

Roger Fauroux et Bernard Spitz (eds.):
NOTRE ETAT – Le livre vérité de la
fonction publique

(Paris, Robert Laffont, 2000, str. 805)

Eugen Pusić*

Prikaz

Ovo je po mnogočemu neobična knjiga. Već od njezina naslova, *Notre Etat – Naša država*. Čitatelj očekuje analizu današnje makrodržave u francuskom izdanju. To znači najprije političko-zakonodavni sloj u uobičajenom proširenom formatu. Dakle ne samo predstavničko tijelo, njegovi domovi, povjerenstva, odbori, već cjelokupni politički sustav sa strankama, drugim političkim organizacijama, svim mehanizmima političke kontrole i svim organizacijama kojih je glavni cilj sustavno utjecanje na predstavničko tijelo i njegove odluke. Zatim sustav nezavisnog sudstva, s općim i specijaliziranim sudovima, tužiteljstvima, pravobranilaštvima, stalnim arbitražnim tijelima. Konačno, sustav uprave s njegovim glavnim blokovima djelatnosti.

Međutim, od 29 poglavlja knjige samo je jedno, *Modernizacija francuske demokracije*, posvećeno problemima političkog sustava. I to prema kraju knjige, u petom dijelu, *Ključevi promjene*, gdje se raspravlja o načinu kako izaći iz situacije koju gotovo svi autori ocjenjuju kao nezadovoljavajuću, a neki kao kritičnu. Ta analiza sažima dotadašnje iskustvo s parlamentarizmom u Francuskoj sljedećim riječima: »... vladavina

* Akademik Eugen Pusić, redoviti član Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (full member of the Croatian Academy of Science and Arts)

frakcija potkopala je dostojanstvo Parlamenta, nestabilnost lišila je vladu svakog autoriteta, a i sami izbori postali su formalnost koja o malo čemu odlučuje. Građani su izabrali zastupnike, a iz raspravljanja zastupnika proizlazile su slučajne vlade, koje je drugačija slučajnost ubrzo obarala« (Carcassone, 2000, 669). Autor smatra da tek Peta Republika, s de Gaulleovim Ustavom iz 1958, koji uvodi »polupredsjednički« režim, ima šansu da počne normalno funkcionirati po načelu »jedan gazda (patron), jedna većina, jedan mandat« (ibid., 670). O sudstvu je riječ u 5. poglavlju, pod naslovom *Policija, pravosuđe, zatvori: kriza pravne države*, dakle kao dijelu djelatnosti posvećenih problemima unutarnje sigurnosti. Zapravo, predmet knjige *Naša država* je francuska državna uprava.¹

Druga je neobičnost knjige kolektiv njezinih autora. Među njih 29 ima jedan bivši predsjednik Vlade, predsjednik Računskog suda, nekoliko bivših ministara, glavnih ravnatelja velikih javnih i privatnih poduzeća, visokih državnih upravnih rukovoditelja, odvjetnika, šefova sindikata i dva sveučilišna profesora (javno pravo, političke znanosti). Tu na prvi pogled heterogenu skupinu povezuje činjenica da su gotovo svi njezini članovi bivši studenti francuskih »velikih škola«, od toga njih 17 Nacionalne upravne škole (Ecole nationale d'administration – ENA). Jedan od dva urednika knjige i ujedno autor odnosno suautor nekoliko poglavlja u njoj je ne samo bivši student već i bivši ravnatelj ENA-e. Specifični francuski sustav obrazovanja; osobito visokog obrazovanja,² stvara neku vrstu nacionalne elite koja zauzima vodeće položaje ne samo u državnom aparatu već u većini najvažnijih društvenih institucija. Sudeći po knjizi, to je zaista elita po intelektualnom i radnom kapacitetu, po znanju, po širini pogleda, po analitičkoj prodornosti. Ali je ujedno elita u problematičnom smislu, po izdvojenosti iz društva, po međusobnoj solidarnosti i povezanosti preko svih granica struka i karijera, kao i po svijesti o vlastitoj vrijednosti i izdignutosti nad drugima. Kraj takve skupine autora nameće se pitanje pravog značenja naslova

¹ Na to upućuje, istina, već sam podnaslov knjige *Knjiga istine o javnoj upravi*. Izraz »la fonction publique«, u svom užem značenju, znači državno činovništvo, poput engleskog »civil service«. Ali ovdje je, očigledno, upotrijebljen u svom širem značenju »javne uprave«.

² »Taj nam je sustav osigurao nekoliko desetina izvrsnih gimnazija i malu skupinu velikih škola i učinio od nas, na istoj razini s Japancima, olimpijske prvake elitizma« (Fauroux, 2000, 338).

knjige. Je li *Naša država* država nas, Francuza, ili nas elite koji je pokrećemo i vodimo?

Knjiga obuhvaća uvod, pet dijelova i zaključak.

U uvodu, *La Crise de notre Etat* (Krizna naše države) (str. 11–32), Roger Fauroux polazi od konstatacije da je francuska država zahvaćena krizom. Kriza proizlazi iz suprotnosti između okoštalih struktura i ubrzanog razvitka svijeta prema globalizaciji. »... kriza države: razumijemo pod time pogubni razmak koji se otvara između pravila njezina funkcioniranja, naslijeđenih takvih kakva jesu otprilike iz prošlog stoljeća i zaštićenih od promjena tisućama tabua, i vrtoglavog gibanja koje uvlači francusko društvo i planet u koloplet ubrzanih 'reformi'« (12). Država ima zadaće koje samo ona može obaviti: neprestano stvarati društvenu povezanost, dakle društvo kao socijalno solidarnu skupinu, a ujedno održavati jedinstvo nacije kao jedinstvo teritorijalno posebno profiliranih cjelina. Stvarati norme, određivati njihove izvršitelje i nadzirati ih. Rješavati interesne sukobe. Izricati pravdu i štiti slabije (14–16). Te zadaće padaju prvenstveno na upravni sustav zbog slabosti parlamenta: »... slabost skupština i njihovo osrednje funkcioniranje znači da golemi teret upravljanja, u velikoj brzini, poslovima zemlje počiva na egzekutivi« (22). Usprkos odlične kvalitete osoblja, njezina organizacija nije dopustila upravi da usvoji stečevine modernih sustava: »dekoncentraciju odgovornosti, funkcioniranje u mrežama, transparentnost, unutarnje učenje, prvenstvo koje treba dati inovaciji, brzinu prijenosa informacija, radoznalost u odnosu prema okolini. Naš je birokratski stroj sve obratno od toga. Ostao je tejloristički, neproziran, hijerarhijski, slijep prema okolini, proizvodi pravilnike kao što su Fordove tvornice proizvodile automobile pred nekih stotinu godina, s jednakim samozadovoljstvom i jednakim osjećajem neranjivosti« (21). Mogućnost reformiranja ograničena je samim opsegom upravnog sustava koji je »golem, raznovrstan, gotovo istovjetan s Republikom, tako da treba velika opreznost kako bi se reformirao prvi (upravni sustav) a što manje naškodilo drugoj (Republici)« (27).

U uvod spada, zapravo, i čitav prvi dio knjige, *L'Etat forteresse – Država tvrđava* (33–176). Izraz »tvrđava« upućuje na krutost i nepomičnost odgovarajućih struktura, otpore reformi, unaprijed ugrađene kočnice svake akcije da bi se iz krize izašlo.

Pierre Joxe, *Kriza identiteta države* (33–44), odmah na početku, ali vrlo oprezno, upozorava na promjenu situacije zbog nastajanja Europske

unije. »Samo najbolje upućeni među nama naslućivali su, 1957. godine, da je potpisivanje Rimskog ugovora značilo u isti mah potpisivanje smrtne presude nacionalnoj državi u Europi« (33). Nova situacija unosi konkurenciju do u srce same države. Europska unija oduzima državi ulogu jedinog izvora prava. Položaj parlamenta i dalje slabi, a centralizacija se pojačava. Dolazi do neke vrste »degradacije suverenosti« (37, 39). Međutim, ni on ni drugi autori knjige ne povlače konzekvencije iz takvih radikalnih konstatacija. Oni pišu kao da nacionalna država jest i ostaje jedina stvarnost s kojom treba ozbiljno računati. To je treća neobičnost knjige. Ona daje dojam da je pisana nekih četrdeset godina prije, odmah nakon potpisivanja Rimskih ugovora, kad je Europska unija bila tek mogućnost na dalekom obzorju povijesti.³

Lucille Schmid, *Je li država bolesna od svojih visokih funkcionara?* (46–79), ukazuje na negativne učinke francuskog elitizma i meritokracije koju stvara obrazovni sustav. Skupina ključnih kadrova na čelu uprave je zatvorena, nepomična, odvojena od ostatka uprave, nesklona preuzimanju rizika, socijalno centralizirana.⁴ »Kako se drugdje ocjenjuju kvalitete viših kadrova? Uvijek se polazi od istih obilježja: sposobnost inicijative, radni kapacitet, smisao za rizik i za osobnu odgovornost, mobilnost, imaginacija i brzina reagiranja. Većina je tih kriterija u suprotnosti sa situacijom u našoj visokoj upravi. Ne govori se u svoje ime. Mobilnost između javnog i privatnog sektora teče samo u jednom smjeru (prema privatnom), preuzimanje rizika nikad se ne nagrađuje. A što se tiče imaginacije, ona je skučena u univerzumu kojim vlada pravilo i presedan« (71). Usprkos selekciji na ispitima, ta se zatvorena skupina, zapravo, popunjava kooptiranjem (45). Čitav sustav daje dojam da je svoja temeljna načela funkcioniranja naslijedio od monarhije (53).

Jean Kerna, *Kašnjenje menadžerske države* (80–109), otvara problem reforme francuske uprave svom širinom. Francuska troši 54% svog BDP-a u javnom sektoru. Godine 1998. bila je Francuska u tom pogledu druga na svijetu, iza Švedske. Uprava zapošljava 2,2 milijuna ljudi, a njihove plaće iznose 40% državnog proračuna. Temeljno pitanje reforme

³ Možda je u takvim stajalištima francuske elite već najavljeno nedavno francusko »Nel« na nacrt Europskog ustavnog ugovora.

⁴ »Trebalo bi spomenuti da je visoki funkcionar u daleko pretežnoj većini slučajeva ... Parižanin?« (60)

autor formulira na sljedeći način: »Kako postupiti kad otvaranje ekonomija daje prednost najmobilnijim čimbenicima koji gomilaju sve veće prednosti na račun sporijih, dok zahtjevi socijalne pravednosti nameću ljestvicu nagrađivanja usmjerenu u suprotnom smjeru?« (81). »A kruti sustav ne može preživjeti u okolini koja se mijenja i koja je zahtjevnija...« (83). Postavlja se imperativni zahtjev povećati prilagodljivosti upravnog sustava. To, međutim, ne znači da se na upravu mogu prenijeti metode funkcioniranja privrede. »Može li se upravljati državom kao poduzećem? Odgovor je jasno ne. ... Osim za proizvodne funkcije koje joj ostaju, država nema što dobiti od nepromišljenog prenošenja instrumenata privatnog upravljanja« (84). Prije svega, manjkavo je upravljanje financijama. U upravi postoje oni koji sastavljaju pravila financijskog upravljanja (uloga parlamenta u tome je beznačajna!), oni koji po tim pravilima troše proračunski novac i oni koji ih nadziru s gledišta primjene pravila. Nitko se ne pita o stvarnoj opravdanosti izdataka, o postignutim rezultatima, o mogućnosti da se isti rezultati ostvare s manje sredstava (92–93). »Pravo koje bi dopustilo da se prijeđe od upravljanja postupcima, kojeg je pokretač nepovjerenje, na upravljanje odgovornostima, koje nagrađuje prilagodljivost, pravo koje bi ostvarilo prijelaz od obveze da se troši na obvezu da se mjere rezultati, takvo pravo treba tek izmisliti« (99). Isto vrijedi za upravljanje osobljem. To je upravljanje kruto, ujednačavajuće, utemeljeno na propisima koji su zastarjeli, okrenuto prema primjeni pravila i trošenju odobrenog proračuna (109).

Thierry Bert, *Reforma Bercyja (ministarstva financija): paraliza ili kolektivno samoubojstvo?* (110–147), opisuje ekstreman slučaj uspješnog otpora nesumnjivo opravdanoj reformi upravljanja financijama. Još za vrijeme monarhije porez su određivali i naplaćivali zakupnici poreza ili državni poreznici u jednom potezu na licu mjesta. Brojne zloupotrebe i neprestane pritužbe kojima je rađao taj sustav mislio je dokrajčiti Napoleon odredbom da onaj koji razrezuje porez i onaj koji ga naplaćuje ne smiju biti jedan te isti organ. Od tada pa do danas, shodno toj odredbi, postoji u Ministarstvu financija Glavno ravnateljstvo poreza koje razrezuje porez i Glavno ravnateljstvo javnog knjigovodstva (*comptabilité publique*) koje se brine o naplati. Prvo s oko 2.000 lokalnih ureda zapošljava 79.000 službenika, drugo s oko 4.000 mjesnih organa 56.000. To je razdvajanje, međutim, postalo bespredmetno otkad se porezi više ne određuju i ne naplaćuju na licu mjesta, već u propisanom postupku na temelju prijave poreznog obveznika. Predloženo je, dakle, da se

dva glavna ravnateljstva i njihove teritorijalne ispostave spoje i odatle razvije racionalna organizacija cjelokupne porezne službe. Ministar je usvojio prijedlog i pokrenuta je javna diskusija. U toj su diskusiji predstavnici sindikata, koji su se protivili smanjenju broja radnih mjesta, i predstavnici lokalne samouprave, koji su se bojali da će ostati bez lokalnih financijskih ureda, uspjeli, uz pomoć novina, srušiti prijedlog. Vlada se povukla, a ministar financija dao je ostavku i napisao članak *Nepomična država je država u opasnosti* (146).

Posljednji članak I. dijela, Franco Bassanini, *Italija: naša tiba revolucija* (148–176), pruža priliku za uspoređivanje s optimističnom vizijom talijanskog ministra državne reforme u posljednjim godinama 20. stoljeća. Vizijom koju daljnji razvitak talijanske države nije u svemu potvrdio.

Sljedeća tri dijela knjige obrađuju četiri standardna bloka upravnih djelatnosti: sigurnost, javne službe, državnu regulaciju i socijalnu državu.⁵

Prvi od ta tri dijela nosi naslov *Suverena država* i obrađuje poslove unutarnje i vanjske sigurnosti (policija, pravosuđe, vojska, diplomacija), ali svrstava ovamo i zaštitu okoliša i probleme upravno-teritorijalne podjele zemlje.

U uvodu u taj dio, posvećen državi kao nositelju suverenosti i u prvom redu funkcijama koje Francuzi i danas zovu «kraljevskim (regaliennes)», Bernard Spitz, *Granice autoriteta* (177–186), obrazlaže takav raspored. U povijesnoj perspektivi, država je sudjelovala u svim bitnim društvenim pothvatima. »Nema poteškoće, sukoba, krize koji bi se mogli prevladati bez njezine intervencije i arbitraže. Pa nema ni zamašnjeg projekta koji bi se pokrenuo i ostvario bez njezine suglasnosti, njezine pomoći i, često, njezine akcije« (177). Zaštita okoliša jedan je takav pothvat koji se pojavio u novije vrijeme. Vladavina tržišta dovodi u pitanje sam pojam javnog interesa. Stoga, »država ima jake odgovornosti na novim područjima javnog interesa, kao što su okoliš i zdravstvo. Više od ikog drugog ona ima srednjoročnu i dugoročnu

⁵ Pri tome su javne službe i socijalna država spojene u jednu cjelinu pod naslovom *Država-providnost* (L'Etat providence). Smatram da su time pomiješane djelatnosti koje su nastale u različitim povijesnim razdobljima i proistekle iz različitog načina razmišljanja o društvu. Javne službe iz potreba industrijskog urbanog društva 19. stoljeća, a socijalna država iz nove solidarnosti do koje su, u drugoj polovini 20. stoljeća, dovela stradanja dvaju svjetskih ratova.

viziju. Ona prije svega raspolaže ključevima solidarnosti i društvene kohezije« (185).

Daniel Soulez-Larivière, *Policija, pravosuđe, zatvori: kriza pravne države* (187–214). U svom povijesnom razvitku francuska se država kretala od policijske prema pravnoj, tako da su danas »pravednost i pravosuđe blizanci države« (187). Policija, istina, i danas ima značajnu ulogu, ali prvenstvo pripada sudu. »... tradicionalni lanac francuske upravne države može se rastaviti na sljedeće sastavnice: dominantna policija + brutalni postupci + slab sudac, pomiješane funkcije optužbe i suđenja + mali broj odvjetnika i sudačke eksteritorijalnosti. U novoj demokraciji funkcije su obrnute. Imamo velik broj pravnikâ u poduzećima i odvjetnika, suci odlučuju, postupci su pravični, svi su sektori, od političara do zatvorenika preko policajaca, prožeti pravom.« (191)

Međutim, današnja prevlast slobodnog tržišta, nastajanje Europske unije i globalizacija povećavaju važnost prava, i to u prvom redu privatnog prava u usporedbi s javnim. Oni u toj mjeri opterećuju cjelokupni pravosudni i pravni sustav da je opravdano govoriti o krizi pravne države (193). Mnogo bi toga trebalo poboljšati: civilizirati policiju,⁶ humanizirati zatvore,⁷ poboljšati školovanje i doživotno obrazovanje sudaca, ali ublažiti pretjerani elitizam sudske profesije. Treba raspraviti danas kontroverznu ulogu istražnog suca, odnosno riješiti pitanje treba li istragu voditi policija ili sud. Treba ubrzati reforme da građani ne bi izgubili povjerenje u pravnu državu (214).

Francois Heisbourg, *Obrana-diplomacija: od sile prema utjecaju* (215–239). Do kraja hladnog rata Francuska je znala sačuvati svoje mjesto »gotovo velike sile« uz razmjerno male troškove: 3,9% BDP-a za obranu, a 1% za diplomaciju (216). Međutim, nakon 1990. našla se suočena s novom situacijom u svijetu s jednom supersilom i s nizom novih problema: francusko-američki odnosi, prevlast engleskog jezika nad francuskim kao sredstvom međunarodne komunikacije, raspad francuskih pozicija u Africi, implikacije ponovnog ujedinjenja Njemačke (217, 226). Novoj se situaciji vojska prilagodila brže i bolje od diplomacije. Reforma vojske ide prema napuštanju obvezatnog vojnog roka i

⁶ Policijskim ispitivanjima moraju katkada prisustvovati liječnici, »da pacijent ne bi pobjegao na drugi svijet« (202). Policija broji 133.000 pripadnika, pored 100.000 žandarmetrije (199).

⁷ Između 1982. i 1999. broj zatvorenika povećao se 90%: na 58.000 (195).

stvaranju profesionalne vojske od 135.000 ljudi (prema prije 500.000) (233). Diplomacija je pokazala znatno manje prilagodljivosti. Ona još uvijek održava 150 stalnih misija u stranim zemljama (druga po broju iza SAD-a). Nije znala prihvatiti proširenu ulogu drugih upravnih grana u međunarodnim odnosima ni sve veću važnost međunarodnih nedržavnih organizacija. Nije na vrijeme usavršila i specijalizirala izobrazbu svog osoblja (220) niti je uspjela ući u međunarodne mreže istraživanja, raspravljanja i razmjene iskustava u vanjskoj politici (224). »U razdoblju umreženih ekonomija kojima vlada tržište naš je spas u sposobnosti države da intervenira svojim utjecajem na regulaciju međunarodnog sustava, suočena s američkom supersilom i superutjecajem ... treba biti utjecajan da bi bio moćan« (238–239).

Jacques Maire, *Okoliš: novo polje odgovornosti* (240–268). »Obzirno se odnositi prema okolišu ne znači samo voljeti prirodu. To znači dugoročnu spoznaju da postoje dobra koja su zajednička čovječanstvu, u času kad se jagma za profitom proteže na sve djelatnosti, kad nam tržište nameće diktaturu trenutka. Okoliš je temeljna odgovornost današnje države« (240). Nadležnost za poslove zaštite okoliša putovala je u Francuskoj od ministarstva do ministarstva dok nije konačno, 1991. godine, osnovano posebno ministarstvo okoliša s odgovarajućim javnim izvršnim ustanovama. I pored toga, Francuska zaostaje u poslovima tog sektora, kako pokazuje izvođenje pokusnih nuklearnih eksplozija 1996/1997. godine, kad su svi drugi već odavna prestali s takvim pokusima, pa skandal zaražene krvi, kriva ocjena posljedica katastrofe u Černobilu za Francusku, zbrka oko zaštite od ionizirajućih zračenja. Tako već i međunarodna zajednica vrši pritisak na Francusku da poboljša stanje u tom pogledu. Dugo je vremena jedina metoda kojom se Francuska služila u zaštiti okoliša bila regulacija, sve do zakonika o okolišu iz 2000. godine koji je pokušao obuhvatiti sve propise koji se odnose na zaštitu okoliša u jednom tekstu. Druge metode, kao što su akcije prosvjeđivanja, ugovori i ekološki porezi, tek su u počecima. Zapravo, briga o okolišu dio je ukupne socijalne osjetljivosti određenog društva. »Kad država postane svjesna toga, reforma će biti na dobrom putu« (268).

Jean-Francois Merle, *Zavičaji i područja: nova obzorja države* (269–303). Izrazit je i tradicionalan konzervativizam Francuske u pitanjima upravo-teritorijalne podjele. Broj od 36.700 općina nastavlja se izravno na 44.000 župa iz doba monarhije, a 100 departmana na teritorijalnu

podjelu koju je uveo Napoleon. Premda su u međuvremenu industrijalizacija, urbanizacija, pa informatizacija i globalizacija stvorile posve novu situaciju. Tek 1963. godine stvorena je Delegacija za upravljanje prostorom i regionalizaciju koja je djelovala do 1980. i koja je uspjela ostvariti nekoliko značajnih rezultata u pogledu razvitka i industrijske preobrazbe nekih zaostalih područja. Međutim, svaki pokušaj da se smanji broj i poveća opseg općina naišao je na odlučan otpor lokalnog stanovništva. Pa i svaki pokušaj da se ukine pojedina dekoncentrirana lokalna ispostava ili ustanova središnjih organa morao se boriti s jednako snažnom lokalnom opozicijom. Regije su ipak postale nove teritorijalne jedinice iznad departmana, a iznad općina učvrstilo se 1.348 međuopćinskih zajednica (1999) (289). Tako da je decentralizacija, započeta zakonom iz 1982, imala jedinice na koje su se mogli prenositi poslovi središnje uprave (293). Međutim, sada – upozorava autor – treba biti oprezan da se ne bi s decentralizacijom otišlo predaleko i probudile centrifugalne snage – npr. Korzika – te razvoj krenuo prema federalizaciji Francuske (303).

Treći dio knjige, *Država – providnost*⁸ počinje uvodom: Jacques Mistral, *Vrijeme izbora* (307–321). Taj je uvod orijentiran ponajprije na problematiku socijalne države, premda III. dio obrađuje i dva važna sustava javnih službi, obrazovanje i zdravstvo, koje su postojale davno prije nego što se ideja socijalne države pojavila. Socijalna situacija Francuske je nepovoljna, i pored njezina ekonomskog napredovanja: »niska stopa aktivnosti stanovništva, krutosti tržišta rada, pomanjkanje odgovora na demografski udar koji se, ipak, godinama predviđao, nepomičnost u politici zdravstva.« »Socijalna država, nastala iz poslijeratnih ideja Keynesa, građena u doba snažnog ekonomskog rasta, suočila se naglo s masivnom nezaposlenošću« (307). Socijalna je država u trostrukoj krizi: u krizi financiranja, učinkovitosti i legitimnosti (308). Međutim, Francuzi kao da su gluhi na kritike socijalne države. »Kritizirana sa sviju strana, država-providnost sve je više jačala, tako da nema jasnijeg primjera razilaženja između društva i njegovih stručnjaka« (309). Autor spominje probleme zapošljavanja, zdravstva, mirovina, koji se obrađuju u posebnim poglavljima ovog dijela, i izražava uvjerenje da

⁸ Izraz »providnost« namjerno je odabran, podsjećajući na religiozni pojam Božje providnosti, kako bi izrazio pasivnost, gotovo fatalizam, građana koji od države očekuju da rješava sve njihove probleme.

socijalnu državu treba reformirati u skladu sa zahtjevima ekonomskog napredovanja.

Roger Fauroux, *Obrazovanje: izgubljene generacije?* (323–341). Francuski obrazovani sustav obuhvaća 1,5 milijuna zaposlenih i 14,5 milijuna đaka i studenata; to znači preko jedne četvrtine stanovništva Francuske (323). Značajno je postignuće tog sustava da je u trideset godina povećao broj onih koji prolaze proces obrazovanja sedam puta (308). Tako je, primjerice, 1968. godine bilo 350.000 studenata, a trideset godina poslije 2,2 milijuna (325). Taj je sustav tradicionalno izgrađen na načelima svjetovnosti, protiv utjecaja Crkve na obrazovanje, jedinstva, protiv svih partikularizama, i jednakosti, protiv naslijeđenih povlastica (324). Ali društvo se mijenja. Sustav obrazovanja »održao je svoje strukture i kad je u njih utrpao deset puta više ljudi i nije primijetio da se društvo promijenilo te da potrebe njegovih 'klijenata' nisu više bile iste: smrtni grijeh za onog koji pruža usluge, a pogotovo kad ima pretenziju da odgaja naciju« (326). Osobito je akutan problem onih koji nisu uspjeli zadovoljiti kriterije ispitivanja. »Dio onih koji su 'palí' s 11 godina imaju dobre šanse, budući da nema učinkovitog mehanizma nadoknađivanja zaostajanja, da sa 16 budu pobunjeni omladinci, a sa 30 trajno nezaposleni« (327). U toj situaciji autor preporučuje veću autonomiju pojedine škole (329), bolje vodstvo škola (331), otvorenost čitavog sustava prema društvu (332), praćenje potreba privrede i društva u odnosu prema obrazovanju (333), veću elastičnost u programima koji moraju uzeti u obzir vjerojatnost promjene zaposlenja tijekom radnog vijeka, obvezatni staž u praksi, uvođenje permanentnog obrazovanja (335). Vrijednosna pozadina sustava obrazovanja i dalje trebaju biti ideali Francuske revolucije s nešto promijenjenim redoslijedom naglašenosti: početi s jednakošću, pa nastaviti s bratstvom i slobodom (336–340).

Denis Olivenne, *Za javnu politiku zapošljavanja* (342–358). Postotak nezaposlenih u Francuskoj bio je 1997. godine 12% aktivnog stanovništva, uspio se smanjiti za četiri sljedeće godine na 8%, ali je još uvijek iza »pet najboljih đaka europskog razreda (Danska, Irska, Norveška, Nizozemska, Velika Britanija) s prosjekom od 5,3%« (342). Što je više regulacije i socijalne zaštite, to je manji rast, pa prema tome manji broj novih radnih mjesta. Na glavnim sektorima moderne privrede: »automobili, stanovi, telekomunikacije, banke, trgovina, kompjutersko programiranje i informatičke službe« Francuska proizvodi 40% manje po

stanovniku nego njezini glavni konkurenti SAD i Japan (343). Dok plaće, izražene u stalnim vrijednostima novca, nisu bitno različite u Francuskoj od onih u SAD-u, ukupni izdatak za pojedino radno mjesto je 34% viši u Francuskoj. Taj se trošak povećava godišnje 3,3% u Francuskoj, dok u SAD opada 0,8% (347). Daljnja se politika svodi na pitanje: »Kako doći do kompromisa koji štiti sve jednako, ali koji jamči dinamičniji rast, pa je stoga učinkovitiji s gledišta zaštite najugroženijih?« Kao odgovor, autor daje tri preporuke: »(1) veća elastičnost tržišta rada koja je dogovorena u socijalnim pregovorima i popraćena oblicima regulacije; (2) centralizacija javnih socijalnih izdataka koja će, ipak, sačuvati kolektivne oblike zaštite; (3) naglasak na preraspodjelu koja u isti mah smanjuje nezaposlenost i nejednakost« (350). Te donekle protuslovne preporuke autor nastoji obrazložiti u pojedinostima i ilustrirati primjerima (350–357).

Jean de Kervasdoue, *Liječiti-njegovati ili ponovo promisliti sustav zdravstva?* (359–388). Polazište razmišljanja o zdravstvu jest načelo opće solidarnosti »... solidarnost između bogatih i siromašnih, između mladih i starih, bolesnih i zdravih nije od jučer i tu vrijednost ne dovodi u pitanje nijedna politička stranka« (359). Pitanje je, kao uvijek kod takvih načela, koju smo cijenu voljni platiti za njihovo ostvarivanje. Zdravstveno stanje francuskog stanovništva, mjereno očekivanjem trajanja života u času rođenja, znatno je bolje kod Francuskinja (82 godine; druge na svijetu iza Japanki) nego kod Francuza (74 godine). Isto je tako velika prednost viših društvenih klasa pred nižima (363).⁹ Odnos države prema zdravstvu izmijenio se u 1990-im godinama pod utjecajem izbijanja epidemije side/aidsa i pod utiskom afere sa zaraženom krvi upotrijebljenom za transfuzije. Počeo je prijelaz od zdravstvenog osiguranja putem mreža kasa osiguranja koje pacijentima nadoknađuju troškove liječenja, na besplatno liječenje u zdravstvenim ustanovama koje u cijelosti financira država preko odgovarajućih agencija ministarstva zdravstva (371). Ta reforma nosi, istina, u sebi opasnost birokratizacije. »Ako se u prošlosti kolektivno griješilo lakomislenošću, nije teško predvidjeti da će se u budućnosti griješiti prekomjernom birokratskom opreznošću« (372). Ali se čini da je to ipak jedini put prema socijalnoj

⁹ Posve općenito, najduže očekivanje trajanja života u trenutku rođenja imaju one zemlje kod kojih je razlika u prihodima među društvenim klasama najmanja, poput Japana i Švedske (363). Među uzrocima smrtnosti u Francuskoj 3% otpada na samoubojstva (najviše u Europi pored Austrije), a 9,5% na nesreće i nasilja (362).

državi. Prijelaz od kasa osiguranja na takav sustav tek je u tijeku (2000. godine). Autor preporučuje decentralizaciju i djelomičnu regionalizaciju brige o zdravstvu (379), smanjivanje državne regulacije zdravstvenih ustanova (383), uvođenje jedinstvenog mjesta kontakta poduzeća sa zdravstvenom upravom u vezi s plaćanjem doprinosa (385) i napuštanje državne kontrole cijena lijekova (386). Zaključno: »Kanada koja je podržavala financiranje svog sustava zdravstva pred dvadeset godina postiže bolje rezultate od SAD-a po bilo kojem kriteriju. Nema stručnjaka za ekonomiju zdravstva, promatrača međunarodne scene, koji bi branio konkurenciju u financiranju. Takav sustav konkurencije ili funkcionira, a onda je nepravedno nejednak – osobe s nedovoljnim prihodima naprosto ispadaju iz tržišta, ili je snažno reguliran, pa se kroz to gubi prednost konkurencije. Konačno u oba je slučaja sustav skup za upravljanje i vrlo kompliciran u izvedbi. Čak i Svjetska banka nastoji, unatrag dvije godine, pokrenuti u nerazvijenim zemljama Juga sustave socijalne sigurnosti nakon katastrofalnog neuspjeha privatizacije koju je predlagala, pa i nametala. Američki sustav ne funkcionira« (387).

Olivier Davanne, *Namještena bomba mirovina* (389–412). Godine 2040. bit će u Francuskoj 20 milijuna stanovnika starijih od 60 godina, dvostruko nego što ih je danas (389). Što to znači za sustav mirovina? Godine 1999. bilo je 26 različitih mirovinskih režima u tri skupine: javni sektor, sektor privatno zaposlenih i sektor onih koji rade samostalno. Razina mirovina bila je oko 80% zadnje plaće, s odlaskom u mirovinu sa 60 godina (392). Takav je sustav neodrživ u budućnosti. Računajući s opadanjem nezaposlenosti u bližoj budućnosti kao i s razmjerno malobrojnima pripadnicima ratnih generacija koje sada odlaze u mirovinu i s povećanjem nacionalnog dohotka za jednu trećinu, do 2040. treba produžiti vrijeme uplaćivanja doprinosa, za punu mirovinu, za privatni sektor, na 40 godina od sadašnjih 37,5, a iznos mirovine smanjiti od sadašnjih 80% na 60% posljednje plaće (s tim da je iznos vezan uz kretanje cijena), pa da teret mirovina 2040. godine bude izdržljiv. Tek pod tim uvjetima ukupno opterećenje BDP-a mirovinama naraslo bi od 12,1% godine 1998. na samo 15,8% 2040. godine. Od toga bi privatni sektor narastao od 7,1% na 9,5%, a javni od 3,5% na 5,4% (394).¹⁰ To znači da će umirovljenici morati nadopuniti svoje mirovine osobnom

¹⁰ Javni sektor se uspješnije opire reformama, te je – ali samo za sada – uspio zadržati vrijeme od 37,5 godina uplaćivanja doprinosa i visinu mirovine od 75% posljednje plaće (395).

štednjom odnosno dodatnim pojedinačnim osiguranjem. Protiv takve reforme obično se iznose sljedeći argumenti: Ona bi povećala nezaposlenost jer bi zaposleni ostajali dulje u radnom odnosu. Umjesto smanjivanja mirovina trebalo bi povećati poreze na dohodak od kapitala. Povećanje stope zaposlenosti i opadanje prirodnog priraštaja rasteretit će društvo od današnje razine ukupnih davanja za pomoći i za školstvo. Povećanje proizvodnosti rada samo po sebi financirat će mirovine na dosadašnjoj razini (402–405). S druge strane, čuju se i argumenti za produženje vremena uplate doprinosa na 42, pa čak i na 45 godina, dakle produženje radnog vijeka s obzirom na povećano očekivanje trajanja života (408–409). Autor predlaže da se horizont predviđanja u raspravljanju o tom problemu skрати na razdoblje do 2020. godine, jer se do 2040. mogu okolnosti tako izmijeniti da je svako predviđanje iluzorno (411).

Patrick Weil, *Populacije u pokretu, država nepokretna* (413–433). Francuska je do otprilike 1880. bila zemlja emigracije, u prvom redu u kolonije. Otada postaje zemlja imigracije. Već 1886. živi u Francuskoj 3% stranaca, 1931. bilo ih je 6,58%, a 1974. godine 6,2% odnosno 3,44 milijuna (415). Te godine počinje sustavna politika nadzora nad useljavanjem i njegova kočenje. Između 1977. i 1980. nastoji se organizirati dobrovoljni, a zatim i prisilni, povratak useljenika u njihove zemlje ishodišta. Zakon iz 1980. predviđa mogućnost davanja trajne dozvole boravka samo za 10% stranaca u Francuskoj (417). Dolazi do oštih političkih sukoba oko politike imigracije: treba li dati prvenstvo nacionalnom identitetu ili općenito zajamčenim ljudskim pravima? (420). S vremenom se u svim demokratskim zemljama usvaja sljedeća politika: napušta se odabir imigranata po kriteriju narodnosti. Ratificirana je Konvencija iz Ženeve (1951.) koja jamči pravo političkog azila. Priznaje se pravo useljenika da usele i članove svoje uže obitelji. Stranac koji je nekoliko puta obnovio svoju dozvolu boravka smatra se stabiliziranim i ne može se više prisilno iseliti. Konačno, prihvaćene su neke olakšice i za imigrante koji nisu regulirali svoj status (423–424). Postojanje EU učvršćuje jedinstvenu politiku zemalja članica u odnosu prema problemu useljavanja. Razvitak se kreće prema režimu olakšanog dolaska i povratka odnosno olakšanog kretanja stanovništva u oba smjera. »Olakšanje dolaska i povratka, po režimima koji su prilagođeni pojedinim situacijama, to je zadaća nove politike useljavanja u 21. stoljeću. Ono će zahtijevati sve radikalnije inovacije koja će preobraziti

upravnu praksu i statistike. Nepokretna država 19. stoljeća voljela je stabilno stanovništvo, s tim da imigrant bude ovdje ili drugdje, ali trajno. Država 21. stoljeća trebat će se priviknuti da upravlja pravima i statusom svojih državljana u inozemstvu i inozemaca na svom području, ukratko stanovništvom u pokretu» (433).

IV. dio *Država strateg* obrađuje ulogu države u privredi, kulturi, športu odnosno razvitak te uloge od neposrednog investiranja i upravljanja, osobito kad je riječ o ekonomiji, prema državnoj *regulaciji*, dakle trećem glavnom bloku državnih upravnih poslova.¹¹

U uvodu u taj dio Philippe Delalis, *Kraj kolbertizma* (437–453), sažima povijesni razvitak uloge francuske države u privredi od Jeana-Baptista Colberta (1619–1683), ministra Louisa XIV., pa gotovo do godine 2000., i završava svoj uvod riječima »Kolbertistička država ... nestaje. Nestala je« (453). Država je u Francuskoj tradicionalno¹² glavni pokretač privrednog razvitka. Od merkantilizma, koji je primjenjivao Colbert, preko fiziokrata koji su unijeli prvu notu liberalizma u državnu gospodarsku politiku, do Keynesa i njegove doktrine u 20. stoljeću koji je državu smatrao sastavnim dijelom privrednog sustava u širem smislu riječi, državna se prisutnost u gospodarstvu u Francuskoj smatrala normalnom pojavom. Zapravo tek od 1986. počinje proces denacionalizacije, najprije industrije u državnom vlasništvu, a zatim jedne za drugom i tradicionalnih javnih službi na području infrastrukture, audiovizualnih komunikacija i drugim. Takvom je razvitku značajno pridonijelo nastajanje Europske unije i načela slobodne tržišne privrede koje je ona promicala (453). Ali i pored toga, tradicionalne državne upravne organizacije, specijalizirane za područja privrede, preživjele su te promjene i preuzele u prvi mah zadaće državne regulacije tih područja. »Jakobinska država koja je stvorila modernu Francusku razumije da njezino vlastito preživljavanje ovisi o prijelazu na novu regulaciju« (453).

¹¹ U onoj mjeri u kojoj je ta tendencija zahvatila i pojedine javne službe, osobito tehničke i informacijske, obrađuje se u ovom dijelu i materija drugog glavnog bloka državnih djelatnosti, javnih službi.

¹² Zapravo već od Filipa IV. Lijepog i njegova »ministra financija« Enqueranda de Martignyja (1260–1315) koji je postavio načelo jedinstva državne blagajne, premda se o državi u modernom smislu tada još zaista ne može govoriti.

Anne Lauvergnon, *U potrazi za metronomom (455–471)*.¹³ »Država više nije jedina koja određuje mjerila. Financijska tržišta i mediji dijelom su metronomi ovog početka stoljeća« (456). Ipak, autorica počinje s tri primjera uspješne intervencije francuske države u privredu na međunarodnoj razini (457–459). Ali u svojoj djelatnosti u odnosu na privredu država je ograničena mnogim čimbenicima: mediji, javno mnijenje, obveza tajnosti, pa i vlastitim nezavisnim regulacijskim tijelima i vlastitim sudovima (462–464). Čak i elita državnih službenika ne posjeduje uvijek svojstva potrebna za uspješno mišljenje i odlučivanje na području privrede. »Sustav (izbora elita) ima svojih očiglednih prednosti, premda sposobnost polaganja ispita nije jamstvo inteligencije i prilagođavanja svijetu profesija« (464). Pored toga, treba se prilagoditi dinamizmu širih prostora, Europe i svijeta, osobito kod složenih i obuhvatnih problema koji prelaze državne granice, kao primjerice problem globalnog zatopljanja. Najveći je problem da državni aparat sam razvija jake otpore svakoj reformi. »Sve se događa kao da sustav sam po sebi usporava, iz dobrih ili iz loših razloga, svaku značajniju promjenu« (468). Jedini je eventualni izlaz u tom da se najviše političko vodstvo poveže izravno s najboljim stručnjacima i krene u akciju reforme (469).

Gilles de Margerie, *Liberalna revolucija pod krinkom (472–498)*, najprije ponavlja sažetak francuske povijesti od Colberta naovamo, ali onda detaljno prikazuje razdoblje 1980–2000. U to je vrijeme Francuska započela put od visokog stupnja etatiziranog gospodarstva prema liberalnoj tržišnoj privredi kakva je postala pravilo u zapadnoeuropskim zemljama. Ta je promjena tekla neprestano, iako su se mijenjale vlade lijeve i desne orijentacije, dakle one koje su oduvijek pristajale uz kapitalizam i one koje su mu se načelno suprotstavljale, a da oko samih reformi nije bilo značajnijeg ideološkog sukobljivanja. »U dvadeset godina, 1980-ih i 1990-ih, francuska je privreda proživjela duboku liberalnu revoluciju. Ona je doživljena, a da se o njoj nije govorilo, ili ako se govorilo, onda u drugim oblicima i po dijelovima: privatizacija, otvaranje prema tržištu sektora koji su dugo bili organizirani kao monopoli, reforma banaka i financijskih tržišta, neovisnost središnje banke« (472). Ta se promjena pripisuje različitim uzrocima: »pojačanje međunarodne konkurencije, nužnost da poduzeća mogu sklapati saveze, fuzionirati se,

¹³ Aluzija na izjavu Philippea Delmasa da je francuska država bila »gospodar satova«. Otkad se povukla na ulogu regulatora u ekonomiji, ona to više nije, pa mora pronaći druge instrumente mjerenja.

restrukturirati. Ali možda više od svega, uvjerenje kojem se priklanja sve veći broj građana da nije stvar države da upravlja privredom, osim kad nastupa kao jedan od ekonomskih aktera među drugima, a i tada je vrlo nepoželjno da kao dioničar doživljava katastrofe« (479). Zapravo, atmosfera u svijetu se promijenila. Liberalni je kapitalizam prevladao nad socijalističkim težnjama, i toj se struji u to doba nitko nije bio kadar oduprijeti. »Francuska nije ušla dobrovoljno u taj pokret. Ali nužnosti vremena (npr. u slučaju medija) i namjerna obilaznica preko Bruxellesa ubrzali su kretanje i nadoknadili nešto od njezina zaostajanja. Ona je, u dvadeset godina, pratila kako se njezini najvažniji sektori dubinski mijenjaju i otvaraju konkurenciji, pod nadzorom regulacijskih tijela« (482). Autor detaljnije opisuje te promjene na područjima radio-televizije, telekomunikacija, zračnog prometa, elektrike, bankarstva i novčanih tržišta (burze). »Cijena koju je valjalo platiti (za te promjene) bio je zakon šutnje: nemojte reći Francuzima da je njihova privreda sada tržišna kao i druge, prilično efikasna i moderna. Oni sami sebe vide još uvijek kao nasljednike državnog tutorstva i javne intervencije u privredi« (497).

Jean-Francois Merle, *Poljoprivredna politika: glad ili sredstva*¹⁴ (499–513). Tek pred oko 30 godina Francuska je, pa i Europska zajednica, među ostalim i zbog tehnološke »zelene revolucije«, dosegla razinu da pokriva svoje prehrambene potrebe, pa zatim i razinu koja dopušta izvoz poljoprivrednih proizvoda, ali u prvi mah još ne po cijenama svjetskog tržišta (499–500). Odatle i tzv. zajednička poljoprivredna politika Europske zajednice i, kasnije, Europske unije, da se subvencionira poljoprivredna proizvodnja tako da se pokrije razlika između cijena poljoprivrednih proizvoda koje jamči Europa, a koje su više od cijena na svjetskom tržištu.¹⁵ U Francuskoj poljoprivreda se specijalizira po područjima. Poljoprivredna gospodarstva postaju krupnija, dohodak u poljoprivredi povećava se oko 4,5% godišnje (502), dok svega 4% stanovništva živi od poljoprivrede (506). Međutim, europski izvoz poljoprivrednih proizvoda suočen je sa sve jačom konkurencijom u svijetu, pa zapinje. Gomilaju se neprodane zalihe. Režim subvencioniranja, koji u prvom redu koristi Francuskoj, izložen je sve oštrijom kritici dru-

¹⁴ Na francuskom igra riječi »la faim ou le moyens« aluzija je na tvrdnju u članku da poljoprivreda ima i druge ciljeve osim prehrane.

¹⁵ S tog naslova francuski poljoprivrednici primaju oko 50 milijardi franaka godišnje, što čini između 25% i 50% njihova godišnjeg prihoda (501).

gih zemalja izvoznica poljoprivrednih proizvoda. Pod tim pritiscima Europska unija postupno smanjuje subvencije poljoprivrednicima iz zajedničke blagajne, približavajući europske cijene prosjeku svjetskog tržišta (504). Autor predlaže za budućnost mješovitu poljoprivrednu ekonomiju, gdje država nastupa kao regulator i subvencionira preostalu poljoprivredu koja preuzima nove zadaće, ne samo u povećanju različitosti i kvalitete prehrambenih proizvoda već i u zaštiti i poboljšanju prirodnog okoliša (511–512).

Stephane Martin, *Kultura: djelatnost vladara* (514–536). Država ima legitimnu ulogu u kulturi. »Francuzi ... prihvaćaju pretežnom većinom da država i lokalne zajednice posve legitimno djeluju u kulturi« (515). Problemi su francuske kulturne politike decentralizacija (521), nedovoljna prisutnost u sustavu obrazovanja (522), »nedostižan« cilj od 1% državnog proračuna za kulturu, nesposobnost ministarstva kulture da koordinira djelatnosti i da nametne kulturnu problematiku vladi (526–527). Autor preporučuje reformu kulturne politike koja bi obuhvatila sljedeće mjere: povezati sredstva za kulturu i kulturne akcije u francusku pa i u europsku mrežu, uklopiti privatnu inicijativu i uključiti se u svjetske komunikacijske mreže (Internet) (532–535).

Bernard Spitz, *Javni audiovizualni sustav; nulta godina* (537–564). Pojavljivanje privatnih organizacija na polju radija i televizije dovodi u pitanje postojeći javni audiovizualni sustav. »Uvjeti pod kojima javne televizije obavljaju svoju misiju promijenjeni su, kao što se izmijenio i cjelokupni audiovizualni krajobraz oko njih. Od sada postoje privatni i javni lanci jedni pored drugih na različitim frekvencijama, pored telefona kojeg je mobilnost i doskora dohvatljivost Interneta osvojila europsku publiku« (538). »U stvarnosti, opća javna nekomercijalna televizija koja bi pružala cjelokupnoj javnosti informacije, zabavu, šport i obrazovanje, koja bi mogla zaista obavještavati, obrazovati i zabavljati, a da nema čitavo vrijeme pred očima reklamu, jer nije obvezana reklamirati niti zadovoljavati oglašivače, koja bi mogla provesti inovacije, a da se ne treba ispričavati, stvarati i preuzimati rizike, takva televizija više ne postoji u našoj zemlji« (538–539). Autor opisuje detaljnije poteškoće javne radiotelevizije u Francuskoj (540–544). Ali smatra da je javna radiotelevizija ipak potrebna. »Jer je televizija instrument širenja znanja, kulture u najširem smislu, pridonosi formiranju jezika, načina mišljenja, strukturi rezoniranja, stilu refleksije, osjećanja, maštanja, kao i života. Ona prenosi vrijednosti, širi ideale, daje svakom viziju

svijeta i društva u kojem živimo. Ona je zaista druga škola, a za mnoge i prva. Takav je ulog zbog kojeg je Francuska, kao uostalom većina članova Europske unije, stvorila skup javnih sustava« (544). Međutim, u usporedbi s drugim europskim zemljama, francuska je javna radiotelevizija vrlo slabo financirana (552). Autor predlaže da se reformira regulacija čitavog područja, da se učvrste temelji javnog sektora i obnovi njegova organizacija. Javna radiotelevizija ne bi smjela biti previše ovisna o reklamama; trebalo bi joj stvoriti druge izvore prihoda, kao što je pretplata i državni proračun (547, 564).

Philippe Baudillon, *Šport: povećati prilagodljivost francuskog modela* (565–587). Za Francusku je specifična jaka uloga države u športu. Šport je u međuvremenu postao industrija koja se ne može potpuno prepustiti tržištu. »Država smatra u biti da upravljači športskih organizacija ne mogu sami upravljati zajednicom koja danas broji oko 13 milijuna osoba, zajednicom koja je strateški važna za državu« (567). Stoga čl.1. Zakona o športu iz 1984. počinje riječima: »Fizičke i športske aktivnosti važan su čimbenik ravnoteže, zdravlja, razvitka svakog pojedinca: one su temeljni element obrazovanja, kulture i društvenog života« (ibid.). Uvjeti suradnje države sa športskim organizacijama u načelu su jednostavni. »Da bi se ti odnosi organizirali u skladu s državnim ciljevima, država zahtijeva od športskih udruga pouzdana jamstva, osobito u pogledu zaštite sigurnosti njihovih članova. Ako se ocijeni da su ti uvjeti ispunjeni, osigurano je pritjecanje državnih subvencija« (569). Značajnu ulogu u koordinaciji športskih udruga igra Nacionalni olimpijski odbor (570). Međutim, promjene u svijetu športa zahtijevaju odgovarajuće prilagodbe uloge države. Glavni su problemi: decentralizacija, europska koordinacija, ekonomske aktivnosti športskih udruga, sve veća važnost prava na televizijsko prenošenje i ugovori o reklamiranju proizvoda, širenje upotrebe kemijskih sredstava za povećanje fizičkog kapaciteta (574). U takvoj je situaciji »očigledno da se državna uloga mora mijenjati i prilagoditi svoje prerogative novom kontekstu svijeta športa. Svijeta u kojem novi akteri i novi interesi suočavaju državu s novom problematikom« (586).

V. dio knjige, *Ključevi promjene*, počinje uvodom Bernarda Spitzza *Izaberimo kretanje* (591–598). »Svijet je u pokretu. Kreće se u ritmu novih tehnologija, ekonomske i kulturne razmjene, ofenzive tržišta i stranih investitora. Mijenja se centar gravitacije svjetske ekonomije. Mijenjaju se pravila međunarodne igre, a s njima i izvori normi, pojavljivanjem

unutardržavnih i naddržavnih aktera. Makroekonomska regulacija postaje složenija, dok ponovni rast i smanjivanje nezaposlenosti potiskuju iz mišljenja fatalizam naslijeđen iz krize» (591). Tim se promjenama Francuska mora prilagoditi. Ali ta prilagodba može proizlaziti iz vlastite inicijative i volje, a može biti i kaskanje za prisilom koja dolazi izvana (592). U V. dijelu knjige autori predlažu načine promjena na raznim područjima, upozoravaju na ireverzibilnost procesa mijenjanja i njegovu ambivalentnost, on pruža šanse i stvara rizike. Ako izaberemo aktivni oblik prilagođivanja, pita se koji bi veliki projekt mogao dati akciji njezin temeljni smisao i okvir. Najvjerojatnije je to projekt Europske unije.

Nicolas Baverez, *Iskušenja globalizacije* (599–625), govori više o tome u čemu je problem nego što bi predlagao «ključeve promjene», naime konkretna rješenja. Kao mnogi prije njega, počinje sažetkom povijesti. Do sada se državni aparat stalno povećavao: država jamac sigurnosti, država upravljač i država providnost. Sada bi se njegova nadležnost i njegova sredstva trebali smanjiti da bi se država prilagodila pritiscima globalizacije i konkurenciji na otvorenom svjetskom tržištu. U tom smislu treba ponovo promisliti izvore legitimnosti njezina političkog sustava i učinkovitost njezina upravnog instrumenta (601). Država je u konkurenciji s drugim državama. »Konkurencija je među državama u privlačenju na njezin teritorij najinovativnijih i najspособnijih poduzeća i pojedinaca. Potencijal rasta i mogućnost razvitka ... nisu više određeni fizičkom kontrolom izvora sirovina i energije, već tehnološkim majstorstvom i još više sposobnošću privlačenja i zadržavanja poduzetnika i istraživača« (605). Država se u isti mah mora suočiti s konkurencijom unutar vlastitih granica, gdje se pojavljuju drugi akteri koji nastoje preuzeti neke druge, tradicionalno državne funkcije, tim što obećaju jeftiniju i kvalitetniju »javnu službu«. Sve se druge zemlje prilagođuju toj situaciji brže nego Francuska U Francuskoj se kriza zaoštrava (613). Reforme nailaze na niz zapreka i otpora (617). Trebalo bi ponovo utemeljiti državu kao vlast, učvrstiti njezin identitet, mobilizirati interes građana za javne probleme, ponovo promisliti zadaće države-kao-uprave, pronaći nove metode državne intervencije: »potaknuti dinamiku snižavanja javnih izdataka i doprinosa ... izaći iz autoritativne, hijerarhijske i centralizirane organizacije ... ponovo ocijeniti ulogu ugovora i pregovora u usporedbi s ulogom zakona i regulacije« (623). Glavna zadaća, dostojna francuske tradicije društvene obnove, ipak je suradnja na konstrukciji Europske unije (621).

Jean Peyrelevade, *Strategija rasta* (626–642). Francuska je država u konkurenciji s drugima. Je li u toj situaciji dovoljno »da država omršavi, da smanji doprinose i prepusti privatnim organizacijama brigu oko zadovoljavanja novih socijalnih potreba? Ili treba prije svega promijeniti pristup i viziju? Bez sumnje, i jedno i drugo« (626). Tu novu viziju autor traži prije svega na području financija. Pri tome, ipak, ne treba zaboraviti da je baš na tom području niz instrumenata prenesen na Europsku uniju (628). Ali baš iz tog prenošenja proizlazi niz prednosti koje treba znati iskoristiti. A to će biti lakše velikim državama članicama, kao što je Francuska, nego malima. Te su prednosti stabilizacija zajedničke valute, smanjivanje stope inflacije, mogućnost snižavanja cijene rada, kontrola visine proračuna (631–632). U konkurenciji i suradnji među državama članicama značajnu ulogu igra sposobnost svake države da utječe na stopu zaposlenosti, kao i analiza proračunskog deficita na strukturni i konjunktorni. Francuskoj šteti visoka stopa oporezivanja dobitka poduzeća (najviša u Europi) i dohotka pojedinaca (najviša iza Španjolske) (635, 642). Treba pomoći poduzećima »pripremanjem teritorija kako bi se povećala njihova konkurentnost, pojednostaviti postupke, smanjiti birokraciju, pojačati informatičke mreže, ojačati obrazovanje i istraživanje kao i veze između poduzeća i sveučilišta« (635). Socijalnu politiku treba podrediti cilju povećanja konkurentnosti zemlje, ali također izjednačiti režime (sada su, primjerice, državni službenici povlašteni). Osim toga treba tu politiku izjednačiti na razini Europe. »Prava socijalna politika može biti samo europska, jer se socijalni problemi kao i troškovi njihova smanjenja sada pojavljuju u europskom prostoru, tako da rješavanje tih problema treba biti uređeno tako da nitko nije ni povlašten ni zapostavljen« (637). Glavna djelatnost i država članica i Europske unije treba biti regulacija s ciljem osiguranja nesmetane i otvorene konkurencije. »Da kažemo istinu: igramo za europski kup. To je svečanost, ali u njoj će biti pobjednika i pobijeđenih« (641).

Francis Lorentz, *Nove tehnologije: država pod pritiskom* (643–666). »Raspon informatičke mreže diljem svijeta briše granice i olakšava širenje znanja i mogućnosti djelovanja. Ubrzanje i nepredvidivost inovacija, sve veća protočnost razmjena, nova područja koja se otvaraju pojedinačnoj inicijativi, povećavaju mnogostruko učinkovitost tržišta. Sve to dovodi u pitanje stečene položaje. Postojeće hijerarhije, sve vrste zaštite« (643). »Vrlo brzo i neprestano napredovanje učinkovitosti mikroprocesora dvostruko svakih 18 mjeseci ... prijenos optičkim

vlaknima (dva puta za godinu dana), povlači za sobom ubrzanje inovacija uz snižavanje troškova» (644). »Internetom ... se služi preko 300 milijuna korisnika, a taj bi broj mogao prijeći milijardu do godine 2005.« To znači u prvom redu nova pravila igre za poduzeća i za tržište. »Napuštanje hijerarhije postaje uvjet mogućnosti brzog reagiranja. Autoritet se više ne temelji na statusu ni na kontroli informacija, već na dodanoj vrijednosti« (648). Na tržištu nije dovoljno osvojiti kupce. Treba ih znati i zadržati kvalitetom i servisnim uslugama (647). Sve veću važnost dobivaju ljudi odgovarajućeg obrazovanja i tehničkog znanja. Toj se situaciji moraju prilagoditi i države. »Njihova veličanstvena sporost ide u prilog demokratske debate, dozrijevanja konsenzusa, evolucije mišljenja. Ali postaje zapreka kad se ideje razmjenjuju, mišljenja se oblikuju i transakcije se ostvaruju 24 sata na 24, brzinom svjetlosti, diljem planeta« (650). Francuska je poduzela određene mjere kako bi se prilagodila toj situaciji, osobito osnivanjem Međuministarskog odbora za informatičko društvo, pod predsjedništvom premijera (651). Ali treba poći dalje od toga. Nova tehnologija prijeti da će okrenuti naglavce sustav upravljanja »utemeljen na autoritetu, na suglasnošću s pravilima i na nadzoru unaprijed, što je sve u suprotnosti s logikom mreža koja daje prednost decentralizaciji, mašti, odgovornosti« (652). Država je potrebna kao regulator tržišta, kao zaštitnik privrednih organizacija i pojedinaca na svom području, kao čuvar društvenih vrijednosti (656). Da bi odgovorila toj potrebi, država mora razvijati izvore znanja i sposobnosti, promicati inovacije i istraživanje, olakšati preuzimanje rizika, smanjivati napetosti i nejednakosti, pokretati inicijative za promjenu i povećati vlastitu učinkovitost (657–662). Treba također znati zaštititi slabije.

»'Među jakima i slabima sloboda tlači, a zakon štiti'. ... Prepušteno samo sebi, informatičko društvo zaoštava zahtjeve konkurencije, ubrzava marginalizaciju onih koji ne vladaju pravilima i oruđima, rastvara tradicionalne solidarnosti. Institucije koje su sposobne civilizirati takvo društvo potrebnije su nego ikad. Država je jedna od tih institucija« (664–665). »Ono o čemu se radi u krajnjoj je liniji sposobnost Europe da se njezin glas čuje i njezin autoritet poštuje u stvaranju pravila za svjetski kibernetički prostor« (666).

Guy Carcassonne, *Modernizirati francusku demokraciju* (667–687), jedini je doprinos koji obrađuje pitanja ustavnog poretka i političkog sustava francuske države. Nakon kratkog pogleda na povijesne peri-

petije, autor smatra da je s »polupredsjedničkim« režimom koji je uveden Ustavom iz 1958. godine pogodena prava mjera u odnosu među funkcijama državne vlasti s dominantnim položajem egzekutive, Ako je i dalje bilo problema u donošenju odgovarajućih odluka, to nije bilo zbog nedostatka ovlasti, već zbog nedostatka volje. Autor je u tom pogledu osobito kritičan prema zakonodavnim organima. Prije Ustava iz 1958., »vladavina frakcija dovela je dostojanstvo Parlamenta na dno, nestabilnost je oduzela vladama svaki autoritet, pa i sami su izbori postali formalnost koja nije o mnogome odlučivala« (669). Nakon novog Ustava situacija se popravila jer se sada znalo: »jedan gazda, jedna većina, jedan mandat« (670). Ako je Parlament i dalje u »sniženom« (abaisse) položaju, to nije zbog toga što bi mu nedostajale ovlasti, već zbog pomanjkanja volje. Riječ je o »nekoj vrsti bezvoljnosti (aboulie) koja dovodi svakog od aktera do toga da ne iskoristi svoje stvarne mogućnosti« (676). Jedini objektivni razlog takvom psihičkom stanju narodnih zastupnika, koji autor navodi, jest kumulacija mandata na lokalnoj i nacionalnoj razini, koja ne daje zastupnicima mogućnost da se posvema i isključivo posvete svojim dužnostima u Parlamentu (673). Da bi se stanje poboljšalo, autor predlaže uvođenje savjetodavnog referenduma (679) i racionalizaciju upravne podjele zemlje. Misli da treba uglavnom zadržati sadašnju podjelu na općine, jer njihov velik broj mobilizira i velik broj građana za pitanja od javnog interesa. Ali brani uvođenje većinskog izbornog sustava, izravni izbor načelnika i financijsku samostalnost općina (683–684). Konačno, zastupa misao o elastičnijem shvaćanju suverenosti, s obzirom na nastajanje Europske unije (685).

Thierry Tuot, *Planet mudraca* (688–712), posvećen je u cijelosti regulacijskom bloku djelatnosti državne uprave. Tu djelatnost u Francuskoj, odnedavna, obavljaju samostalna tijela. »Imenovana od političkih vlasti i neopoziva, kolegijalna vodstva tih tijela raspolažu svim klasičnim upravnim ovlastima. A imaju i posebne ovlasti vođenja anketa, ... presuđivanja sporova i, u krajnjem slučaju, izricanja sankcija. Da bi vršila te ovlasti, imaju proračun koji im je odobrila država i službe koje same organiziraju i njima upravljaju. Ne polažu računa nikome, osim u obliku javnog godišnjeg izvještaja, i nisu ni pod čijim nadzorom, osim sudova, računskih, redovnih i upravnih.« (691). Otkad postoje takva tijela, regulacija znači »stvaranje zakonom posebnih tijela unutar javnih vlasti, koja su specijalizirana, opskrbljena pravnim ovlastima koje vrše transparentno kako bi uskladila funkcioniranje tržišta s općim intere-

som za koji se brine država« (698). Neki dovode u pitanje svrhu regulacije, njezinu legitimnost, učinkovitost i modernost (698–703). Da bi se odgovorilo na te prigovore, trebalo bi raščistiti idejne temelje regulacije, izabrati određeni model organizacije, razjasniti odnose regulacije s cjelinom uprave, izbjeći pretvaranja regulacijskih tijela u neku vrstu pravosudnih instancija, objediniti sudsku kontrolu regulacije, pojačati ulogu javnosti u djelovanju regulacijskih tijela, osigurati tim tijelima odgovarajuće osoblje, samostalnost u pitanjima proračuna, dati svima jednak status i proširiti njihova prava (703–711).

Nicole Notat,¹⁶ *Za novi društveni ugovor* (713–728). Svi znaci govore u prilog tezi da odnose između poslodavaca i radnika treba postaviti na nove temelje. Neki su od tih znakova: «ubrzanje odlaska sa sela, zamašnost promjena na brojnim sektorima, širenje tejlorizma i rada na traci, nagla urbanizacija, trajnost dubokih nejednakosti, osobito u pogledu pristupa školi» (715). Tehnološke promjene i razvitak u svijetu pružaju, istina, nove mogućnosti, ali stvaraju i nove rizike. Novi društveni ugovor koji je sindikat CFDT predložio, obuhvaća reformu zdravstvenog, nezaposleničkog i mirovinskog osiguranja. U predloženim reformama uloga je države centralna (720–722). Poslodavci moraju pokazati više dobre volje. Francuska zaostaje za svojim susjedima. »Za razliku od svojih susjeda koji su sposobni ostvariti snažan kompromis da bi provedli duboke preobrazbe svojih institucija, je li Francuska neizlječivo alergična na reformu?« (727). Treba se oduprijeti ekstremizmu, i lijevom i desnom, i potražiti razumni kompromis (724).

Michel Rocard, *Naša Europa* (729–761). Konstrukcija Europske zajednice i, poslije, Europske unije pošla je od pretpostavke da nije riječ o stvaranju europske države. »Europa nije ni nacija, ni narod, ni država. Osnivači su to uzeli u obzir« (730). »Međunarodna suradnja, diplomatska, vojna ili sudska, koju Europa promiče, u svemu je djelo država koje mogu u svakom času reći da ili ne na svaki oblik te suradnje« (735). Međutim, vrijeme i okolnosti motivirali su države Europe na stalno proširivanje područja suradnje, pa s vremenom i na prenošenje određenih dijelova svoga suvereniteta na organe Zajednice i Unije. »Sve počinje s nečim što je djelomice iznenađenje. Osnivači nisu htjeli državu, ali ono što su oni prenijeli u zajednički djelokrug dovoljno je

¹⁶ Glavna tajnica Francuske demokratske konfederacije rada (CFDT), jednog od velikih francuskih sindikalnih saveza.

da pokrene određenu eroziju država. A u isti mah vodi nas prema spoznaji da naš pojam države, ma kako posvećen bio, nije jedini moguć. To je 'šok Zajednice'« (735).

Autor prati svaki korak tog razvitka (736 i sl.). U međusobnim kontaktima otkrivaju se duboke razlike među europskim državama. Pa ipak djeluje logika ujedinjavanja kroz potrebu reguliranja konkurencije, rješavanja problema koji prelaze granice pojedine države, kroz konvergenciju monetarne politike, transnacionalnost socijalne politike, zajedničko pomaganje zemljama u razvitku (745–750). Na mnogima od tih područja nastaju zajedničke institucije. Konačno, postavilo se i pitanje Europske unije kao vlasti. Autor opisuje detaljno političke peripetije u vezi s time, a u vezi s mijenjanjem globalnih odnosa snaga (753–760). U vezi s tim raspravama autor podsjeća na Kissingerovo pitanje: »Europa? Kome da telefoniram?«. »Dok nema odgovora, Europa će ostati politički patuljak i njezini će odnosi s SAD-om ostati neuravnoteženi, dakle trpki i bez mnogo povjerenja« (760). Autor ohrabruje svoje sugrađane da se odluče na presudni korak ujedinjavanja Europe. »Treat će izabrati. Ako strah od određenog blijeđenja vlastite države odvede Francusku prema tome da se povuče, da se utvrdi, da odustane od europske pustolovine, to će povući za sobom opadanje njezine prisutnosti u svijetu i njezine kulture, za koju ima toliko dobrih razloga da se pomogne njezinom utjecaju na svijet. Ako, naprotiv, Francuska bude sigurna u sebe, jer je njezin nacionalni identitet u mnogo većoj mjeri proizvod te kulture nego upravnih obilježja njezine države, i odluči se u punoj mjeri sudjelovati u europskoj pustolovini, doživjet će trijumf svojih vrijednosti i prema tome svog identiteta. Treba žrtvovati jakobinstvo na oltaru Europe kojoj bi Francuska dala dinamiku« (761).

U zaključku, pod naslovom *Naša posljednja šansa* (765–788), urednici knjige Roger Fauroux i Bernard Spitz, povlače bilancu iz prethodnih rasprava u tri uzastopna odsječka: *Kritično stanje države*, *Moderna država* i *Hitnost stanja*¹⁷

Francuska u cjelini, kao zemlja, uspješno prati promjene izazvane globalizacijom. Ono što zaostaje je francuska država. »Ne treba, zapravo, miješati sposobnost prilagođivanja naših poduzeća ni pokretnost francuskog društva sa sporošću razvitka naše države tijekom ovog razdob-

¹⁷ Francuski naslovi ta tri odsječka služe se dvoznačnošću riječi »etat« koja znači i »država« i »stanje«: *Etat critique*, *Etat moderne* i *Etat d'urgence*.

lja, osobito ako je usporedimo s onim što je postigao, u istom vremenu, ostatak Europe» (766). U Francuskoj vidimo, »s jedne strane, privatni sektor i civilno društvo u punom obnavljanju, a s druge javnu upravu (*la fonction publique*) koja živi loše, a u isti mah iznad svojih mogućnosti, koja se ističe sposobnošću da održi nepomičnost i da obeshrabri svaki pokušaj reforme« (*ibid.*). I u zaključku ističe se u prvom redu slabost Parlamenta, ali tek usput, kao da autori ionako mnogo ne računaju s njim. »Kad je riječ o Parlamentu, on je osjetljiv na treću dimenziju, na građanina-birača koji ga, u biti, potiče da povećava izdatke i da se opire porezu, što je obratno od uloge svakog parlamenta« (767). Koje je, dakle, tumačenje zaostajanja državnog sustava svedenog, praktički, na »*la fonction publique*«, javnu upravu? »Ima dva bitna načina da protumačimo naše poteškoće reformiranja. Prvi se sastoji u tome da podsjetimo da je svaki četvrti među zaposlenima državni službenik i da, prema tome, svaki građanin ima u svojoj najbližoj obitelji ili u svojoj neposrednoj okolini jednog ili više činovnika. Drugi proistječe iz osebnog odnosa Francuza s njihovom državom. ... U isti mah stup ideje republike – profesor, liječnik, sudac ili vojnik – i jedan od onih birokrata s kožnatim zakrpama...« Zaostajanje je opasno. «Budući da se nismo razvijali dosta brzo da bismo se odlijepili od prošlosti, država je odvela Francusku nekada (1940.) u vojnu katastrofu. Nemojmo danas učiniti istu pogrešku na ekonomskom i socijalnom području.« (770).

U drugom odsječku autori se služe početnim slovima naslova *ETAT MODERNE* kao simbolima glavnih sastavnica potrebnih reformi: obrazovanje i obuka, transparentnost, upravno uređenje područja, menadžment, otvorenost, demokracija,¹⁸ zapošljavanje, reforma,¹⁹ nove tehnologije, Europa.

S reformom valja požuriti. »Danas s tugom gledamo našu upravu koje je nekoć bila prva na svijetu po svojoj dugovječnosti i svojoj sposobnosti, ostavljenu po strani od pokreta modernizacije koji preobražava naše društvo, pa joj prijete da postane najmanje ugledna u Europi« (784). Tu ne treba zaboraviti ni Parlament, »...predlažemo da se bez oklijevanja decentraliziraju vlasti koje se neprestano vraćaju centralizaciji, i da

¹⁸ »Naša demokracija zahtijeva osuvremenjivanje svojih glavnih poluga; s jedne strane pravosuđe, točka ravnoteže svih napetosti koje prožimaju francusko društvo; s druge strane naše političke institucije koje još zaostaju za potrebama vremena« (778).

¹⁹ »Riječ je dakle također o tome da se pouzdamo u dijalog koji računa s inteligencijom, težnjom prema napretku i smislom za državu funkcionara ...« (782).

se poveća svim mogućim sredstvima dostojanstvo i utjecaj Parlamenta.« (785). I na kraju svih reformi, »neka naša država nas Francuze godine 2001. ne smatra više podanicima, nego građanima, neka nas vodi ako može, ali prije svega neka sluša što govorimo, neka nas poštuje i, u posljednjoj liniji, neka nas sluša« (788).

* * *

Knjiga je iscrpan i svestran prikaz mišljenja današnje francuske elite o tome koji su glavni problemi francuske države i uprave. Zapravo, riječ je pretežno o njihovom mišljenju o upravi, kao, u Francuskoj, središtu i bitnoj pojavnosti države i državnosti. I baš je u toj svojevrsnoj zamjeni ili stapanju uloga političkog i upravnog sustava teorijska zanimljivost ovog teksta.

Francuska je država nastajala stoljećima u neprestanim sukobima među velikašima. I to ne samo velikašima na tlu Francuske. U nekim je povijesnim trenucima više od polovine područja današnje Francuske bilo pod vlašću engleskih kraljeva. U drugim su razdobljima Habsburgovci, sa svojim multipolarnim carstvom, u kojem «sunce nije zalazilo», bili ozbiljni pretendenti na prevlast nad nekim dijelovima Francuske. Sve je uvijek moglo biti i drugačije. U dugim su vjerskim sukobima mogli pobijediti francuski protestanti umjesto katolika, pa odvesti Francusku u drugom smjeru, pa čak i podijeliti je po vjerskoj liniji. Samo naknadna povijest, koju – kao što je poznato – pišu pobjednici, mogla je ta zbiivanja opisati kao razvitak jednog te istog kraljevstva pod uzastopnom vlašću različitih dinastija: Clovis, Carolus, pa Capet, Valois, Bourbon. A više-manje je proizvoljno gdje ćemo u tom slijedu promjena vidjeti početak države u modernom smislu; da li već u vrijeme Filipa IV. Lijepog u 13. i 14. stoljeću, ili za Louisa XI. u 15., Henrika IV. u 16. ili Louisa XIV. u 17. st.?

Svakako, situacija se s vremenom smirila. Apsolutna je monarhija zavladała čitavom zemljom do njezinih današnjih granica. Pod vladarom rasla je državna uprava iz svoje jezgre u dvoru, proširenom vladarevu kućanstvu, u sve opsežniji i sve diferenciraniji sustav. Sustav koji je Napoleon I. mogao preuzeti i učvrstiti, preskočivši, u neku ruku, Francusku revoluciju, kao trenutačnu eksploziju političkog sukobljivanja. Nije, uostalom, bila jedina. Slijedile su manje revolucionarne epizode 1830., 1848., 1871., pa onda Tridesetogodišnji rat 20. stoljeća 1914.–1945.

U tom su uzastopnom nasilju sve većih razmjera, kao i u razdobljima mira kojima je ono prekidano, francuske narodne skupštine igrale ulogu koju su Francuzi mahom doživjeli kao neugodnu, ako nije bila minorna i zanemariva. Krvavi je teror revolucionarnog Konventa prestrašio građane u toj mjeri da im je nakon toga Napoleonova samovlast i vojna slava vanjskih osvajanja bar neko vrijeme bila prototip uspješnog vladanja državom. A političku nestabilnost vlada Treće Republike (1875–1939), koje je – kao što je prije rečeno – »jedna slučajna većina u skupštini postavljala, a druga, jednako slučajna, ubrzo obarala« (Carcassonne, 669), Francuzi su okrivili za nespремnost zemlje na rat 1939. i vojnu katastrofu u svibnju i lipnju 1940. Narodne skupštine u kojima su se fundamentalistički ideološki sukobi smjenjivali ili su koegzistirali s besprincipijelnom politikantskom trgovinom nisu mogli uvjeriti Francuze da je takva skupština mjesto gdje je njihova sudbina u najboljim rukama. Stoga je i general de Gaulle, kad je novim Ustavom iz 1958. stvorio sustav u kojem je središte državne vlasti predsjednik Republike, imao bar neko vrijeme iza sebe solidnu većinu birača.

Kroz čitavo to vrijeme država uprava postupno raste i usavršava se. Ali na svoj način i svojim tempom. Politički su sukobi stvar političkog sustava, političkih stranaka i Skupštine. Uprava je, kao u svakoj demokraciji, načelno izolirana od političkog sukobljivanja. Kao veliki sustav suradnje, izložena je opasnosti pretjerane stabilizacije, gubitka prilagodljivosti i birokratskog okoštavanja. Nije, naravno, izolirana od sukoba uopće, jer to, kao oblik interakcije među ljudima, ne može ni biti. Samo što se ti unutarupravni sukobi odvijaju pod specifičnim uvjetima, koji ih katkada znaju odvesti u groteskne oblike, kao u primjeru reforme Ministarstva financija, koji tako uvjerljivo opisuje Thierry Bert (110–147).

Faktična nadmoć uprave nad Skupštinom još je pojačana francuskom politikom obrazovnog elitizma kroz mrežu »velikih škola«. Ne samo u skupinu vodećih upravnih funkcionara nego i na vodeće položaje u privredi dolazi se visokim mjestom na listi diplomiranih studenata tih škola, listi sastavljenoj po uspjehu na ispitima. Međutim, i uspješne političke karijere često započinju diplomom tih istih »velikih škola«. Tako da su i ministri i predsjednici vlade za visoke upravne funkcionare često kolege sa studija. Stoga oni i nisu toliko članovi neke posebne političke klase, koliko rukovoditelji svojih upravnih resora koji govore istim jezikom kao njihovi glavni nepolitički upravni suradnici. Njihova

ih politička legitimacija samo predodređuje za ulogu političke poluge, pomoću koje se upravne reforme, smišljene i razrađene u upravi, mogu podići na političku razinu i pridobiti za sebe potrebnu većinu u Skupštini.

Glavni inicijator promjena u francuskoj upravi nisu toliko ideje reformatora koliko stvarnost društvenih promjena. Vanjski svijet koji se mijenja otvara nove probleme i zahtijeva nova rješenja. I francuska se uprava, kao i svaka druga, odaziva tim izazovima. Obično tako da već postojećim upravnim organizacijama dodaje nove. A mnogo rjeđe tako da postojeće organizacije zamijeni novima.

U svojim počecima država je trebala vojsku da se tuče sa svojim takmacima, diplomaciju da ih zavara, policiju da hvata svoje unutarnje protivnike i pravosuđe da ih trpa u zatvore. Kao i financije da se sve to plati. Taj je početni oblik pet klasičnih upravnih resora ostao sačuvan, ma kako se izmijenio horizont njihovih zadaća. Sve do reforme vojske u skupinu profesionalca koja daje kontingente za međunarodno legitimirane oružane intervencije. Do stapanja diplomacije u sve gušću mrežu transdržavnih odnosa, bez odora i bez sabljica, u kojima sudjeluje cjelokupna uprava. Diferencijacija policije na niz različitih službi, od pomaganja u lokalnim zajednicama do sve teže borbe s transdržavnim kriminalnim mrežama. Pretvaranje pravosuđa u sustav nezavisnih sudova koji presuđuju najraznovrsnije sporove po objektivnim pravnim kriterijima. Vodenje financijske i ekonomske politike zemlje osloncem, bar djelomično, na ministarstvo financija.

Ekspanzija uprave u industrijskom i urbanom društvu dovela je, osobito u Francuskoj, do razvitka bloka javnih službi. Sam je izraz »service public« u Francuskoj katkada protegnut na čitavu javnu upravu. Pa i u ovoj knjizi, kao što smo vidjeli, javne se službe prikazuju zajedno s glavnim oblicima državne socijalne preraspodjele i državnih socijalnih programa pod naslovom *Država-providnost*. A djelomično su obrađene i u dijelu *Država strateg* kad je riječ o privatizaciji, pa onda o pojačanoj regulaciji nekih javnih službi, osobito na području infrastrukture, u Francuskoj nakon 1986. godine. To, ipak, ne smeta da se javne službe identificiraju po svojim tradicionalnim nazivima tehničkih, društvenih, komunalnih i informacijskih službi.

Blok upravnih regulacijskih mehanizama razvio se u Francuskoj, kao i u drugim zemljama, kao odgovor na sve jači utjecaj tržišne privrede i potrebu da se sukobljivanje konkurenata na tržištu i tendencija svakog

pobjednika u tržišnim sukobima da svoju pobjedu stabilizira i osigura od budućih rizika stvaranjem monopola i oligopola svede u okvir obvezatnih pravila igre.

Konačno, blok socijalne države, premda je u početku možda zaostajao za britanskim inicijativama Beveridgea, nadoknadio je to zaostajanje i danas je socijalno i politički najosjetljiviji dio francuskog upravnog sustava. Birači reagiraju krajnje negativno na svaki pokušaj da se dira u stečena socijalna prava. Tradicionalna francuska težnja prema jednakosti i pravednosti, koja je pokrenula mnoge revolucionarne sukobe, kao da se danas usmjerila na obranu socijalnih stečevina. I to i nasuprot snažnim pritiscima tržišta da se čitavo područje »fleksibilizira«, tj. da se stegnu socijalna prava u korist profita, a u nadi da će bar dio te dobiti biti investiran u privredni rast one zemlje gdje je ona ostvarena.

U čemu je problem daljnjeg razvitka francuskog upravnog sustava, koji motivira zabrinute, a katkada upravo dramatične, rasprave u ovoj knjizi? U biti u tome što je proces razvitka svijeta, koji obuhvaćamo pojmom globalizacije, dosegao takvu brzinu da bi prilagođivanje pojedinog državnog sustava tempu promjena u svijetu trebalo biti hitrije nego što se do sada mijenjala francuska država, što u tom slučaju praktički znači francuska uprava. Britanski je sustav prevlasti Parlamenta, u epizodi Thatcher-novi laburizam (1980–2000) pokazao veću elastičnost time što je borbu za potrebne reforme premjestio na razinu reguliranog političkog sukobljivanja u Parlamentu i time dinamizirao čitav proces koji je britansku upravu naprosto povukao za sobom. Ako tekstovi sabrani u knjizi *Notre Etat* zaslužuju kritiku u pojedinostima, onda je to u prvom redu kritika njihova površnog i podcjenjivačkog odnosa prema tim britanskim iskustvima. Ne zbog toga što bi im ta iskustva mogla pomoći da mijenjaju svoj vlastiti državni sustav. Njih je povijest odvela drugim putem, i francuska Skupština ne može igrati ulogu britanskog Parlamenta. Ali bi britansko iskustvo moglo upozoriti Francuze na fundamentalnu činjenicu da se ubrzano mijenjanje velikih sustava može postići samo tako da se u njihovu stabiliziranu suradnju unese element kontroliranog sukoba. Ako se to ne može postići korjenitom promjenom uloge koja pripada francuskoj Narodnoj skupštini u mehanizmu francuskih državnih institucija, treba potražiti druge putove.

Prva mogućnost koja se s tim u vezi nameće je konstrukcija Europske unije. Autori knjige mahom se pozitivno odnose prema Europskoj uni-

ji koju doživljavaju kao izvorno francusko idejno i političko ostvarenje. U isti su mah zabrinuti zbog erozije suvereniteta Francuske u korist Bruxellesa. A upravo bi Europska unija mogla postati arena kontroliranog konkurentskog sukobljivanja među državama članicama, u prvom redu na najpropulzivnijem području današnjice, u znanosti, pa u privredi, kulturi, socijalnoj kreativnosti, sve domene u kojima Francuska ima bogate tradicije. To bi sukobljivanje vjerojatno pomoglo da se poveća dinamika modernizacije javne uprave u svim zemljama članicama, pa tako i u Francuskoj, gdje je očigledno da je takvo ubrzanje najpotrebnije. Francuski primjer pokazuje da ni najsposobnija elita nije kadra postići takvu dinamiku, bez zamašnjaka koji promjenama daje sukob. I to sukob koji je pod nadzorom, to jest koji je kombiniran s istovremenom suradnjom.

A ta lekcija ne vrijedi samo za Francusku.