raspolaganju i *Državni savjet*, kome je nominalno na čelu upravo premijer, kao prvi javni službenik Francuske. Ovaj izvršni pravni savjet Vlade ujedno je i francusko najviše upravno sudište.

²⁰ *Secrétariat général des affaires européennes*.

²¹ *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale* je bio početni naziv ove među-ministarske koordinacije. Sadašnje njezino ime je, po uredbi br. 2009-1549 od 14. prosinca 2009. “*Među-ministarska delegacija za uređenje teritorija i za privlačnu sposobnost regija*” (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*). Vladin E-portal ovako predstavlja DATAR: “*po vokaciji misijska inter-ministerijalna služba, DATAR priprema, daje poticaj i usklađuje politike uređenje teritorija koje provodi Država, te prati ekonomske promjene privilegirajući ofenzivni pristup kompetitivnosti*”. V. www.datar.gouv.fr.

ambicija anticipiranja i brze reaktivnosti na promjene u društvu i svijetu, te snaga i uvjerljivost predlaganja rješenja i projekata. Takav način djelovanja podrazumijeva široku mobilizaciju ne samo državnih, središnjih i područnih (dekoncentriranih) institucija i kadrova, kao i lokalnih partnera Države na području uređenja teritorija i planskih ugovora, nego i brojnih stručnjaka različitih profila.

Osnovna zadaća DATAR bila je uvijek proučavati i anticipirati, organizirati i usklađivati, te konačno predlagati i poticati, a premijer i vlada su odlučivali o predloženim rješenjima.²² DATAR je, dakle “prosvjetljivala” premijera i vladu i potom pratila izvršavanje njihovih odluka. Prospektivnu dimenziju i pečat radu DATAR dali su u velikoj mjeri najodličniji francuski javni službenici koji je vode²³ i koji je sve više okreću prema predviđanjima na dulji rok te na velike društvene probleme kao što su energetika, klimatske promjene, okoliš, nove tehnologije... opravdavajući tako ambiciju “znalačke i inženjerske Države”.²⁴ DATAR se na regionalnoj razini oslanja na Glavne tajnike za regionalne poslove pri prefektima regija. Uz to, DATAR ima zadaću animirati mrežu *Promatračnice teritorija (Observatoire des territoires)*, koja uključuje Državu i lokalne zajednice i stoji na raspolaganju ministarstva nadležnog za uređenje teritorija.²⁵

Ovoj i ovakvoj instituciji francuska je vlada povjerila organizaciju prvih pregovaranja, utvrđivanja, praćenja i revidiranja planskih ugovora između Države i regija. Već 1987. godine²⁶ vlada odlučuje da će ubuduće planski ugovori biti trajni način planiranja. Država, vlada i njezini premijeri su, dakle posredstvom DATAR u redovitim vremenskim razmacima pripremala, zajedno s *Regionalnim vijećima* (i drugim lokalnim zajednicama), planove zajedničkih akcija i projekata, koje su formalizirale u planskim ugovorima, s ciljem uređenja i održivog razvoja regija. Evolucija i promjene načina sklapanja i funkcioniranja tih ugovora mogu se pratiti tijekom pet razdoblja u proteklih 27 godina. Početni naziv, “planski ugovori Država – regije” evoluirao je, pa je današnji njihov naziv “ugovori o projektima Država – regija”.²⁷

²² Među inima i na *Među-ministarskim odborima za uređenje teritorija (Comité interministériel à l'aménagement du territoire – CIAT)*.

²³ Jedan od ovih je bio i Jérôme Monod, koji je vodio DATAR od 1968. do 1975. Prospektivnost koju je on inspirirao dobro se odražava u dokumentu “*Scenarij nedopustivog – Jedna slika Francuske u 2000. godini*”, koji je 1971. godine DATAR objavila kao okvir za izradu Opće sheme uređenja Francuske. Tim scenarijem, DATAR je kanila izazvati svijest o razvojnoj nejednakosti pet velikih zemljopisnih područja u Francuskoj, do koje je doveo gospodarski skok “30 slavni” poslijeratnih godina, te potaknuti na ispravljanje i uravnoteženje razvoja regija. Danas ovu službu premijera vodi prefekt Pierre Dartout i ona je isto tako na raspolaganju i ministru *Ruralnog prostora i uređenja teritorija*.

²⁴ Musso, Pierre: *Rétrospective de la prospective territoriale: de la DATAR à la DIACT*, zbirka *Territoires 2030*, br. 3, str. 7.-17., DIACT, izd. *La Documentation française*, Pariz, 2006.

²⁵ V. portal DATAR: www.territoires.gouv.fr.

²⁶ To je odluka CIAT-a iz travnja 1987.

²⁷ V. Albertini, Jean-Benoît: *Les contrats de projets Etat-régions* (2007), zbirka *Territoires en mouvement – Contractualisation*, DIACT, izd. *La Documentation française*, Pariz, 2007.

II – REZULTATI I KRITIČKA PROCJENA PLANSKIH UGOVORA

1. Razvoj i bilanca ugovora Država - regije

Prvi i drugi petogodišnji ugovori Države i regija su, naime, pokrivali razdoblja državnog plana 1984.-1988. i 1989.-1993., a zatim, posebice nakon što nacionalni / državni plan nije bio donesen 1993., ovi ugovori su prestali biti svojevrsni produžetak ili dodatak nacionalnim planovima i postali su autonomni oblik zajedničkog državno-regionalnog planiranja. Međutim, dvije prve generacije planskih ugovora ostajale su uvijek u petogodišnjem vremenskom okviru.

1.1. Pet generacija ugovora

Prvi se ugovori sklapaju u okviru IX. nacionalnog plana (1984.-1988.) koji je težio modernizaciji francuskog gospodarstva nakon dva “naftna udara” (1973. i 1979.). Država u tom razdoblju, od gotovo 11 milijardi eura ugovorenih projekata, financira oko 60%, a regije 40%. Najveći dio, gotovo 40% ukupnog ugovorenog iznosa odlazi na transportne infrastrukture, nakon čega slijede projekti ekonomske politike (17%) i sveučilišnog i profesionalnog obrazovanja (10%). Već u tim prvim ugovorima javljaju se “horizontalni” ugovori koji pokrivaju ili dijelove, ili pak više regija, kao u slučaju planinskih masiva ili rudarskih bazena.

Drugu generaciju planskih ugovora s regijama Država potpisuje prije negoli je 1989. godine usvojila X. nacionalni plan (1989.-1993.) te na taj način pokazuje određeno odvajanje u odnosu na svoj plan. Ugovorena sredstva rastu za gotovo 50% posto (15,6 milijarda eura) u odnosu na prethodno razdoblje, a prioriteti postaju konverzija područja gdje je bila propala teška industrija (rudnici i čeličane) i osposobljavanje ruralnih područja. Transportne infrastrukture su ponovo na prvom mjestu, a EU-prioriteti i fondovi sve više utječu na ove ugovore.

Treću generaciju ugovora (1994.-1999.) karakterizira dekoncentracija, tj. jačanje uloge prefekata regija u koncipiranju ugovora i u pregovaranju. Prefekti izrađuju svoje *Strategije Države u regiji* i upućuju ih ministarstvima i DATAR, a potom dobivaju od Države mandat za pregovaranje te financijski okvir, u kojem 75% sredstava trebaju detaljno planirati s konkretnim projektima, dok ih 25% ostaje precizirati kasnije. U ovom razdoblju javljaju se i prve procjene uspješnosti prethodnih ugovora, ali i sve značajnije sudjelovanje drugih lokalnih zajednica (departmana i gradova), pa shodno tome i brojni ugovori između Države i gradova. Ugovorena financijska sredstava su ponovo u snažnom porastu (+45%), što ukazuje na interes partnera za ugovorno planiranje. Međutim, kašnjenje u izvršavanju ove generacije ugovora uzrokovalo je produljenje ugovornog roka na šest godina, tj. do konca 1999.²⁸

Vremenski okvir financijskog planiranja EU²⁹ daje ton četvrtoj generaciji

²⁸ Ovo produljenje je osim toga poslužilo i tome da se Država prilagodi sedmogodišnjem EU-planskom roku koji je počinjao s 2000. godinom (2000.-2006.).

²⁹ Riječ je o “*financijskim perspektivama*” EU koje obuhvaćaju razdoblja od 7 godina. Valja ovdje

ugovora, pa od tada oni vremenski pokrivaju sedmogodišnje razdoblje (2000.-2006.), što je naročito pogodan okvir za velike infrastrukture. Za razliku od prethodnih generacija planskih ugovora, koji su stavljali naglasak i sredstva pretežito na infrastrukture, da bi “opremili” teritorij, ova generacija ugovora inzistira na zapošljavanju, na smanjivanju socijalnih razlika, na socijalnoj koheziji i na održivim djelatnostima, a to znači na uslužnim mrežama i kolektivnim javnim uslugama. Ugovori sadrže dva dijela, jedan regionalni u kome još uvijek preteže “opremanje” infrastrukturna i drugi, koji se odnosi na lokalni razvoj i solidarnost.

Sadašnja, peta generacija ugovora pokriva sedmogodišnje (EU) razdoblje 2007.-2013. U njihovoj pripremi, početkom 2006. godine, DATAR je formulirala prve upute prefektima regija, a ovi su izradili regionalne dijagnoze, kako bi identificirali potrebe i velike projekte koje bi ugovorne strane mogle sufinancirati. Nakon toga je DATAR, sredinom 2006., zajedno s ministarstvima, pripremila pregovaračke mandate i uručila ih prefektima regija zaduženim za pregovore. DATAR je nastavila pratiti i globalno usmjeravati tijek pregovora sve do njihova potpisivanja početkom 2007. godine. Država je ovoj, petoj generaciji ugovora odredila tri prioriteta što proizlaze u značajnoj mjeri iz njezinih europskih obveza, navlastito od Lisabonskog i Götteborškog *summita* EU³⁰ iz 2000.-2001. godine: visoko obrazovanje i znanstveno istraživanje, kolektivni transport i potporu borbi protiv klimatskih promjena.

1.2. Financijska i sektorska bilanca pet generacija ugovora

Ono što karakterizira dosadašnje generacije planskih ugovora jest s jedne strane stalni rast ukupno ugovoreni sredstava, osim ugovora koji su sada u tijeku, a s druge stalno povećanje financijskog udjela regija. Evo iznosa ugovoreni obveza Države i regija od 1984. godine, u milijunima eura³¹:

1984.-1988.		1989.-1993.		1994.-1999.		2000.-2006.		2007.-2013 (*)	
Država	regije	Država	regije	Država	regije	Država	regije	Država	regije
6 383	4 269	8 627	6 938	11 791	10 843	16 650	16 946	12 741	15 310
ukupno		ukupno		ukupno		ukupno		ukupno	
10 652		15 565		22 624		33 596		28 051	

primijetiti da Europski parlament pokušava smanjiti ovo razdoblje i svesti ga na svoj “vijek trajanja”, tj. na 5 godina.

³⁰ Kompetitivnost, znanje, inovacije.

³¹ Ovi iznosi figuriraju u tabelama koje je DATAR objavila na www.datar.gouv.fr/fr_1/amenagement_du-territoire_655/contrats_etat_regions_1. Oni se odnose samo na 22 francuske regije u “metropoli”, tj. ne obuhvaćaju i 4 prekomorske regije (Guyanne, Guadeloupe, Martinique i Réunion).

(*) DATAR za ovo razdoblje daje različite podatke u različitim dokumentima. Tako nalazimo i ove brojke za period 2007.-13: Država – 12,7 milijarda eura; 26 regija (što uključuje dakle i 4 prekomorske regije) - 12,9 milijarda eura. U svakom slučaju došlo je do pada ugovorenih sredstava / projekata u odnosu na prethodno razdoblje.

Gornju prvu ocjenu treba ublažiti činjenicom da se od treće generacije povećava broj godina trajanja ugovora s početnih pet na sedam, dok druga ostaje važeća: regije i druge lokalne zajednice ulažu sve više svojih sredstava u zajedničko financiranje projekata od obostranog interesa te u posljednjim dvama planskim razdobljima financiraju više nego Država.³² Što se pak tiče zastupljenosti pojedinih sektora / ministarstava u planskim ugovorima, već smo istaknuli da je opremanje infrastrukturama, posebice transportnim, dugo vremena bilo na prvom mjestu i za nj je bilo rezervirano najviše sredstava i Države i regija. Ali evo podataka, u postocima državnih sredstava, za najzastupljenije sektore, za prethodnu, četvrtu generaciju ugovora: transport i stanovanje – 40,5% (a samo za ceste 23,2%); obrazovanje – 17,1%; poljoprivreda – 9,1%; urbani projekti – 7%.³³

2. Kritički osvrt na prijedeni put

Značajnu evoluciju ugovora Država – regije, u proteklih gotovo tri desetljeća, valja smjestiti, s jedne strane u plansku tradiciju suvremene francuske države kao volontarističkog čimbenika uređenja prostora i jamca vrsnoće javnih usluga, a s druge u europske ambicije i programe zapošljavanja i natjecanja, kao i znanja i inovacija. Kritički osvrt na prijedeni put treba stoga pogledati kako *iznutra*, od strane Države i državne uprave, tako i iz “baze”, tj. sa stajališta regionalnih i lokalnih partnera, ali pri tome se ne može zanemariti ni problem pravne naravi ovih ugovora.

Procjena proteklog ugovornog iskustva u velikoj je mjeri varirala i u vremenu i ovisno o procjenjivačima. Stoga je potrebno ukazati i na pozitivne aspekte ugovornog iskustva, ali i na kritike. Ove prve aspekte moguće je naći u brojnim državnim publikacijama, posebice onima DATAR, a kritičnije tonove u analizama lokalnih političara i zastupnika, pa i parlamentarnih domova, navlastito gornjeg doma, francuskog Senata, koji je politički zastupnik lokalnih zajednica.

2.1. Procjena ugovornog planiranja iznutra

Država je uvođenjem partnerskog odnosa u planiranje pokazala volju za afirmacijom decentralizacije, jer je na taj način dopustila regijama ne samo da budu odgovorne za svoje, prenesene ovlasti, nego im je omogućila da utječu na

³² Informacije i usporedbe radi, proračun francuske “središnje države” iznosi posljednjih godina oko 270 milijardi eura. S druge pak strane valja znati da planskim ugovorima s Državom regije angažiraju otprilike 1/3 svih svojih investicijskih sredstava.

³³ V. Annexe br. 2 zastupničkog izvještaja francuskoj Narodnoj skupštini - *Rapport d'information sur l'exécution des contrats de plan Etat-régions et la programmation des fonds structurels européens*, dokument br. 2421, registriran u Predsjedništvu Narodne skupštine 29. lipnja 2005.

područja državne nadležnosti, kao na pr. na razvoj temeljnih infrastrukture. Radeći upravo na jednom od tih područja (izgradnji državne mreže cesta i autocesta bez naplate) kroz gotovo četvrt stoljeća, mogu posvjedočiti da je takvo otvaranje prema regijama predstavljalo veliki *novum* za mentalitet i navike tradicionalno centralizirane francuske države i njezine javne uprave u cjelini.

Bila je za to potrebna svojevrsna revolucija u glavama i konceptima. Država je naime dopustila da regije i lokalne zajednice utječu na njezinu politiku, na njezinom vlastitom području odgovornosti, ali je pritom, za uzvrat, dobila i njihovo financijsko sudjelovanje u izgradnji infrastrukture, koje su bitno "opremile" francuski teritorij u vrijeme kad je prijevoz *od-vrata-do-vrata* postao pravilom i najefikasnijom sponom u proizvodnom i uslužnom lancu gospodarstva. Tako su regije i druge lokalne zajednice početkom 90-tih godina sudjelovale s pola, pa čak s više od polovice troškova, u programu izgradnje novih, državnih cesta i autocesta (bez naplate), koji je ukupno iznosio između 12 i 15 milijardi franaka godišnje.³⁴

Regije su pritom pokazale svoju spremnost ulagati i tamo gdje nije bilo njihove nadležnosti, ali gdje je postojao i njihov javni interes. Država je, sa svoje strane, pokazala veliku fleksibilnost u ispravljanju, mijenjanju i osuvremenjivanju ugovornog odnosa. Zbog toga je praćenje ugovora, izvještavanje o njihovom napretku, polaganje računa i zajedničko sagledavanje prijednog puta postajalo pravilom.³⁵ Država je razvila čitav elektronski sustav praćenja i procjene³⁶ i uvijek se prakticiralo bilanciranje ugovora na pola puta. Država je, međutim, imala i drugog interesa u pridruživanju regija svom vlastitom planiranju. Dobar dio strukturnih programa i fondova EU imao je naime i lokalnu dimenziju, naročito *Europski fond za regionalni razvoj*, pa je Država morala usklađivati te programe i fondove sa svojim planovima i s ugovorima koje su ju vezivale za regije. Tako je, nakon pola stoljeća iskustva francuska država postupno počela dijeliti svoju plansku ovlast uređenja teritorija i razvijanja regionalne kompetitivnosti sa sve brojnijim infra-nacionalnim i supra-nacionalnim akterima.

I, na koncu, suradnja i ugovorni odnos s regijama omogućivao je Državi da bolje upozna lokalne posebnosti i da koherentnije prilagodi svoje djelovanje stvarnim javnim potrebama, kako nacionalnim tako i lokalnim. Tako je Država postupno zamijenila svoj tradicionalni stav zapovijedanja i odnos nadređenosti (nad lokalnim samoupravama) partnerskim odnosima, u kojima je prevladao dijalog, tj.

³⁴ Tj. između 1,8 i 2,3 milijarde eura godišnje.

³⁵ Svi sektori državne uprave, koji su u svojim ovlastima imali dijelove planskih ugovora s regijama, morali su redovito, svake godine, navlastito u vrijeme rasprave oko proračuna predstavljati u parlamentu bilance napredovanja ugovora. Tome su prethodili koordinacijski, inter-ministerijalni pripremni sastanci u DATAR, u *Komesarijatu za plan* i u *Glavnom tajništvu vlade*. Općenito uzevši, koordinacija je u pravilu uvijek uzimala barem četvrtinu radnog vremena svih viših kadrova francuske državne uprave koji su radili na ovakvim poslovima.

³⁶ Riječ je o softwaru PRESAGE koji je služio i za praćenje europskih *Strukturnih fondova*. Što se praćenja planskih ugovora tiče, v. na navedenom web-siteu DATAR *okružnice o provedbi i o procjeni (evaluaciji) ugovora o projektima Država – regije 2007/2013* od 25. travnja i 4. svibnja 2007.

raspravljanje i fleksibilno pregovaranje, zatim zajedničko praćenje i ispravljanje.³⁷ Zbog uspjeha ovakvog, u značajnoj mjeri i regionalnog načina planiranja, u opreci prema "tvrdom" državnom planu - koji je uvijek trebao biti usvojen u oba doma francuskog parlamenta - ugovorno planiranje Države s regionalnim i lokalnim samoupravama postupno je steklo zamjerni legitimitet te je zamijenilo isključivo državno zakonotvorno planiranje.

2.2. Kritički pogled iz "baze"

Nijansirani pogled na ugovorno, s vremenom sve regionalnije planiranje, legitimno je bilo očekivati i dobiti od narodnih zastupnika, a posebice od senatora, ali i od izravno zainteresiranih regionalnih, pa i departmanskih i gradskih / općinskih izbornika.

Jedan od dokumenata koji sintetizira značajan dio takvih, nacionalnih i lokalnih primjedaba i prijedloga jest i *Informacijski izvještaj o provođenju planskih ugovora Država – regije i o programiranju europskih strukturnih fondova za razdoblje 2000.-2006.*, koji su sredinom 2005. godine narodni zastupnici Augustin Bonrepaux i Louis Giscard d'Estaing, članovi *Komisije za financije, opću ekonomiju i plan*, kao izvjestitelji podastrli najprije svojoj komisiji, a zatim francuskoj *Narodnoj skupštini* (donjem domu francuskog parlamenta).³⁸ Izvještaj se odnosi na napredovanje četvrte generacije ugovora (2000.-2006.). Njegove ocjene i kritičke primjedbe mogu se svrstati u četiri skupine: one s nacionalne, političke razine, zatim one sa samoupravne - regionalne, departmanske i općinske/ gradske razine.

Gledano s nacionalne razine, izvjestitelji konstatiraju stalni trend povećanja financijskih sredstava Države i regija u planskim ugovorima, ali i broja ministarstva koja sudjeluju u ugovorima. Nakon te početne konstatacije, izvjestitelji ukazuju na kašnjenje - od više od godine dana - u realizaciji projekata³⁹ i izvršavanju ugovora u cjelini te na nedovoljno praćenje ugovora. Kašnjenje ugovora varira od ministarstva do ministarstva, ali i ovisno o tzv. regulaciji proračuna, kojim Država usporava ili ograničava trošenje proračunskih prihoda. Oni ukazuju i na to da regije spremnije i brže stavljaju na raspolaganje svoja sredstva nego Država.⁴⁰

³⁷ Država, koja je pri tome imala ambiciju biti pravedna i jednaka prema regijama, susrela se kod pregovora i praćenja ugovora s velikom različitošću regija i njihovih upravnih i političkih kadrova. Ne htijući se pomiriti s činjenicom da su neke regije spremnije, dinamičnije i ambicioznije nego druge, te da bi zbog toga neke regije postigle uspješnije, a druge manje uspješne ugovore s Državom (pa čak i financiranje projekata uspomoc EU-fondova), "*Država-strateg*" je, držeći da posjeduje veću objektivnost i razboritost od regija, odlučila, u javnom interesu i zbog ravnoteže razvoja, preuzeti ulogu dominantnog regulatora u pregovorima s regijama.

³⁸ Skupštinski dokument br. 2421, registriran 29. lipnja 2005. u predsjedništvu Narodne skupštine, 123. str. Izvještaj sadrži i diskusiju u Komisiji, kao i brojne priloge. Izvjestitelji su intervjuirali velik broj javnih poslenika, ministara i kadrova državne uprave, te zastupnika, senatora i gradonačelnika, kao i narodnih izbornika svih razina u tri velike francuske regije.

³⁹ Bilo zbog nedostatne / spore pripreme (projektna dokumentacija, dozvole, otkup zemljišta...), posebice željezničkih i cestovnih projekata, bilo zbog "prenapregnutosti" ugovora.

⁴⁰ Izvjestitelji ukazuju na mogućnost da se financiranje pojedinih projekata u ugovorima ne podijeli uvijek striktno po načelnom omjeru Država - regija (na pr. 50% - 50%), nego da svaka strana financira

Jedan od značajnijih prigovora izvjestitelja *Narodne skupštine* odnosi se na složenost postupka i na česte promjene načina pregovaranja i zaključivanja ugovora, koji uvijek definira Država sama, a što zastupnici kvalificiraju kao nedostatnu transparentnost. Izvjestitelji prigovaraju i nedovoljnoj de(kon)centraciji pregovora, tj. volji središnje Države da zadrži konce postupaka i pregovora u rukama ministarstava, a ne njihovih predstavnika na razini regija, tj. regionalnih prefekata. Sljedeći prigovor odnosi se na nerazmjer udjela Države i regija: sredstva koja Država ugovara predstavljaju tek neznatiji dio njezinih proračunskih sredstava, dok udio sredstava s regionalne razine predstavlja gotovo trećinu proračunskih sredstava regija. Zbog toga izvjestitelji, dosta demagoški, optužuju Državu da relativno skromni dio svojih sredstava stavlja na licitaciju regija, pa ih vezuje u ugovorima po logici “tko / koja regija dâ više”.

Izvjestitelji iznose isto tako mišljenje i primjedbe *Udruge francuskih regija*. Regije naglašavaju svoju privrženost ugovornom načinu planiranja i 7-godišnjem periodicitetu, ali traže da u buduću njihove, “*regionalne sheme uređenja i razvoja teritorija*” prethode državnoj “*shemi kolektivnih usluga*” i posluže joj kao podloge za raspravu. Regije traže isto tako da ugovori u većoj mjeri uključe europske programe i fondove, te da se sustavno ispituje napredovanje ugovore posred mandatnog razdoblja ugovora. I, na koncu, regije da se, bez obzira na nepostojanje striktnih pravne obveze izvršavanja ovih ugovora, ustanovi određena politička sankcija, tj. obveza redovitog izvještavanja *Narodne skupštine* o napredovanju ugovora u vrijeme rasprave o državnom proračunu.

Mišljenje *Udruge francuskih departmana* podržava zamisao o “dvosmjernom” procesu planiranja, tj. obavještavanju Države “prema dolje”, o svojim strateškim prioritetima i obavještavanju “prema gore”, od strane lokalnih zajednica o lokalnim vizijama i prioritetima. Udruga traži da i departmani postanu pregovaračke strane i potpisnici ugovora. Departmani predlažu osim toga da se Država pravno obveže, tj. da “zakonom o programiranju” rezervira u cjelini svoj financijski udjel za čitavo ugovorno razdoblje, te da se sredstva departmana mogu povlačiti samo kad i ukoliko Država stavi na raspolaganje svoj udio. Ovdje dotičemo opet problematiku pravne obveznosti za neizvršavanje ugovora, o kojoj ćemo na koncu još reći koju riječ.

Udruga francuskih općina inzistira da se u planskim ugovorima zadrži “teritorijalni dio”, da se ovi ugovori uvrste u “*sheme kolektivnih usluga*” kao i to da Država striktnije poštuje svoje financijske obveze iz ugovora.

Drugi, prilično kritički pogled na planske ugovore Države i regija dolazio je redovito od francuskog Senata, političkog predstavnika lokalnih zajednica, pa ga tako, među inim, nalazimo i u *Informacijskom izvještaju br. 446 Delegacije Senata za planiranje o trećoj generaciji ugovora Država – regije (1994.-1999.)*, koji je objavljen uz zapisnik senatorske sjednice od 28. lipnja 2000. godine. Ovaj izvještaj polazi od političke volje zakonotvorca, koji je namjeravao popratiti mjere

sama pojedine projekte. (N.b: godišnji iznosi udjela Države (pete generacije ugovora) iznose jedva 0,6% državnog proračuna.)

decentralizacije i ovim načinom “hibridnog” planiranja, postižući tako bolju sukladnost strateških izbora Države i regija. On zatim konstatira da su pregovori o ovim ugovorima uvijek predstavljali središnji događaj lokalnog političkog i upravnog života. Osim toga, napuštajući isključivo svoje planiranje, Država se upustila u prospektivno i dogovorno promišljanje, da bi time stekla bitnu podlogu za modernizaciju Države i za racionalizaciju javnog djelovanja.

Nakon ovakvih polaznih, pozitivnih konstatacija, Izvještaj iznosi snažne kritike koje u najvećoj mjeri ukazuju na mogući stav i pogled kritičkih lokalnih zajednica. Prva se odnosi na nestalni i veoma složeni način pregovaranja koji se često mijenja, pa tako ne postaje poznat ni javnosti, ni lokalnim izbornicima, premda se oko njega angažira velik broj lokalnih izbornika, javnih službenika, ekonomskih sudionika i građanskih udruga. Senatori naglašavaju da se praćenje ugovora redovito poboljšava, ali da postupci ugovaranja nikad do tada nisu bili kritički ispitani. Senatori ukazuju i na “prevni nedostatak” koji proizlazi iz njihove nedostatne pravne snage, ali u isti mah optužuju Državu da se “bezrazložno obogatila” regionalnim i lokalnim novcem za njezine, državne infrastrukture.

2.3. Pravna narav ugovora

Pravnoj naravi ovih ugovora posvećeno je izlaganje profesora Gjidare. Ovdje želim iznijeti samo kako se na tu narav gledalo od samih početaka u ministarstvima poput onoga u kome sam radio. Naime, vrlo brzo, još kod pregovora o prvoj generaciji planskih ugovora, pojavile su se rasprave oko njihove pravne naravi i obveznosti. Početnu političku volju jedne i druge strane - i Države⁴¹ i regionalnih uprava - da ovi ugovori steknu određenu pravnu snagu, tj. obveznost, presjekla su ne samo ustavna i upravna sudišta, nego i političari pozivajući se na jedno od temeljnih, suverenih prava parlamenta i *Regionalnih vijeća*, a to je svako-godišnje slobodno raspravljanje i usvajanje proračunskih prihoda i rashoda. Uostalom, svi planski ugovori su propisivali da će Država poštivati svoje obveze ukoliko odgovarajući iznosi budu izglasani i uneseni u zakone o godišnjem proračunu.

Jednogodišnja značajka proračuna pokazala se, dakle nepremostivom preprekom ambiciji za višegodišnjim, pravno obveznim angažiranjem svih javnih partnera. Zbog toga, premda je Državni savjet još 1988. godine priznao planskim ugovorima Država - regije pravni status “*upravnih ugovora*”⁴², bilo je jasno da se radi o “*protokolu međusobnih sporazuma*”, a ne o pravnoj obvezi, odnosno o financijskom programiranju i o “*ugovoru o namjerama*”, sadržaj kojeg nije normativne naravi, pa nije ni kogentan, ni neopoziv.

⁴¹ Ministar predlagatelj zakona od 29. srpnja 1982., Michel Rocard je, želeći postići pravnu snagu za ugovore, pred *Narodnom skupštinom* bio izrazio volju da se Država pronađe pravna sredstva da zaštiti svoje lokalne partnere od “*regalnih zloporaba*”. Međutim, francusko *Ustavno vijeće* je u svom mišljenju od 27. srpnja 1982. o ovom zakonu jasno izkazalo da on ne može predstavljati striktnu obvezu za državne financije.

⁴² V. presudu od 8. siječnja 1988. u tužbi *Ministra za Plan i uređenje teritorija protiv Gradske zajednice Strasbourga i dr. Državni je savjet* još u dva navrata potvrdio ovaj stav. V. još njegovu presudu u slučaju *Udruga Ušće – Ekologija*, od 25. listopada 1996.

Osim toga, čim je periodicitet francuskog planiranja počeo slijediti EU-ciklus od 7 godina, pojavio se dodatni otpor narodnih izbornika objiju razina (nacionalne i regionalne) pravnoj obveznosti ugovora, pošto su 7-godišnji ugovori uvijek svojim vremenskim trajanjem morali pokrivali najmanje dva, ako ne i tri izborna mandata regionalnih i narodnih zastupnika. Problem više nije bilo samo načelo jednogodišnjeg karaktera proračuna, nego i neoportunist obvezivanja drugih zastupnika, odnosno više saziva političkih ili teritorijalnih skupština.

ZAKLJUČAK

U zaključku, nakon gotovo tri desetljeća upravne prakse dogovornog planiranja dijela sredstava Države i regija, pa i drugih lokalnih zajednica, moguće je konstatirati da su ti upravni ugovori, indikativne snage i značenja, s jedne strane omogućili utjecaj regija i lokalnih zajednica na državno planiranje – i tako popratili mjere decentralizacije, a s druge olakšavali državnu i EU politiku jačanja ekonomske i socijalne kohezije opremanjem regija javnim uslugama i infrastrukturama, snažeći tako njihovu ekonomsku osposobljenost i privlačnost, ali i opće *dobro upravljanje*.

THE FRENCH EXAMPLE OF PLANNED CONTRACTS BETWEEN THE STATE AND THE REGION: DEVELOPMENT AND PRACTICAL SIGNIFICANCE

Professor Gidara dealt in general with the legal aspects of contractual procedures among public communities, in particular with those between the State and local communities. However, I propose to refer to administrative procedure and the achievements of planned contracts between the State and the regions in France. I believe that the method of harmonised, fixed contractual activity between the State and public communities is in general one of the ways and means of good administration – *bonne gouvernance*/good governance. Given that I have participated in the inception and implementation of such contracts between the State and the French regions. In this paper I present a brief analysis of the inception and development of these contractual relations and their effects and significance. I therefore leave aside another also interesting form of public contract which is very developed and diverse and that is contractual cooperation which in France only exists among the local communities themselves.

Key words: *French planned contracts, State, region*