

Javna uprava i politički sustav u Francuskoj: središnja uloga države, uprave i prava

*Iva Lopižić**

UDK: 35.07(44)
323.2:35.07(44)

Review scientific paper / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 5. 1. 2015.

Accepted / prihvaćeno: 17. 4. 2015.

U radu je prikazan francuski upravno-politički sustav, koji po tradicionalnom poimanju počiva na središnjoj ulozi države koja se oslanja na jak upravni aparat kojim dominiraju pravne vrijednosti. Osnovne značajke francuskog upravno-političkog sustava koje se mogu derivirati iz navedene koncepcije su centralizacija, *top-down* pristup, gusta mreža državnih funkcionara i tijela na teritoriju, jednakost i uniformnost upravnih struktura, visoka profesionalnost upravnog osoblja, jaka socijalna država, nacionalizacija i *dirigisme*. U radu su kroz sedam poglavlja u kojima su obrađeni različiti aspekti francuskog upravno-političkog sustava opisane osnovne institucije državne i lokalne vlasti, način njihovog funkcioniranja i novi razvojni trendovi koji upućuju na to da se Francuska, pod utjecajem globalnih trendova i suvremenih upravnih doktrina, pomalo odmiče od tradicionalnog modela javnog upravljanja, jačajući lokalnu samo-

* Iva Lopižić, asistentica na Katedri upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia, e-mail: iva.lopizic@pravo.hr)

upravu i promovirajući ekonomske vrijednosti u djelovanju javne uprave.

Ključne riječi: upravno-politički sustav, Francuska, snažna država, profesionalna uprava, pravne vrijednosti

1. Povijesni razvoj francuske države i uprave

Iako je germansko pleme Franci zaposjelo područje današnje Francuske još u 4. stoljeću, razvoj moderne francuske države i uprave možemo pratiti tek od 16. stoljeća kada se, nadograđujući na prethodne inovacije u upravljanju kraljevstvom (odvajanje kraljevog kućanstva od dvora i organiziranje u šest službi koje osiguravaju prehranu kralja i njegove svite; fizičko odvajanje riznice od kralja te osnivanje računskog i poreznog suda; osnivanje »parlamenta« koji preuzimaju pravosudne funkcije, a koje čini stalno osoblje činovnika i pisara; uvođenje profesionalnih činovnika i opozivanja tijekom 12. i 13. stoljeća), francuski upravni sustav stabilizira te usvaja određene pravne institute i osniva određene upravne organizacije koje su opstale sve do današnjih dana.

Državna uprava, koja se stoljećima razvijala oko kraljeve vlasti, što je vjerojatno najdublji razlog izraženih centralističkih tendencija u Francuskoj, u tom periodu se dekoncentrira – u pokrajinama se osnivaju financijske upravne organizacije, sudovi i vojne postrojbe koje nadzire kraljev predstavnik intendant, osniva se Državni savjet (tijelo nadležno za razmatranje zakonodavnih prijedloga), kraljevi tajnici počinju voditi »ministarske odjele« koji predstavljaju zametke budućih resora središnje uprave, razvija se državni proračun i razvija se državna ekonomska politika (Pusić, 1997). Do punog procvata države i uprave dolazi za vrijeme i nakon vladavine Louisa XIV., osobito zahvaljujući Colbertu, nadzorniku financija i čelniku velikog broja upravnih resora, pod čijim su vodstvom modernizirani poslovi poljoprivrede, industrije, trgovine i javnih radova, izgrađena mornarica te osnovano ministarstvo unutarnjih poslova 1665.

Tijekom 18. stoljeća francuska se državna uprava dalje diferencira i učvršćuje. Francuska revolucija započinje 1789. – riječ je o najvećem povijesnom događaju u Francuskoj koji je na idejnoj razini bio vođen vrijednostima slobode, jednakosti i bratstva te rezultirao brisanjem povlastica, staleža i jamčenjem jednakosti sviju u statusu građana (Pusić, 2007a). Donesena je Deklaracija o općim pravima čovjeka i građanina, prvi dokument takve vrste u Europi. Dekretima iz 1789. i Ustavom iz 1791. postavljeni su te-

melji nove teritorijalne organizacije Francuske koja je, uz dodavanje regija 1982. kao nove razine upravljanja, ostala nepromijenjena do danas: osnovane su komune, distrikti (današnji arondismani) i departmani, a mjere kojima se tijekom Revolucije zadiralo u upravni aparat osigurale su centralistički model upravljanja zemljom (Schmidt, 1990). Revolucija je ubrzala proces diferencijacije francuske središnje uprave, ali izazvala i krizu integracije upravnog sustava koja je nadvladana sljedećim mehanizmima: Vladom kao političko-upravnim tijelom sastavljenim od ministara na čelu središnjih upravnih resora, jačanjem uloge Državnog savjeta, osnivanjem Revizijskog suda i Financijske inspekcije, osnivanjem nastavnih ustanova koje su postale preteča velikih škola za školovanje vodećih profesionalnih upravnih službenika te izgradnjom posebnog normativnog sustava upravnog prava (Pusić, 1997). Upravo su profesionalno upravno osoblje i apsolutna vladavina prava u francuskoj upravi osigurale kontinuitet francuske države kroz sve političke i društvene sukobe te odredile smjer razvoja francuskog upravnog sustava.

Napoleon kao prvi konzul od 1799. i kao car od 1804. nastavlja s centralizacijom Francuske. Umjesto intendanta uvodi se funkcija prefekta, Napoleon preuzima ovlast imenovanja i smjenjivanja ministara koji imaju potpunu kontrolu nad svojim ministarstvom (no određeni upravni resori u nadležnosti su članova Državnog savjeta), uvodi se upravno sudovanje, reformira se sustav lokalne samouprave u smislu jačanja državnog utjecaja nad njegovim funkcioniranjem, uvodi se vojna obveza, itd.

Nakon Napoleonova pada započinje razdoblje previranja i političkih sukoba koje traje do uspostave Treće Republike 1870-ih. Tek tada dolazi do stabilizacije političkog sustava i stvaranja demokratske države s predstavničkim skupštinama i političko-stranačkim sustavom, diobom vlasti, samostalnošću sudstva te posebnosti uprave koja je također vezana pravom. Francusku upravu prati kontinuirani rast i diferencijacija, a sredinom 20. stoljeća francuska uprava je nesumnjivo državna, instrument države koja je u Francuskoj imala istaknutije mjesto nego u mnogim drugim državama.

Razvoj uprave u 20. stoljeću odredila su dva svjetska rata u kojima je Francuska, iako na pobjedničkoj strani, doživjela mnoge gubitke. Reorganizirani su resori obrane, razvija se diplomacija, služba vanjskih poslova prilagođuje se novim zahtjevima, učvršćena je vladavina prava, stvorene su specijalizirane policijske snage i velik broj diferenciranih policijskih službi. Država u tom razdoblju preuzima aktivnu ulogu u ekonomiji kroz nacionalizaciju i preuzimanje obavljanja različitih infrastrukturnih djelatnosti, što

nadopunjuje aktivnom socijalnom politikom i osnivanjem raznih upravnih organizacija za izvršavanje novih zadataka. Društvene službe shvaćaju se primarno kao djelatnost države, u a njezinu okrilju razvijaju se kulturne djelatnosti i sport (Pusić, 2007a). Donošenjem Ustava iz 1958., kojim je uspostavljena Peta Republika, Francuska ulazi u novu fazu svoga razvoja.

2. Političko-ustavno uređenje

Republika Francuska je nedjeljiva, sekularna, demokratska i socijalna država. Sastoji se od metropolitanskog dijela i prekomorskih teritorija koji imaju poseban status. Površinom od 545 630 km³ te s više od 60 milijuna stanovnika najveća je država zapadne Europe.

Uspostavom Pete Republike u Francuskoj je primijenjen polupredsjednički sustav organizacije vlasti, čime je položaj zakonodavne vlasti prema Vladi i predsjedniku znatno umanjen.

2.1. Zakonodavna vlast

Nositelj zakonodavne vlasti u Francuskoj je dvodomni Parlament koji se sastoji od Nacionalne skupštine i Senata. Nacionalna skupština u 2014. ima 577 zastupnika koje građani u svojim izbornim jedinicama biraju neposredno na razdoblje od pet godina. Senat, u kojem bi trebala biti osigurana predstavljenost francuskih teritorijalnih jedinica, ima 357 senatora koje na razdoblje od šest godina bira kolegijalno tijelo koje se u prosjeku sastoji od oko 150 000 elektora, a polovina sastava Senata mijenja se svake tri godine.

Iako oba doma imaju jednake ovlasti u zakonodavnom postupku, u slučaju neslaganja oko zakonodavnog prijedloga Nacionalna skupština ima zadnju riječ. Primat Nacionalne skupštine nad Senatom očituje se i u tome što se jedino u Nacionalnoj skupštini može izglasati nepovjerenje Vladi.

Zadaća Parlamenta je donošenje zakona u materiji taksativno nabrojenoj u Ustavu, nadzor nad radom Vlade (v. ovdje poglavlje 2.5.), ratifikacija međunarodnih ugovora i procjena javnih politika (AN, 2013). U zakonodavnoj domeni Parlamenta u odnosu na upravni aparat je regulacija statusa i prava javnih službenika, sudaca i pripadnika oružanih snaga, kategorija javnih tijela, nacionalizacije i prijenosa vlasništva s javnog na

privatni sektor, oporezivanja te organizacije nacionalne obrane, lokalne samouprave, obrazovnog sustava, sustava socijalne skrbi i zaštite okoliša (čl. 34. Ustava).

2.2. Izvršna vlast

Izvršna vlast u Francuskoj je »dvozlava«, odnosno podijeljena između predsjednika i Vlade, čime je težište političkih odnosa u Francuskoj stavljeno na njihov međusobni odnos. Ustavna zadaća predsjednika je briga za poštovanje Ustava, za redovno djelovanje javnih vlasti i opstojnost države, a Vlade određivanje i vođenje državne politike, pri čemu ima na raspolaganju državnu službu i oružane snage.

Predsjednik Republike u Francuskoj se od 1962. bira na neposrednim većinskim izborima u dva kruga, što mu daje izvorni narodni legitimitet. Položaj predsjednika osnažen je određivanjem širokog kruga odluka za čije mu donošenje nije potreban supotpis predsjednika Vlade.

Bitne ovlasti predsjednika prema Vladi i upravi uključuju: (1) imenovanje predsjednika Vlade i na njegov prijedlog ostalih članova Vlade te primanje ostavki predsjednika i ostalih članova Vlade; (2) imenovanje civilnih i vojnih državnih funkcionara, osim najznačajnijih koji se imenuju u Ministarskom vijeću; (3) postavljanje i opoziv veleposlanika i posebnih izaslanika pri stranim državama; (4) predsjedavanje i potpisivanje odluka Ministarskog vijeća, kolegijalnog tijela Vlade putem kojeg predsjednik daje nužne poticaje političkom životu zemlje i oblikuje sintezu svih ministarskih inicijativa; (5) vrhovno zapovjedništvo oružanim snagama i predsjedavanje vijećima narodne obrane; (6) raspisivanje referenduma (v. ovdje poglavlje 2.5.); (7) poduzimanje mjera u izvanrednim okolnostima te donošenje uredbi iz nužde (Kostadinov, 2004).

Vladu čine predsjednik Vlade i ministri. Predsjednik Vlade usmjerava rad članova Vlade, odgovara za državnu obranu, osigurava primjenu nacionalnog zakonodavstva te ima određene regulacijske ovlasti. Ministri kao čelnici hijerarhijski ustrojenih ministarstava mogu izdavati ministarske naredbe i napatke kojima organiziraju svoj upravni resor te imaju značajnu ulogu u transmisiji i nadzoru provedbe vladine politike u upravnom sustavu (AN, 2013). Predsjednik Vlade, ministri i državni tajnici, okupljeni na sjednicama kojima predsjedava predsjednik Republike, čine Ministarsko vijeće, koje ima različite redovne i izvanredne ustavne ovlasti.

Od 1986., kada su od uspostavljanja Pete Republike prvi put nositelji izvršne vlasti postali pripadnici različitih političkih opcija, tzv. sustav koha-

bitacije postao je jedna od pratećih značajki francuskog političkog sustava, a njegova glavna institucionalna karakteristika bila je samoograničenje predsjednika na predstavljanje države, vođenje vanjske politike i obrane, dok je obavljanje izvršne vlasti bilo prepušteno Vladi. Odlukom o smanjenju mandata predsjednika sa sedam na pet godina iz 2000. te donošenjem zakona po kojem se izbori za Nacionalnu skupštinu održavaju odmah po predsjedničkim izborima smanjena je mogućnost nastanka takve situacije (Smerdel, 2013).

2.3. Centar Vlade

Središnja koordinativna organizacija pri francuskoj Vladi je Glavno tajništvo Vlade (*Secrétariat général du gouvernement*). Osnovano je 1935., a njegove funkcije mogu se grupirati u ove kategorije: (1) pripremanje aktivnosti predsjednika Vlade, osobito sastanaka na kojima on sudjeluje, (2) praćenje i evidentiranje zaključaka i svih glavnih projekata središnje uprave; (3) koordinacija ministarstava kako bi se za predsjednika Vlade analizirali prijedlozi ministarstava te pratilo izvršavanje donesenih zaključaka, sve do publikacije njihovih akata u Službenom glasniku; (4) praćenje i kontrola zakonitosti i pravnih posljedica prijedloga ministarstava u materijalnom i formalnopravnom pogledu; (5) vođenje određenih upravnih službi koje su neposredno vezane uz predsjednika Vlade.

Na čelu Tajništva je glavni tajnik, upravni funkcionar visokog ranga kojem u radu pomažu ravnatelj kao njegov zamjenik, jedan vodeći službenik koji prati i nadzire zakonodavni postupak, jedan koji se brine o objavljivanju donesenih akata u Službenom glasniku te jedan ekonomski savjetnik. Ravnatelju je podređeno 20 službenika među kojima su nadležnosti podijeljene tako da prekrivaju sve upravne resore, a dva službenika prate rad domova Parlamenta. U Tajništvu sve zajedno radi oko stotinu službenika.

Tajništvo usko surađuje s Glavnim tajništvom predsjedništva, predsjednikovom pandanu Tajništva Vlade koje je organizirano tako da su poslovi njegovih članova podijeljeni prema resorima središnje uprave, a njihova je zadaća održavanje veze i koordiniranje djelovanja s Vladom i medijima te sudjelovanje u pripremanju sjednica Vlade s Tajništvom Vlade (Pusić, 2007b).

Osim Glavnog tajništva, predsjedniku Vlade pridružena su i neka druga upravna tijela koja mu pomažu u koordinaciji vladine politike (npr. DILA – *Ravnateljstvo za pravne i upravne informacije* zaduženo za objavu i distri-

buciju zakona i ostalih propisa; GIS – *Vladina informacijska služba* zadužena za praćenje javnog mnijenja, obavještavanje javnosti o radu Vlade i koordinaciju međuministarske komunikacije, itd.).

2.4. Odnos s Europskom unijom

Kao jedna od idejnih nositeljica izgradnje europskog jedinstva i potpisnica Pariškog ugovora iz 1951. i Rimskog ugovora iz 1957., Francuska je uz Njemačku bila predvodnica procesa europskih integracija. Iako je jedan od najznačajnijih aktera EU, i Francuska je prošla nemilosrdan put prilagodbe novom institucionalnom okruženju. Promjene političko-upravnog sustava uključile su donošenje ustavnih amandmana kojim su utvrđene ovlasti vrhovnih državnih institucija u odnosu na EU, prodiranje europskog prava i načela prvenstva u praksu sudova, jačanje regionalne razine upravljanja zbog strukturnih i kohezijskih fondova, europeizaciju vanjske i unutarnje sigurnosne politike (osobito politika migracije i azila), šire uključivanje privatnog sektora u obavljanje javnih službi, itd. Ipak, zajedničke europske politike (poljoprivredna, monetarna, telekomunikacijska) imale su ograničen utjecaj na domaće javne politike, a koncept višerazinskog upravljanja još uvijek nije zaživio u Francuskoj. Do promjena je došlo, no Francuska nije izgubila svoj nacionalni identitet (Drake, 2013).

Obrana francuskih nacionalnih interesa i vizije europskog zajedništva zadaća je Vlade, pri čemu najznačajniju ulogu u promicanju francuskih stajališta o europskim pitanjima imaju ministar vanjskih poslova i ministar delegat za europske poslove. Unutar svakog od ministarstava ustrojene su organizacijske jedinice zadužene za europske poslove, dok se francuska politika naspram EU definira na međuministarskoj razini.

Od 2005. središnje tijelo za koordinaciju europskih poslova je Opće tajništvo za europske poslove (*Secrétariat général des affaires européennes*). Djeluje pod vodstvom predsjednika Vlade te obuhvaća oko 200 pripadnika različitih ministarstava i službeničkih korpusa. Opće tajništvo organizirano je u više sektora koji se bave različitim skupinama europskih javnih politika te pokriva sve aspekte djelovanja EU predviđene osnivačkim ugovorima, osim vanjske i sigurnosne politike koja je u nadležnosti Ministarstva vanjskih poslova. Glavna zadaća Općeg tajništva je pripremanje francuskih pozicija o europskim pitanjima, osiguravanje jedinstvene i konzistentne politike prema EU usklađivanjem stajališta različitih ministarstava i drugih upravnih organizacija te osiguravanje primjene europskog prava i pra-

čenje transpozicije direktiva i okvirnih odluka u francuski pravni sustav (OECD, 2010).

Na referendumu 2005. građani Francuske izjasnili su se protiv Ustavnog ugovora EU, a na izbore za zastupnike Europskog parlamenta 2014. izašlo je 42,43% francuskog biračkog tijela, pri čemu je većinu glasova (25% birača koji su izašli na izbore) odnijela Nacionalna fronta, euroskeptična stranka koja zagovara »manje Europe, a više nacije« te povrat suvereniteta državama članicama.

2.5. Političko-demokratska odgovornost

Političko-demokratska odgovornost ostvaruje se putem nadzora od strane predstavničkog tijela te različitih oblika odlučivanja i sudjelovanja građana.

Uz različita sredstva koja Parlament ima na raspolaganju za nadzor rada Vlade i uprave (regulativna, personalna, financijska) valja spomenuti i posebne oblike nadzora koji se ostvaruju osnivanjem istražnih povjerenstava, zastupničkih pitanja te aktivnosti stalnih odbora, parlamentarnih ureda i delegacija (Lauze, 2012). Svakako, najvažniji oblik kontrole Vlade od strane Parlamenta jest mogućnost izglasavanja nepovjerenja Vladi.

Politička odgovornost Vlade Parlamentu ostvaruje se:

(1) na inicijativu Vlade – nakon odluke u Ministarskom vijeću, predsjednik Vlade postavlja pred Nacionalnu skupštinu pitanje odgovornosti Vlade u vezi s njezinim programom ili deklaracijom o općoj politici koju provodi; nepovjerenje se izglasava većinom glasova svih zastupnika;

(2) na inicijativu Nacionalne skupštine – prijedlog za izglasavanje nepovjerenja mora potpisati jedna desetina zastupnika. Glasovanju se pristupa 48 sati od podnošenja prijedloga. Računaju se samo glasovi u prilog prijedloga za izglasavanje nepovjerenja (ne i suzdržani) koji se usvaja većinom glasova svih zastupnika;

(3) na inicijativu predsjednika Vlade koji, nakon donesene odluke u Ministarskom vijeću, pitanje povjerenja veže uz prijedlog financijskog akta ili akta o financiranju sustava socijalne skrbi. Tekst se smatra prihvaćenim ako prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, podnesen u roku od 24 sata, ne bude izglasan većinom glasova svih zastupnika. Pitanje povjerenja predsjednik Vlade može vezati i za neki drugi zakonski prijedlog, ali je

pritom ograničen samo na jedan prijedlog po zasjedanju Parlamenta (čl. 49. Ustava).

Uz klasične oblike sudjelovanja građana u radu uprave (uključivanje u rad upravnih tijela, kreiranje javnog mnijenja, konzultiranje pri donošenju propisa, interesne skupine), važan oblik političko-demokratske odgovornosti ostvaruje se putem odlučivanja građana na referendumu, koji je prema Ustavu iz 1958. uz predstavništvo građana osnovni instrument za ostvarivanje narodnog suvereniteta. Ustavom su predviđene tri vrste referenduma:

(1) fakultativni zakonodavni referendum koji raspisuje predsjednik Republike na prijedlog Vlade ili oba doma Parlamenta o prijedlogu zakona koji se odnosi na organizaciju javnih vlasti, reforme ekonomske, socijalne ili ekološke politike i javnih službi, ratifikaciju međunarodnih ugovora koji, iako nisu suprotni Ustavu, mogu utjecati na funkcioniranje javnih institucija. Ako se građani pozitivno izjasne o prijedlogu, predsjednik je dužan u roku od 15 dana od objave rezultata referenduma proglasiti zakon o čijem se prijedlogu glasovalo na referendumu (čl. 11. Ustava);

(2) fakultativni ustavotvorni referendum koji raspisuje predsjednik Republike o promjenama Ustava na prijedlog Vlade ili članova Parlamenta ako ne odluči da prijedlog iznese domovima Parlamenta na izglasavanje posebnom većinom (čl. 89. Ustava);

(3) lokalni referendum koji raspisuju francuske jedinice lokalne samouprave i prekomorski teritoriji o prijedlozima akata i ostalim pitanjima iz svoje nadležnosti (čl. 72–1. Ustava).

Predsjednik Republike može iskoristiti mogućnost raspisivanja referenduma za postavljanje pitanja povjerenja za osobnu politiku u narodu, u kojem je slučaju riječ o plebiscitu (npr. De Gaulleovi referendumi iz 1961. i 1962. kojima su građani trebali potvrditi njegovu politiku naspram Alžira, referendum o neposrednom izboru predsjednika 1962., referendum o Senatu i regijama 1969., itd.) (Kostadinov, 2004).

3. Politička i financijska decentralizacija

Francuska se tradicionalno predstavlja kao paradigma unitarne države i jedna od najcentraliziranijih europskih zemalja. Još od vremena Revo-

lucije i Napoleonovih upravnih reformi, sustav teritorijalnog upravljanja počivao je na načelu »jedinственe i nedjeljive države«, a *top-down* pristup, uniformnost, prevaga državnih interesa nad lokalnima, penetracija države u čitav teritorij te naglašena upravna uloga lokalnih jedinica bile su njegove osnovne karakteristike (Cole, 2008).

Razvoj francuskih samoupravnih jedinica (s iznimkom komuna) odražava načelni stav o teritorijalnim jedinicama upravljanja kao produženoj ruci državne vlasti: departmani i regije najprije su organizirani kao upravne jedinice koje su služile kao teritorijalni okvir za kreiranje i implementaciju državnih politika, a tek su s vremenom stekle puni status samoupravnih jedinica u kojima se agregiraju i izražavaju partikularni lokalni interesi. Posljedica takvog razvoja jest i danas razvijena gusta mreža državnih tijela i funkcionara na čitavom teritoriju Francuske.

S time je povezan i tipično francuski institut *dekoncentracije* koji označuje prenošenje državnih poslova sa središnje države na državne službe na lokalnom nivou i temeljni je oblik rasterećenja središnje državne vlasti i organizacije obavljanja poslova državne uprave na lokalnom nivou u Francuskoj.

Među državnim funkcionarima na teritoriju Francuske glavna poluga centralizacije svakako je bio prefekt, predstavnik državne vlasti u teritorijalnim jedinicama koji je bio zadužen za osiguranje uniformne implementacije javnih politika i sredstvo putem kojeg je središnja država bila informirana o tome što se događa na lokalnom nivou. Prefekt je usmjeravao, koordinirao i kontrolirao rad dekoncentriranih službi državne uprave te bio nositelj izvršne vlasti u departmanu. Jedna od najznačajnijih ovlasti prefekta s aspekta centralno-lokalnih odnosa bilo je *pravo tutorstva* (upravno skrbništvo, upravno starateljstvo), intenzivnog upravnog nadzora nad komunalnim vijećem i načelnikom komune. To je pravo obuhvaćalo i davanje suglasnosti na imenovanja mnogih lokalnih službenika, nadzor nad provođenjem lokalnih izbora, arbitriranje u sukobima između dekoncentriranih državnih službi i lokalnih tijela (Chapman, 1955).

Uz intenzivne državne nadzorne intervencije, potporanj centralističkim tendencijama bila je i fragmentirana teritorijalna struktura, skućeni djelokrug te niska razina financijskih sredstava na raspolaganju francuskim lokalnim jedinicama.

Iako razne sociološke studije upućuju na to da su odnosi između državnih i lokalnih vlasti u praksi bili dosta fleksibilniji i znatno manje hijerarhijski nego što bi na to upućivao čisti legalistički pristup, višestoljetni centralistički model upravljanja zemljom pokazao se neprikladnim

i neodrživim te je Francuska početkom 1980-ih započela s intenzivnim provođenjem decentralizacijskih reformi (v. ovdje poglavlje 7.1.) s ciljem prilagođavanja novim društvenim uvjetima. U francuski je Ustav 2003. unesena odredba kojom je Francuska određena kao unitarna decentralizirana država i time je načelo decentralizacije kao organizacijski princip dobilo ustavni status.

3.1. Organizacija i funkcioniranje lokalne samouprave

Sustav francuske lokalne samouprave organiziran je u tri stupnja. Prvostupanjske lokalne jedinice su *komune*, oblikovane su po kriteriju »jedno naselje – jedna komuna« te imaju jednak status neovisno o tome jesu li ruralnog ili urbanog karaktera. Poseban status jedino imaju najveći francuski gradovi Pariz, Lyon i Marseille. Komuna je u Francuskoj preko 36 000.

S prosječnim brojem stanovnika od 1 600 spadaju u male jedinice lokalne samouprave, a čak više od 80% komuna ima manje od 1 000 stanovnika (Ivanišević, 2010). Slabi upravni kapaciteti i nedostaci usitnjene teritorijalne strukture nadvladani su razvijanjem suradnje između malih komuna i susjednih većih komuna osnivanjem sindikata za pružanje javnih službi te različitih vrsta međukomunalnih zajednica: zajednica komuna, zajednica gradova i metropolitanskih zajednica (Marčetić i Giljević, 2010).

Predstavničko tijelo komune je komunalno vijeće čije članove biraju neposredno građani. Nositelj izvršne vlasti u komuni je komunalni načelnik kojeg biraju članovi komunalnog vijeća većinom glasova svih članova. Položaj komunalnog načelnika je dvojak: osim što je lokalni izvršni funkcionar te u tom svojstvu predstavlja i zastupa komunu, priprema i izvršava akte koje donosi komunalno vijeće, on je ujedno i predstavnik države u komuni te obavlja različite poslove državne uprave: objavljuje zakone i druge propise, organizira lokalne izbore, brine se o javnom redu i javnoj sigurnosti (Loughlin, 2007).

Drugostupanjske jedinice lokalne samouprave su *departmani*. Još za vrijeme Revolucije formirani su kao teritorijalne jedinice za obavljanje državnih poslova na području Francuske. Samoupravni status stječu 1871. otkad članove departmanskog vijeća kao predstavničkog tijela departmana više ne imenuju državni dužnosnici, već ih biraju stanovnici departmana. Ipak, sve do provođenja decentralizacijskih reformi 1982. kada tu njegovu funkciju preuzima predsjednik departmanskog vijeća, nositelj izvršne

vlasti u departmanu bio je prefekt, centralno imenovani funkcionar. Od 1982. prefektova uloga svedena je na koordiniranje dekoncentriranih ureda državne uprave na teritoriju departmana, a departmanska samouprava konačno je oslobođena tutorstva centralne vlasti i stavljena pod kontrolu izabranih predstavnika građana (Ivanišević, 2010).

Departmana je u Francuskoj danas 100, od kojih je 96 na području metropolitanske Francuske, a 4 su prekomorska (Guadaloupe, Martinique, Francuska Gvajana i Réunion). Prekomorski departmani imaju dvojni status te su ujedno i regije. Departmani u prosjeku obuhvaćaju oko 380 komuna, a tako velik raspon kontakta savladan je kreiranjem užih upravnih jedinica arondismana i kantona koji su ujedno i francuske izborne jedinice (Marčetić i Giljević, 2010).

Treći stupanj francuske lokalne samouprave čine 22 regije. Osnovane su 1956. kao upravne jedinice da bi se brinule o ravnomjernom ekonomskom razvoju komuna i departmana. Prvotna planska uloga regija s vremenom je zamijenjena političkom te su regije 1982. stekle status samoupravnih lokalnih jedinica, realiziran prvim izborima za vijeće regija održanim 1986. Ustavnim izmjenama iz 2003. regije su i na ustavnoj razini prepoznate kao novi oblik lokalne samouprave. Regije imaju prosječnu veličinu od 25 000 km³, a među njima su velike razlike u stupnju razvijenosti i broju stanovnika (Giljević, 2013).

Sukladno ustavnom načelu »slobodnog upravljanja«, komune, departmani i regije nisu u hijerarhijskom odnosu (AN, 2013).

Djelokrug francuskih lokalnih jedinica određen je pravnom tehnikom opće klauzule. U nadležnost komuna spadaju urbanističko planiranje, izdavanje građevinskih dozvola, izgradnja i održavanje osnovnih škola, odlaganje otpada, određene društvene službe (biblioteke, muzeji). Departmani su zaduženi za većinu društvenih službi, dio srednjoškolskog obrazovanja, izgradnju i održavanje javnih cesta, ruralni razvoj. Regije se brinu o ekonomskom razvoju, prometu i razvoju prometne infrastrukture, nekim zdravstvenim službama te dijelu srednjoškolskog obrazovanja (Cole, 2011).

Iako je cilj zakonodavca bio prijenos potpunih i cjelovitih ovlasti za obavljanje određenih javnih poslova na određenu razinu lokalnog upravljanja (tzv. *blocs de compétences*), mnoge nadležnosti nisu jasno određene ili su podijeljene između različitih razina upravljanja, što sustav čini nepreglednim te iziskuje dogovor i suradnju različitih lokalnih jedinica (AN, 2013). U francuskom sustavu lokalne samouprave ne pravi se razlika između samoupravnog i prenesenog djelokruga, već se svi poslovi koje država prene-

se na lokalne jedinice smatraju lokalnim poslovima, dok lokalne elemente državnih poslova u Francuskoj obavljaju dekoncentrirani uredi državne uprave (Koprić, 2005).

Kao prateća pojava decentralizacijskih reformi tijekom 1990-ih ojačano je sudjelovanje građana na lokalnoj razini. Ono se ostvaruje zakonom zajamčenim pravom na pristup informacijama lokalnih tijela, raznim oblicima konzultiranja građana (lokalni referendum, istraživanja javnog mnijenja, institucije mjesne samouprave, savjetodavne službe lokalnih javnih službi) i pravom na peticiju.

3.2. Financiranje lokalne samouprave i financijska decentralizacija

U 2010. rashodi francuskih lokalnih vlasti iznosili su 229 bilijuna eura, od čega su 42 bilijuna utrošena na kapitalne izdatke, pri čemu se ističe da lokalne jedinice financiraju više od 70% javnog ulaganja. Ukupno, lokalni rashodi predstavljaju oko 21% francuskih javnih rashoda odnosno 12% BDP-a. Usporedba tih udjela s prosječnim udjelima lokalnih vlasti u javnim rashodima odnosno BDP-u zemalja članica EU, koji iznose 33,8 odnosno 17,2%, upućuje na ograničenu financijsku decentralizaciju i nedovoljno razvijenu društvenu i gospodarsku aktivnost francuskih subnacionalnih jedinica.

Količina sredstava na raspolaganju lokalnim jedinicama povećavala se paralelno s povećanjem poslova koji su se sa središnje države prenosili na lokalne jedinice. Za izvršavanje poslova iz svoga djelokruga jedinice lokalne samouprave imaju ove izvore prihoda (AN, 2013):

(1) izravne lokalne poreze i namete, od kojih su najizdašniji porezi na stambene prostore, porezi na zemljišta i tzv. teritorijalni ekonomski doprinosi; navedeni izvori prihoda u 2009. zajedno su iznosili oko 110 bilijuna eura;

(2) državnu pomoć, koja u prosjeku iznosi 60 bilijuna eura godišnje, a od koje se najizdašnija sredstva dodjeljuju putem tzv. transfera za ukupno poslovanje.

4. Funkcionalna autonomija

4.1. Pojam i shvaćanje javne službe

Pojam javne službe nastao je i razvijao se upravo u francuskoj pravnoj teoriji i praksi Državnog savjeta te je kao središnji koncept francuskog javnog prava stoljećima služio za opravdanje široke državne intervencije u društvenoj i privrednoj sferi (Pusić, 2007a).

Pojmom javne službe u Francuskoj obuhvaćene su one djelatnosti kojih je obavljanje u javnom interesu i koje pružaju javnopravni subjekti ili subjekti privatnog prava pod nadzorom javne vlasti u skladu s Ustavom ili zakonom utvrđenim načelima kontinuiteta, jednakosti korisnika i prilagodljivosti.

Javne službe u Francuskoj obuhvaćaju (Horgues-Debat, 2007):

(1) službe državne suverenosti (*fonctions regaliennes*) u koje spadaju pravosuđe, policija, javna sigurnost, nacionalna obrana, javne financije i unutarnji poslovi. U potpunosti se financiraju iz javnog proračuna te ih pružaju isključivo tijela javne vlasti;

(2) upravne javne službe (*services public administratifs*) u koje spadaju obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, briga o blagostanju, kultura, upravljanje infrastrukturom, sanitarne službe, itd. Financiraju se pretežito iz poreza, pružaju ih uglavnom javni subjekti uz mogućnost uključivanja privatnog i dobrovoljnog sektora;

(3) industrijske/komercijalne javne službe (*services public industrielle/marchand*) u koje spadaju javni prijevoz, distribucija plina i električne energije, vodoopskrba, pošta, elektroničke komunikacije, pogrebne službe, itd. Orijeantirane su na mehanizme tržišta, ali njihovo obavljanje regulira i nadzire javna vlast.

4.2. Organizacija i modaliteti pružanja javnih službi

Ovlast definiranja obveza javne službe i načina njihova pružanja podijeljena je između različitih razina vlasti ovako (Rimbault, 2010):

(1) država je nadležna za službe državne suverenosti, telekomunikacije, poštu, produkciju i transport plina i električne energije, zračni, pomorski i nacionalni željeznički prijevoz, sredstva javnih komunikacija, zdravstvo,

obrazovanje, stručno osposobljavanje, obveznu socijalnu skrb, skrb za invalide, financijske i kulturne službe;

(2) regije su nadležne za regionalni željeznički prijevoz, regionalni javni prijevoz, neke zdravstvene službe, infrastrukturu viših srednjih škola;

(3) departmani su nadležni za prijevoz na svom području, prijevoz do škola, održavanje luka, službe socijalne skrbi, brigu za starije, brigu za invalide i djecu do šest godina, infrastrukturu nižih srednjih škola, kulturne službe;

(4) komune se brinu o distribuciji plina i električne energije, lokalnom javnom prijevozu, opskrbi vodom, grijanju, primarnim zdravstvenim službama, infrastrukturi osnovnih škola, stambenom zbrinjavanju, socijalnoj pomoći, nadležne su za brigu o djeci i kulturnim službama.

S organizacijskog aspekta, kao pružatelji upravnih i komercijalnih javnih službi tradicionalno se javljaju državna ili lokalna javnopravna tijela čiji zaposlenici u pravilu imaju poseban, normama javnog prava reguliran status. U posljednje vrijeme u pružanje javnih službi sve različitim aranžmanima sve se više uključuje i privatni sektor.

Uključenost privatnog sektora u pružanje javnih službi u Francuskoj seže još u 19. st., a početno se razvijala na lokalnoj razini, i to u područjima opskrbe vodom, odlaganja otpada, održavanja cesta i javnog prijevoza (Kuhlmann, 2010). Danas, na temelju različitih ugovornih i institucionalnih aranžmana, privatni sektor uključen je manje ili više u pružanje svih upravnih i komercijalnih javnih službi. Operatori privatnog sektora dominiraju pružanjem telekomunikacijskih usluga, proizvodnjom plina, zračnim prijevozom, opskrbom vodom, upravljanjem otpadnim vodama, stambenim zbrinjavanjem, brigom za djecu, starije i invalide te financijskim službama, dok je država zadržala monopol nad poštanskim uslugama, željezničkim prijevozom te produkcijom i transportom električne energije (Rimbault, 2010).

Današnje stanje rezultat je trenda prema delegaciji, liberalizaciji i privatizaciji koji je u Francuskoj otpočeo krajem 1980-ih nakon dugog nasljeđa aktivne uloge države (tzv. *dirigisme*) u promicanju ekonomskog i gospodarskog razvoja te sveobuhvatne nacionalizacije koja je provedena najprije krajem 19. st. kad su nacionalizirane neke željeznice i telekomunikacije, zatim po završetku Drugog svjetskog rata kad je nacionaliziran ostatak željeznica, centralna banka, opskrba energentima, proizvođač automobila

Renault te početkom 1980-ih kad su nacionalizirane najveće industrijske kompanije i banke iz privatnog sektora.

Prvi Zakon o privatizaciji donesen je 1986. Njime je predviđena privatizacija 65 državnih poduzeća. Privatizacija se provodila vrlo oprezno i pod budnim državnim nadzorom i regulacijom te je napredovala mnogo brže no što se očekivalo. S privatizacijom se zastalo u razdoblju 1988.–1993. kada su na vlasti bili socijalisti koji su vodili »*ni-ni politiku*«, što znači da u tom periodu nisu ni privatizirali, ali ni (re)nacionalizirali.

Novi val privatizacije uslijedio je 1993. kada je na vlast opet došla konzervativna politička opcija. Državni pristup u ovoj fazi bio je dosta fleksibilniji, ali je država i dalje zadržala svoj utjecaj u oblikovanju francuskog kapitalizma zadržavajući »zlatni udio« u poduzećima od nacionalnog interesa (Schmidt, 1999).

Politikom privatizacije nastavile su sve sljedeće vlade, a među deset najvećih individualnih privatizacijskih transakcija u zemljama OECD-a u razdoblju 2000.–2007. spadaju čak tri francuske privatizacije: privatizacija *France Telecoma* (telekomunikacije), *Electricité de France* (opskrba električnom energijom) te *Autoroutes du Sud de la France* (javni prijevoz) (OECD, 2009).

Još u počecima privatizacije Državni savjet iznio je stajalište da službe koje izvire iz Ustava, tzv. ustavne javne službe (pravosuđe, policija, obrana, obrazovanje i zdravstvena zaštita), ne mogu biti objekt privatizacije, ali da neke djelatnosti pravosuđa, policije i obrane te sve djelatnosti obrazovanja i zdravstvene zaštite mogu biti objekt delegacije na privatni sektor (Tirard, 2008).

5. Nacionalna uprava

5.1. Organizacija i funkcioniranje državne uprave

Prema Dekretu koji donosi Povelju o dekoncentraciji iz 1992., francuska državna uprava sastoji se od središnjih upravnih službi i službi s nacionalnom nadležnošću, s jedne, te dekoncentriranih službi, s druge strane (čl. 1. Décret n°92-604).

Osnovna tijela francuske državne uprave su ministarstva. Broj i vrstu ministarstava dekretom utvrđuje predsjednik Republike na prijedlog predsjednika Vlade, pa broj ministarstava u Francuskoj varira od jedne do druge smjene vlasti. Prema Dekretu iz travnja 2014., u Francuskoj je danas, za vrijeme predsjednika Vlade Vallsa, 16 ministarstava.

Francuska ministarstva karakterizira visok stupanj individualizacije i suparništvo koje započinje još s horizontalnim razgraničenjem poslova među ministarstvima prilikom njihova formiranja kada se bore za što širu nadležnost, pa sve do dodjeljivanja sredstava za njihov rad prilikom donošenja državnog proračuna. Zato se francuska središnja uprava opisuje kao izrazito kompartmentalizirana te se naglašava potreba za dodatnim naporima koje treba ulagati da bi se čitav sustav koordinirao i da bi se moglo govoriti o *joined-up* upravljanju (Elgie, 2005). Pritom veliku ulogu imaju razni oblici međuministarskih kontakata na kojima se pripremaju odluke koje donosi Ministarsko vijeće na svojim redovnim sastancima: užji savjeti (*conseils restreints*) u kojima sudjeluje manji broj ministara koji raspravljaju o specifičnom problemu; međuministarske komisije (*comités interministériels*) koje mogu biti stalnog ili *ad hoc* karaktera, a na kojima predsjednik Vlade utanačuje prijedlog proračuna prije zakonodavne procedure; međuministarski sastanci (*réunions interministérielles*) članova ministarskih kabineta te koordinativna aktivnost kabineta predsjednika Vlade (Knapp i Wright, 2006).

Ministarstva su monokratski i hijerarhijski ustrojena. Na njihovu su čelu ministri koje imenuje predsjednik Republike na prijedlog predsjednika Vlade. Ustavom je propisana inkompatibilnost ministarske funkcije i mandata u Parlamentu (čl. 23. Ustava).

Uz ministre koji su na čelu ministarstava, u Francuskoj postoje još tri kategorije ministara: najniže rangirani »državni tajnici«, počasna kategorija »ministra države« koju čine ugledni političari s dugogodišnjim iskustvom, »delegati ministara« odgovorni za specifičnu funkciju unutar ministarstva (npr. ministar za europske poslove unutar Ministarstva vanjskih poslova).

U upravljanju ministarstvom ministar se oslanja na političko i tehničko osoblje koje čini njegov kabinet. Broj članova kabineta varira od 7 do 12, a njegovim radom upravlja ravnatelj. Glavne funkcije kabineta su briga o političkoj karijeri ministra (pisanje govora i političko savjetovanje) te koordiniranje unutarnjih ustrojstvenih jedinica ministarstva (Elgie, 2005).

Organizacija središnjih upravnih službi unutar ministarstva utvrđena je Dekretom n°87–389 iz 1987. Središnje službe ministarstava organizirane su u glavna ravnateljstva, ravnateljstva i službe temeljem tzv. jednostavnog dekreta koji donosi ministar odnosnog ministarstva uz supotpis ministra u čijem je resoru reforma državne uprave. Daljnju podjelu ustrojstvenih jedinica ministarstva (podravnateljstva, službe i uredi) i

njihovu unutarnju organizaciju utvrđuje resorni ministar naredbom. Kako bi se osigurala koherentnost organizacije središnje državne uprave, nacrti dekreta i naredbi obvezno se dostavljaju Glavnom tajništvu Vlade na prethodnu kontrolu.

Središnjim službama ministarstava pridružene su »službe s nacionalnom nadležnosti« (*service à compétence nationale*), izvršne agencije utemeljene dekretom iz 1997. kojima ministarstva mogu povjeriti poslove menadžmenta, aktivnosti obuke i izrade tehničkih studija, isporuku dobara i usluga te druge operativne poslove nacionalnog karaktera (čl. 1. Décret n°97–464).

Osim središnjih službi i »službi s nacionalnom nadležnosti«, čija nadležnost pokriva čitav teritorij Francuske, gotovo sva francuska ministarstva tradicionalno obuhvaćaju i dekoncentrirane službe (dekoncentrirane urede državne uprave) čija je nadležnost teritorijalno ograničena i preklapa se s granicama regija, departmana ili arondismana. U takvim službama ministarstava zaposleno je oko 57% državnih službenika.

Od implementacije programa *Reforma državne uprave na lokalnoj razini* provedenog u sklopu šire modernizacijske reforme državne uprave RGPP (v. ovdje poglavlje 7.2.) na razini regija djeluje osam regionalnih ravnateljstava, od kojih je šest u sklopu resornog ministarstva, a dva su međuminstarska (Regionalno ravnateljstvo za poduzetništvo, konkurenciju, rad i zapošljavanje te Regionalno ravnateljstvo za mlade, sport i društvenu koheziju), dok su na razini departmana dekoncentrirane službe u pravilu svih ministarstava spojena u dva, a u departmanima s više od 400 000 stanovnika tri ravnateljstva (Departmansko ravnateljstvo za teritorijalnu upravu i Departmansko ravnateljstvo za stanovništvo i društvenu koheziju). Na razini arondismana organizirane su ispostave dekoncentriranih ravnateljstava (OECD, 2012).

Na čelu dekoncentriranih službi su ravnatelji, državni službenici specijalizirani za određeno područje upravljanja. Njihov rad koordinira prefekt, službenik općeg tipa u regijama i departmanima. Prefekta regije i prefekta departmana imenuje predsjednik Republike u Ministarskom vijeću na prijedlog predsjednika Vlade i ministra unutarnjih poslova (čl. 1. st. 1. Décret n°64–805). Kao predstavnik i čuvar državne vlasti u francuskim teritorijalnim jedinicama zadužen je za zaštitu nacionalnih interesa, osiguranje poštovanje zakona, osiguranje provedbe akata Vlade i upravljanje dekoncentriranim službama državne uprave u regiji odnosno departmanu (čl. 1. Décret n°2004–374). Prefekti su hijerarhijski podređeni ministru unutarnjih poslova, a iz njihove nadležnosti tradicionalno su izuzeti resori obrazovanja, obrane i financija. U radu im pomaže po-

seban ured, a u svakom od arondismana imaju svog predstavnika koji se naziva subprefekt.

Dok je prefekt državni predstavnik u departmanu još od doba Napoleona, institut prefekta regije uvodi se tek 1964. u sklopu procesa izgradnje regija u Francuskoj. Zadaća prefekta regije bila je harmonizacija izvršenja sektorskih politika na razini regija, pri čemu prefekt regije nije imao hijerarhijskih ovlasti naspram prefekta departmana, ali je njegov položaj bio osnažen odredbom da je prefekt regije ujedno i prefekt departmana u kojem je glavni grad regije. Ovlasti prefekta regije u koordinaciji prefekta departmana proširene su reformskim mjerama programa LOLF (v. 7.2.), a Dekretom iz veljače 2010. prefekt regije i prefekt departmana stavljeni su u hijerarhijski odnos. Prefekt regije može se poslužiti institutom »evokacije« i preuzeti na ograničeno razdoblje poslove koji su inače u domeni prefekta departmana (Cole, 2011).

Vertikalno razgraničenje poslova državne uprave postavljeno je Dekretom iz 1992. Osnovni princip koji je pritom primijenjen jest princip dekoncentracije koji u svjetlu Ugovora iz Maastrichta i usvajanja načela supsidijarnosti omogućuje da se sve upravne odluke donose na onoj razini upravljanja koja je najbliža građanima, osim ako ne postoje posebni razlozi zbog kojih bi se o njima trebalo odlučivati na višoj razini (Guyomarch, 1999).

Djelokrug središnjih upravnih službi ministarstava obuhvaća poslove oblikovanja, pokretanja, usmjeravanja, evaluacije i nadzora na razini države (čl. 2. Décret n°92–604). U djelokrug dekoncentriranih službi na razini regija spadaju implementacija nacionalnih politika ekonomskog i društvenog razvoja, koordinacija državnih politika u kulturi, zaštiti okoliša, gradskim i ruralnim područjima te koordinacija bilo koje aktivnosti koja obuhvaća više departmana (čl. 3. Décret n°92–604). U djelokrugu dekoncentriranih službi na razini departmana je izvršavanje poslova državne uprave na razini departmana (čl. 4. Décret n°92–604), a u djelokrug ispostava na razini arondismana spada usmjeravanje lokalnog razvoja i koordinacija obavljanja državnih poslova na razini komuna (čl. 5. Décret n°92–604).

5.2. Agencifikacija

Iako su neke izvršne agencije od davnina dio francuskog upravnog sustava, te se agencije ubrzano osnivaju s uvođenjem modernizacijskih reformi državne uprave krajem 1980-ih.

S obzirom na pravni status, razlikuju se nesamostalne izvršne agencije koje su pridružene ministarstvima i nemaju pravnu osobnost te samostalne izvršne agencije koje imaju pravnu osobnost, ali su pod upravnim skrbništvom države. U prvu kategoriju spadaju »centri odgovornosti« (v. ovdje poglavlje 7.2.), upravne jedinice s određenim stupnjem autonomije osnovane 1989. po uzoru na britanske izvršne agencije; »operativne jedinice« zadužene za implementaciju programa LOLF (v. ovdje poglavlje 7) te »službe s nacionalnom nadležnosti«. U drugu kategoriju spadaju razna tijela, od kojih su najznačajnija »javna tijela« (*établissements public*) s dvije osnovne potkategorije: upravna javna tijela koja su pod režimom javnog prava i industrijska/komercijalna javna tijela na koja se uz odredbe javnog prava primjenjuju i norme privatnog prava (Lafarge, 2012).

Uz navedene agencije s izvršnim ovlastima posebnu ulogu u sustavu francuske državne uprave imaju »nezavisne upravne vlasti« (*autorité administrative indépendante*). Njihove ovlasti mogu obuhvaćati regulaciju, ovlašćivanje subjekata za obavljanje djelatnosti, praćenje i nadzor, savjetovanje, izricanje sankcija i imenovanja. Prema izvještaju Državnog savjeta iz 2001., riječ je o tijelima koja djeluju u ime države, pri čemu nisu hijerarhijski podređena Vladi i ministarstvima, te koja imaju zajamčenu autonomiju (njihov rad može sankcionirati samo sud) i niz formalno utvrđenih ovlasti. U Francuskoj je danas oko 40 takvih tijela. S njihovim osnivanjem započelo se 1940-ih, a najviše ih je osnovano tijekom i nakon 1980-ih zbog rastućeg utjecaja europeizacije i neoliberalne ideologije te s njima povezanih procesa liberalizacije i privatizacije. Područja djelatnosti »nezavisnih upravnih vlasti« obuhvaćaju: regulaciju djelatnosti koje imaju ekonomske ili politički osjetljive implikacije, mirenje i pravobraniteljstvo, zaštitu građanskih prava od arbitrarnog djelovanja javnih tijela te rezidualnu kategoriju u koju spadaju raznovrsne djelatnosti (postoji primjerice Vijeće za prevenciju dopinga). Financiraju se iz proračuna resornog ministarstva (Elgie, 2006).

5.3. Unutarnji nadzor nad radom uprave

Unutarnji nadzor nad radom uprave ostvaruje se kroz hijerarhijski nadzor, inspekcijski nadzor i financijski nadzor.

Hijerarhijski nadzor proizlazi iz načela poštovanja hijerarhije po kojem je službenik u pravilu dužan postupati po nalogima sebi nadređenih službenika. Može ga pokrenuti hijerarhijski nadređeni službenik sam ili na zahtjev službenika nezadovoljnog donesenim upravnim aktom. Nadrede-

ni službenik može ukinuti akt koji je donio njemu podređeni službenik, narediti službeniku donošenje akta određenog sadržaja, izmijeniti djelomično ili u cijelosti doneseni akt.

Inspekcijski nadzor provode inspektorati koji su u ime ministra dužni nadzirati ispravno funkcioniranje službi unutar ministarstva. U Francuskoj ih je oko 20, uključujući Inspektorat za obrazovanje, Opći inspektorat za poslove socijalne skrbi, Inspektorat financija, itd. U njima najčešće rade službenici koji su tek primljeni u službu uz pomoć službenika pri kraju karijere s iskustvom dugogodišnjeg rada u upravi. Prigovara im se da su više usmjereni na savjetodavnu, a ne nadzornu ulogu te da je teško očekivati strog nadzor od organa koji je integralni dio tijela koje nadzire. Sustav financijskog nadzora razvijen je i usklađen s programom LOLF i njegovom logikom menadžerske odgovornosti. Usmjeren je na osiguranje usklađenosti s načelom odvojenosti službenika i revizora te nadzora nad ukupnim trošenjem i praćenjem ukupnog financijskog stanja u pojedinom ministarstvu. Provode ga kontrolori proračuna i revizori u ministarstvu koji odgovaraju Ministarstvu proračuna.

5.4. Vanjski nadzor nad radom uprave

Vanjski nadzor nad radom uprave od strane nepolitičkih tijela ostvaruje se upravnim sudovanjem, vanjskim financijskim nadzorom nad radom uprave i institucijom pravobranitelja.

Sukladno kontinentalnoeuropskom modelu javne uprave, u Francuskoj je sudska kontrola nad radom javne uprave osigurana specijaliziranim upravnim sudovima. Osnovna načela organizacije, nadležnost i neovisnost francuskog sustava upravnog sudovanja propisani su Ustavom. U skladu s ustavnim načelima, samo upravni sudovi mogu odlučivati povodom pravnih lijekova o upravnim aktima javnopravnih tijela te im narediti isplatu naknade štete koja je građanima nastala njihovim nezakonitim djelovanjem. Upravno sudovanje u Francuskoj organizirano je u tri stupnja: 40 upravnih sudova kao prvostupanjskih tijela, 8 žalbenih upravnih sudova i Državni savjet kao vrhovni prizivni sud (*Conseil d'Etat*, 2014).

Državni savjet (*Conseil d'Etat*) jedna je od najznačajnijih pravno-političkih institucija francuske države koju je još 1799. u modernom obliku ustrojio Napoleon Bonaparte. Savjet ima dvostruku funkciju: savjetodavnu (djeluje kako potpuno neovisni savjetnik Vlade za pripremu prijedloga propisa, odgovara na zahtjeve Vlade, daje pravna mišljenja o određenim pitanjima

te izrađuje studije o upravnim pitanjima ili pitanjima javne politike) i sud-benu (sudi kao posljednja instancija u upravnim sporovima te u tom svojstvu odlučuje od priziva o odlukama predsjednika Republike, predsjednika Vlade i članova Vlade pa sve do najneznatnijih radnji ili djelovanja lokalnih vlasti). Na taj način osigurava konstantno podvrgavanje francuske uprave pravu i zaštitu građana od samovolje i nepravilnosti u radu upravnih tijela (Sauvé, 2008).

Revizijski sud (*Cour des comptes*) osnovan je 1807. Njegove funkcije s vremenom su postajale sve obuhvatnije, kako s obzirom na objekte nadzora tako i u pogledu ovlasti. Sud provodi obvezatan nadzor nad tijelima državne uprave, državnim upravnim i komercijalnim javnim tijelima te agencijama za socijalnu zaštitu. Njegove zadaće danas obuhvaćaju: sudski nadzor nad zakonitosti javnih računa, nadzor nad ispravnom upotrebom javnih sredstava te pomoć Parlamentu i Vladi (Revizijski sud pomaže Parlamentu u provođenju nadzora nad Vladom, pomaže Parlamentu i Vladi u nadzoru implementacije financijskih akata i akata o financiranju sustava socijalne skrbi te evaluaciji javnih politika, a pripomaže i informiranju građana putem svojih javnih izvještaja) (AN, 2013).

Korisna i djelotvorna nadopuna sustava zaštite prava građana u Francuskoj osigurana je pravobraniteljem (*défenseur des droits*), neovisnim tijelom uvedenim ustavnim izmjenama iz 2008. koje je preuzelo funkcije posrednika Republike, pravobranitelja za djecu, Visokog povjerenstva za sprečavanje diskriminacije i promicanje jednakosti te Nacionalne komisije za sigurnosnu etiku. Nakon provedenih konzultacija s Parlamentom, pravobranitelja imenuje predsjednik Republike na razdoblje od osam godina, a njegove su zadaće: zaštita prava i sloboda građana u odnosima s tijelima državne uprave, lokalne samouprave te drugim javnim tijelima, zaštita prava djece, borba protiv diskriminacije i promicanje jednakosti te nadzor nad etikom zaposlenih u sigurnosnim službama države (AN, 2013).

5.5. Regulacijske ovlasti izvršne vlasti i uprave

Dok je za vrijeme Treće i Četvrte Republike regulacijska ovlast nositelja izvršne vlasti bila ograničena na donošenje akata za provedbu zakona, Ustavom iz 1958. znatno se mijenja podjela regulacijskih ovlasti između Parlamenta i izvršne vlasti odredbom da tijela izvršne vlasti mogu donositi opće akte u svim onim područjima koja Ustavom nisu određena kao zakonodavna domena. Izvršna tijela pritom su zaštićena institutom »prigovora nedopustivosti«, kojim traže od Ustavnog vijeća da odredi je li prijedlog

zakona u nadležnosti Parlamenta, i institutom »delegalizacije«, kojim Vlada može mijenjati zakon koji je Parlament donio izvan svoje nadležnosti (AN, 2013).

Regulacijska ovlast podijeljena je između predsjednika Vlade i predsjednika Republike. Ostvaruje se putem dekreta (*décrets*), najznačajnijih podzakonskih općenormativnih akata u Francuskoj, i ordonansi (*ordonnances*). Ordonanse su akti kojima Vlada na temelju ovlasti koju je dobila od Parlamenta regulira određeno pitanje iz zakonodavne nadležnosti i koje u određenom roku mora ratificirati Parlament. Potpisuje ih predsjednik Republike nakon što su donesene u Ministarskom vijeću.

Prema Ustavu, ministri nemaju regulacijske ovlasti, ali one na njih mogu biti prenesene od strane predsjednika Vlade. Državni savjet svojom je praksom dodatno proširio regulacijsku ovlast ministara utvrdivši da mogu donositi opće akte kojima organiziraju svoj resor.

Uz navedene opće akte, regulacijska djelatnost francuske izvršne vlasti i uprave ostvaruje se (OECD, 2004):

- a) naredbama (*arrêtés*) koje donose ministri, prefekti, načelnici komuna i predsjednici vijeća departmana i regija. Naredbama ministri osiguravaju ispravan rad svog resora, a mogu se donositi i za provedbu zakona ili dekreta ako su na to pojedinim aktom njihovi donosioci izrijeком ovlašteni;
- b) naptcima (*circulaires*) koje donose predsjednik Vlade i čelnici upravnih tijela, a sadržavaju precizne upute o provedbi zakona i dekreta;
- c) aktima nezavisnih upravnih vlasti;
- d) odlukama profesionalnih udruženja kojima reguliraju svoj status.

5.6. Odnos građana i uprave

Francuska je kolijevka upravnog prava. Nakon Revolucije osnovani su prvi upravni sudovi te se počeo razvijati korpus materijalnih i procesnih normi upravnog prava kojima se regulira položaj građana u odnosu prema upravi. Prava građana proširena su ekstenzivnim tumačenjima Državnog savjeta pa neki smatraju da francuski građani uživaju širi krug zaštite od nepravilnih djelatnosti uprave od građana ostalih zemalja.

Čuvari prava građana su upravni sudovi. Njihova zaštita dostupna je svim francuskim državljanima. Od kraja 1970-ih građanima se jamče nova

prava koja pripadaju trećoj generaciji ljudskih prava kojima se dodatno širi njihova zaštita u odnosu prema upravi, a uključuju pravo da budu obaviješteni o svim individualnim odlukama koje utječu na njihove interese, pravo na pristup informacijama i pravo na obrazloženje upravnih odluka te dužnost konzultiranja građana u određenim javnim pitanjima. Posebno javno tijelo koje građanima jamči pravo na pristup informacijama ustanovljeno je 1979. (Dreyfus, 1999).

U sklopu modernizacijskih reformi 1992. donesena je *Povelja javnih službi* kojom su potvrđena načela jednakosti, neutralnosti i kontinuiteta u odnosu građana i tijela javne uprave te promovirana nova načela transparentnosti, participacije i simplifikacije. Cilj Povelje bilo je promicanje odzivnosti uprave na potrebe građana te sudjelovanja građana u radu javne uprave, olakšavanje građanima snalaženja u upravnim postupcima, pojednostavljenje i ograničenje trajanja upravnih procedura te uvođenje alternativnih načina rješavanja sporova između građana i tijela javne vlasti (Guyomarch, 1999).

U posljednje vrijeme u Francuskoj se provode razne mjere kojima bi se pojednostavio odnos građana i uprave, uključilo građane u kreiranje javnih politika, promicala transparentnost i otvorenost u radu uprave te uvele suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije u rad uprave. U okviru modernizacijske reforme RGPP (v. ovdje poglavlje 7.2.) francuska Vlada je 2008. pokrenula program *Digitalna Francuska 2012* koji se nadozvezuje na *Adèle*, prvu inicijativu razvoja e-uprave u Francuskoj provedenu 2004.–2007., te sadržava 150 mjera za unapređenje korištenja digitalnom tehnologijom u radu uprave, među kojima su kao prioritetne određene one koje potiču što širu upotrebu elektroničkih osobnih iskaznica. Pristup pravnim dokumentima i sadržaju javnih politika građanima je omogućen putem različitih portala koji na jednostavan i lako razumljiv način informiraju građane i upućuju ih na koji način mogu ostvarivati svoja prava (*service-public.fr*, *vie-publique*, *legifrance*), a osim internetom, građani s javnim tijelima mogu kontaktirati telefonskim aplikacijama *Allo Service Public*, pozivnim informacijskim centrima i lokalnim prijamnim centrima.

6. Službenički sustav

6.1. Status javnih službenika

Francuski sustav javne službe sastoji se od triju podsustava i njima odgovarajućih kategorija zaposlenog osoblja: državne službe (koja obuhvaća

zaposlene u središnjim tijelima državne uprave, njihovim dekoncentriranim uredima i državnim upravnim javnim tijelima), lokalne službe (koja obuhvaća zaposlene u tijelima komuna, departmana, regija, međukomunalnih udruženja, lokalnim upravnim javnim tijelima i lokalnim agencijama za stambeno zbrinjavanje) i službe javnog zdravstva (koja obuhvaća zaposlene u javnim zdravstvenim ustanovama, državnim domovima za starije i nemoćne, javnim domovima za djecu i nemoćne te javnim domovima za socijalnu rehabilitaciju).

Osobe zaposlene u francuskoj javnoj upravi mogu se podijeliti na ove kategorije:

a) javne službenike u zvanju (*agents titulaires*) za koje su karakteristični trajnost zaposlenja i pripadanja određenom korpusu/kadru zaposlenja te poseban status reguliran javnopravnim normama. Čine 85,7% zaposlenih u francuskoj javnoj upravi. Među javnim službenicima posebna je skupina vodećih javnih službenika (*haut fonctionnaires*), koju čini više stotina visokoobrazovanih stručnjaka uglavnom iz područja prava i upravne znanosti, koji usko surađuju s nositeljima političke vlasti i na čelu su unutarnjih ustrojstvenih jedinica u sastavu ministarstva (Wilsford, 2001);

b) kontraktualno osoblje (*agents non titulaires*) koje ne uživa trajnost zaposlenja u upravi, a među kojima se razlikuju zaposlenici čiji je status reguliran javnopravnim ugovorom i zaposlenici čiji je status reguliran ugovorom privatnog prava. Njih je oko 10,8%;

c) državne radnike koji ne uživaju status javnih službenika, ali čiji je položaj pod posebnim javnopravnim režimom. Zaposleni su uglavnom u vojnim industrijskim postrojenjima. Zbog procesa privatizacije i *contracting-outa* njihov se broj konstantno smanjuje te danas čine oko 3,5% zaposlenih u francuskoj javnoj upravi (Rouban, 2008).

Prema podacima iz 2012., u francuskoj javnoj službi bilo je zaposleno 5,4 milijuna osoba, što čini 1/5 ukupne francuske radne snage, a od čega 44% u državnoj službi, 35% u lokalnoj službi i 21% u javnom zdravstvu. Najviše je zaposlenih pri Ministarstvu obrazovanja. Promatra li se kretanje broja zaposlenih u javnoj službi, može se utvrditi kontinuiran pad broja državnog, a akcelerirani rast lokalnog osoblja i osoblja u zdravstvu.

Francusko službeničko zakonodavstvo počiva na četiri zakona koji zajedno čine Opći statut javnih službenika (*Statut général des fonctionnaires*). Norme prvog zakona donesenog 1983. čine opći dio Statuta i primjenjuju se na sve javne službenike, a njima su regulirani uvjeti za stupanje u javnu

službu, prava i dužnosti javnih službenika te osnovna načela organizacije službeničkog sustava (karijerni sustav, hijerarhičnost, itd.). Ostali zakoni detaljnije uređuju službenička pitanja za pojedine kategorije javnih službenika: za državne (Zakon iz 1984.) i lokalne službenike (Zakon iz 1984.) te službenike u javnom zdravstvu (Zakon iz 1986.). Ostala pitanja službeničkog prava uređena su vladinim dekretima. Suci i pripadnici vojske imaju posebno uređen status (UNPAN, 2006).

Osnovna prava javnih službenika jesu: pravo na slobodu mišljenja i uvjerenja (političkog, filozofskog i vjerskog), pravo na sindikalno udruživanje, pravo na štrajk, pravo na cjeloživotno učenje, pravo na naknadu za obavljen posao, pravo na sudjelovanje u oblikovanju mjera koje se odnose na njihov položaj te pravo na zaštitu i naknadu štete ako su u vezi s obavljanjem službe bili izloženi prijetnjama, napadima, uvredama i klevetama.

U Francuskoj ne postoji etički kodeks koji bi sadržavao jedinstvene smjernice za ponašanje svih javnih službenika (postoje samo kodeksi npr. medicinskih djelatnika, pripadnika nacionalne policije, sigurnosnih službi, itd.). Etički principi i obveze javnih službenika utvrđeni su službeničkim zakonodavstvom i razvijeni praksom upravnih sudova te obuhvaćaju (Decker, 2003):

- a) *Osobno i ekskluzivno obavljanje službe.* Javni službenik javnu službu mora obavljati osobno i posvetiti joj svu svoju profesionalnu aktivnost. Rad u privatnom sektoru u pravilu je zabranjen, jednako kao i akumuliranje dvaju zaposlenja u javnom sektoru.
- b) *Poštovanje hijerarhije.* Javni službenik mora poštovati naloge nadređenih službenika. Iznimke su predviđene ako su nalozi očito nezakoniti, a njihovo bi izvršenje teško narušilo javni interes, ako ugrožavaju zdravlje službenika ili predstavljaju seksualno zlostavljanje.
- c) *Nepristranost.* Javni službenik ne smije donositi odluke koje bi utjecale na njegov osobni interes ili u stvarima koje dovode u sumnju njegovu objektivnost.
- d) *Neutralnost.* Obuhvaća načelo nediskriminacije, rezerviranosti (javni službenik ne smije davati izjave kojima bi narušio dobro funkcioniranje javne službe) i sekulariteta (tijekom obavljanja službe javni službenik ne smije ni na koji način izražavati svoja vjerska uvjerenja).

e) *Čuvanje profesionalne tajne*. Javni službenici moraju čuvati informacije koje su saznali obavljajući javnu službu ili u vezi s obavljanjem javne službe.

f) *Integritet*. Javni službenici moraju poštovati moralne obveze i izbjegavati skandale u privatnom životu kojima bi narušili ugled službe.

g) *Financijski integritet*. Javni službenik ne smije rasipati javni novac ili se njime koristiti za vlastite potrebe.

h) *Transparentnost u radu i poštovanje načela zakonitosti*.

Godine 1993. osnovana je Služba za sprečavanje korupcije u javnoj službi, međuministarsko tijelo u čijoj je nadležnosti praćenje stanja i predlaganje mjera za sprečavanje koruptivnog ponašanja, pružanje pomoći sudskim tijelima koja istražuju takva ponašanja te organiziranje tečajeva pri javnim školama za obrazovanje, usavršavanje i osposobljavanje javnih službenika na kojima javne službenike podučavaju o pravilima ponašanja u javnoj službi. Etička povjerenstva za državnu i lokalnu službu te službu javnog zdravstva osnovana su 1995., a 2007. spojena su u jedinstveno Etičko povjerenstvo kojim predsjedava član Državnog savjeta. Povjerenstvo daje mišljenje o postojanju sukoba interesa kod javnih službenika koji su napustili službu i žele se zaposliti u privatnom sektoru te putem više od 5 000 mišljenja godišnje stvara jasniji koncept sukoba interesa (Soccoja, 2007). U 2014. u pripremi je prijedlog zakona o etici, pravima i obvezama javnih službenika.

6.2. Upravljanje ljudskim potencijalima u državnoj službi

Upravljanje ljudskim potencijalima (ULJP) u francuskoj državnoj službi djelomično je decentralizirano. Glavno ravnateljstvo za upravu i javnu službu (*Direction générale de l'administration et de la fonction publique*) pri Ministarstvu za decentralizaciju i javnu službu središnje je tijelo za ULJP u državnoj službi. Nadležno je za oblikovanje, koordinaciju i nadzor strategije upravljanja ljudskim potencijalima, pripremanje nacрта zakona i propisa o javnoj službi, promoviranje zajedničkih vrijednosti javne službe, itd., dok su određeni poslovi u vezi s klasifikacijom, regrutiranjem, ocjenjivanjem, otpuštanjem i upravljanjem karijerom službenika delegirani na ministarstva (OECD, 2012).

U Francuskoj je primijenjen karijerni klasifikacijski sustav. Pri ulasku u službu državni službenici razvrstavaju se u korpuse (*corps*). Korpusi imaju svoja zasebna pravna i društvena pravila koja nadopunjuju opće norme službeničkog prava, a podijeljeni su na razrede i stupnjeve koji predstavljaju okvir za kretanje u službi (Rouban, 2008). Poseban položaj među korpusima ima Veliki državni korpus (*grand corps de l'Etat*), budući da njegovi članovi zauzimaju ključne položaje u središnjoj upravi. Iako postoje neslaganja o tome tko sve ulazi u kategoriju Velikog korpusa, nesumnjivo mu pripadaju: članovi Državnog vijeća, članovi Inspektorata financija i Suda za reviziju koji obavlja financijski pregled javnih tijela i javnih korporacija, članovi Tehničkog korpusa sastavljenog od inženjera te prefekti i diplomati (Marčetić, 2007).

S obzirom na stupanj obrazovanja koji se zahtijeva za ulazak u službu, korpusi se grupiraju u tri kategorije: kategoriju A za koju se traži visokoškolsko obrazovanje, a za čije se članove očekuje da će zauzeti najviše službeničke pozicije, kategoriju B za koju se traži viša stručna sprema i čiji članovi obavljaju poslove nižih menadžera, tajnika, operativne poslove te kategoriju C za koju se ne traži diploma i čiji članovi obavljaju manualne poslove (Dugget i Desbouvries, 2011).

Mjesta u upravi popunjavaju se internim ili vanjskim natječajem (*concours*). Vanjski natječajni otvoreni su za sve kandidate koji ispunjavaju uvjete za ulazak u službu (dob, obrazovanje, državljanstvo, nekažnjavanost, ispunjenje građanskih obveza, prikladno zdravstveno stanje), a interni se raspisuju za napredovanje javnih službenika u službi. U praksi se može uočiti trend povećanja broja vanjskih natječaja za vodeće pozicije u službi te smanjivanje broja vanjskih natječaja za tehničke i tajničke poslove (OECD, 2012). Godine 2007. uvedena je mogućnost ulaska u službu C kategorije samo na temelju životopisa, a razne mjere poduzimaju se radi promicanja raznovrsnosti u državnoj službi (OECD, 2013).

Važno je napomenuti da je javna služba otvorena za sve državljane država članica EU i potpisnica sporazuma EEP-a, osim za obavljanje poslova usko vezanih uz nacionalnu suverenost i prerogative javne vlasti (vanjski poslovi, vojska, i sl.) (UNPAN, 2006).

Plaće u državnoj službi temelje se na položaju (korpusi, razredi, stupnjevi), specifičnim obilježjima vodećih poslova i bonusima koji se u pravilu dodjeljuju kolektivno i nisu vezani za izvršenje, već se određuju prema drugim kriterijima kao što su složenost posla, specijalne kvalifikacije i sl. Značajnu ulogu u određivanju plaća javnih službenika imaju sindikati.

Od sredine 2004. Francuska je počela eksperimentirati s plaćama temeljenim na radnom izvršenju (Marčetić, 2007). Daljnji koraci prema individualizaciji plaća učinjeni su 2009. kad je uveden nov novčani bonus koji se djelomično temelji na statusu, a djelomično na radnom izvršenju službenika. Ipak, zbog duboko ukorijenjene odbojnosti prema individualizaciji plaća i sklonosti neosobnim kriterijima za određivanje novčanih naknada za rad u upravi (duljina staža i sl.), plaće tek manjeg dijela vodećih službenika određuju se na taj način (Audier et al., 2012).

Sustav obveznog ocjenjivanja državnih službenika uveden je 2002. Početkom svake godine održava se sastanak između službenika i njemu nadređenog službenika u kojem se analiziraju rezultati koje je službenik polučio u prethodnom ocjenjivačkom razdoblju, detektiraju poteškoće u izvršenju i njihovi uzroci te postavljaju ciljevi za naredni ocjenjivački period. Radi unapređenja ocjenjivanja ocjenjivači prolaze kroz posebne programe izobrazbe za vršenje te funkcije, a menadžer za ljudske potencijale objavljuje specifične smjernice koje ih vode kroz ocjenjivački proces. Ocjena se primarno koristi za napredovanje u službi, a manje za novčano nagrađivanje. Napredovanje u službi vezano je prvenstveno uz vrijeme provedeno u službi, a prije ulaska u viši stupanj/razred provodi se natječajni postupak (Barreix, 2013).

Sustav obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja centraliziran je i koncentriran u mnogobrojnim javnim školama. Inicijalno obrazovanje te kontinuirano osposobljavanje i usavršavanje službenika obavlja se u školama za opću upravu, od kojih je najpoznatija ENA (*École National d'Administration*), drugim obrazovnim institucijama te specijaliziranim školama koje su u sastavu pojedinih ministarstava (npr. *École Polytechnique* pri Ministarstvu obrane) (Marčetić, 2007).

ENA je upravna organizacija pri Uredu premijera osnovana 1945. s ciljem obrazovanja tzv. upravnih generalista. Program Škole usmjeren je na stjecanja praktičnih znanja upućivanjem na rad u upravna tijela, simulacijom i rješavanjem slučajeva, radom u grupama itd. Ulazak u Školu ostvaruje se vrlo rigoroznim natječajem (u prosjeku se upisuje tek 7% prijavljenih) (Vernardakis, 2013), koji mogu biti vanjski (otvoren je za sve osobe s visokom školskom spremom), unutarnji (za napredovanje osoba koje već rade u upravi) te natječaj za ljude s radnim iskustvom u privatnom sektoru ili u predstavničkim tijelima. Ulaskom u Školu većina studenata dobiva status javnih službenika u osposobljavanju, primaju plaću, a zauzvrat se obvezuju na rad u službi određen broj godina nakon završetka Škole (UNPAN, 2006).

7. Reforme javne uprave

Reforme provedene u Francuskoj mogu se podijeliti na *decentralizacijske reforme* od početka 1980-ih koje su značile pomicanje od centralističkog državnog uređenja prema mobilizaciji i jačanju lokalnih jedinica te *modernizacijske reforme državne uprave* od kraja 1980-ih koje su predstavljale pomicanje od snažne, intervencionističke države prema državi s umjerenijom ulogom i uvođenje metoda javnog menadžmenta u tradicionalni upravni sustav (Clark, 1998).

7.1. Decentralizacijske reforme

Proces decentralizacije u Francuskoj može se podijeliti u dvije faze: prvi val decentralizacije u razdoblju 1982.–1986. te drugi val kojem su prethodile manje decentralizacijske reforme tijekom 1990-ih i finalizacija putem ustavnih promjena iz 2003. te novog lokalnog zakonodavstva iz 2004. (Kuhlmann, 2011).

Temelji za provođenje prvog vala decentralizacijskih reformi socijalističke vlade premijera Defferrea postavljeni su Zakonom iz ožujka 1982. Do 1986., kada se zastalo s provođenjem politike decentralizacije, doneseno je 48 zakona i 268 dekreta kojima je osnažen položaj francuskih jedinica lokalne samouprave. Cilj reformi bila je politička, upravna i ekonomska revitalizacija francuske periferije, a reformskim mjerama koje su se provodile u okviru postojeće teritorijalne organizacije zahvaćeni su svi aspekti lokalnog sustava upravljanja. Reformske mjere mogu se sistematizirati u sljedeće skupine:

a) *Prestanak tutorstva i prenošenje izvršnih ovlasti prefekta na lokalne jedinice.* Prefektovo pravo intenzivnog, *a priori* nadzora nad radom i aktima lokalnih tijela zamijenjeno je *a posteriori* nadzorom zakonitosti koji u pravilu provode upravni sudovi. Prefekt prestaje biti nositelj izvršne vlasti u departmanima i regijama, a njegove izvršne ovlasti prenose se na predsjednika departmanskog odnosno regionalnog vijeća.

b) *Prijenos poslova na lokalne jedinice.* Kao rezultat prijenosa poslova s države na lokalne jedinice regije su postale zadužene za politiku i planiranje ekonomskog i industrijskog regionalnog razvoja, departmani za određene zdravstvene i društvene službe, izgradnju i održavanje javnih cesta i organizaciju prijevoza učenika, dok su komune uz poslove koje su tradi-

cionalno obavljale preuzele poslove prostornog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola. Promicanje lokalnog razvoja stavljeno je u nadležnost svih razina lokalnog upravljanja, dok su poslovi u vezi s održavanjem obrazovnih ustanova i djelatnosti u kulturi ravnomjerno raspodijeljeni između lokalnih razina i države. Olakšana je međukomunalna suradnja.

c) *Prijenos financijskih ovlasti na lokalne jedinice.* Prijenos funkcija na lokalne jedinice popraćen je proširenjem financijskih sredstava stavljenih na raspolaganje lokalnim jedinicama. Lokalne jedinice stekle su potpunu kontrolu nad određenim porezima i pristojbama (na vlasništvo, dozvole, registraciju automobila, itd.), povećan je njihov udio u porezima koje dijele s državnim vlastima i razvijen sustav nenamjenskih državnih potpora.

d) *Transfer osoblja i reforma lokalnog službeničkog zakonodavstva.* Prijenos funkcija na lokalne jedinice popraćen je i privremenim upućivanjem državnih službenika na rad u lokalne jedinice. Da bi se dugoročno privukao i osigurao kvalitetan kadar za obavljanje poslova koji su stavljeni u nadležnost lokalnih jedinica, lokalno službeničko zakonodavstvo u većoj mjeri usklađeno je s državnim. Tako je položaj lokalnih službenika, koji su dotad u usporedbi s državnima bili slabije plaćeni, s manje zaštićenim položajem, slabijim mogućnostima napredovanja, osposobljavanja i usavršavanja, znatno unaprijeđen (Schmidt, 1990).

Politika decentralizacije tijekom 1990-ih i početkom 2000-ih bila je primarno usredotočena na prevladavanje nedostataka usitnjene teritorijalne strukture razvijanjem novih oblika i olakšavanjem međukomunalne suradnje, jačanjem participacije građana u lokalnom upravljanju osnivanjem tijela submunicipalne samouprave u komunama s više od 80 000 stanovnika i podupiranjem regionalnog razvoja kreiranjem operativnih razvojnih planova između regija i države (Loughlin, 2007).

Izmjenama Ustava iz 2003. i lokalnim zakonodavstvom koje je uslijedilo, a kojim su regulirani eksperimentiranje lokalnih jedinica (izuzimanje određenih lokalnih jedinica iz primjene određenih normi nacionalnog zakonodavstva), lokalne slobode i odgovornosti, lokalni referendum i lokalne financije, otpočeo je drugi val decentralizacijskih reformi. Na ustavnoj razini proklamirana su osnovna obilježja organizacije francuske lokalne samouprave: Francuska je određena kao unitarna decentralizirana država, regije su prepoznate kao nova razina teritorijalnog upravljanja, proklamirano je načelo supsidijarnosti, prvi put Ustavom je zajamčeno pravo na lokalnu samoupravu i adekvatnu količinu financijskih sredstava za slobodno

djelovanje lokalnih jedinica, uvedeni su različiti oblici neposredne demokracije, lokalnim jedinicama zajamčeno je pravo na eksperimentiranje, a prekomorskim departmanima i teritorijima omogućeno je da status prilagode svojim specifičnim potrebama (Loughlin, 2007).

Reformskim mjerama naročito su proširene kompetencije i sredstva regija i departmana, dok je status komuna i međukomunalnih udruženja ostao uglavnom nepromijenjen: regije su dobile dodatne ovlasti iz područja koja se smatraju stratejskima, a departmani su preuzeli brigu o većini javnih cesta te znatno povećali svoje dotadašnje ovlasti u području socijalne skrbi i srednjeg obrazovanja (Giljević, 2013).

7.2. Modernizacijske reforme državne uprave

Provođenje decentralizacijskih reformi, europeizacija i rastući utjecaj doktrine novog javnog menadžmenta na globalnoj razini stvorili su pritisak za reformiranje francuske državne uprave. Manje značajne reformske mjere inspirirane menadžerskim konceptima provodile su se od 1981. do 1988., a karakterizirao ih je naglasak na poboljšanje odnosa s korisnicima te podizanje kvalitete i efikasnosti pružanja javnih usluga (Cole i Jones, 2005).

S prvim odlučnijim modernizacijskim mjerama otpočelo se u veljači 1989. kada je premijer Rocard izdao međuministarski naputak *Obnova javne službe (Le renouveau du service public)*. Naputkom su postavljena četiri cilja: poboljšanje kvalitete javnih službi, modernizacija ULJP-a s naglaskom na kontinuiranom obrazovanju službenika, uvođenje evaluacije učinaka i provođenje dekoncentracije širenjem ovlasti šefova dekoncentriranih državnih ureda. Predviđena je mogućnost da dekoncentrirani uredi državne uprave steknu status »centara odgovornosti« i sklapaju višegodišnje ugovore s resornim ministarstvom u vezi s ciljevima koje moraju postići i sredstvima koja će im biti na raspolaganju za postizanje tih ciljeva, a Ministarstvo za službeničke odnose pokrenulo je niz osposobljavanja službenika u području menadžerskih tehnika i informatike. Program je okončan 1992. donošenjem dviju povelja: Povelje o dekoncentraciji, u kojoj je pod utjecajem Ugovora iz Maastrichta inkorporirano načelo supsidijarnosti i određeno da se sve upravne odluke moraju donositi na onoj razini upravljanja koja je najbliža građanima, osim ako ne postoje posebni razlozi zbog kojih bi se o njima trebalo odlučivati na višoj razini, te Povelje o javnoj službi, kojom su transparentnost i odgovornost utvrđeni kao osnovna načela upravnog postupanja (Guyomarch, 1999).

Druga značajna modernizacijska reforma uslijedila je 1995. kada je premijer Juppe uveo program *Reforma države* koji se provodio do 1997. Program se osobito usredotočio na poboljšanje odnosa građana i uprave, a mjere reforme bile su strukturirane oko tri koncepta: pojednostavljenja državnih struktura i upravnih procedura, proširenja ovlasti dekoncentriranih državnih ureda u odnosu na ULJP te jačanja menadžerske i financijske autonomije dekoncentriranih državnih ureda (Cole i Jones, 2005).

Modernizacijske reforme nastavljene su donošenjem Ustavnog zakona o financiranju (LOLF) 2001. koji je u potpunosti implementiran 2006. Neki autori nazivaju ga okidačem menadžerizacije u Francuskoj (Pollitt i Bouckaert, 2011). Prednosti koje su se očekivale uvođenjem LOLF-a uključivale su povećanje transparentnosti javnih troškova, veću odgovornost i lakši nadzor zakonodavnog tijela. Reformske mjere obuhvatile su restrukturiranje državnog proračuna i uvođenje proračuna po programima (kultura, zdravstvo, pravosuđe, itd.), novi pristup javnom menadžmentu i naglasak na rezultate, nove računske programe koji se temelje na iskustvima privatnog sektora (EC, 2012).

Plan reforme državne uprave *Opći pregled javnih politika: optimizacija središnje uprave* (RGPP) uveden je 2007., a slijedi proračunsku reformu iz programa LOLF i sadržava 500 mjera s ciljem racionalizacije javnih troškova, unapređivanja kvalitete javnih usluga i modernizacije upravljanja ljudskim potencijalima. Reformske mjere koncentrirale su na restrukturiranje državne uprave, modernizaciju e-uprave, upravnu simplifikaciju, mjerenje zadovoljstva građana javnim uslugama («barometar javne službe»), smanjenje broja upravnog osoblja, smanjenje broja korpusa, povećanje mobilnosti u javnoj službi, uvođenje plaća temeljenih na radnom izvršenju itd. Najznačajniji reformski zahvat programa RGPP bila je dionica *Reforma državne uprave na lokalnoj razini* (ReATE) kojom su reorganizirane dekoncentrirane službe državne uprave. Na razini regija primijenjeno je vertikalno načelo, što znači da je svako od ministarstava zadržalo svoje službe, dok je na razini departmana primijenjeno horizontalno načelo, što znači da su dekoncentrirane službe različitih ministarstava spojene u dva, a u departmanima s više od 400 000 stanovnika u tri departmanska ravnateljstva (OECD, 2012).

Literatura

- Assemblée Nationale (2013) *The National Assembly in the French Institutions*
- Audier, Florence, Maya Bacache, Pierre Courtioux, Jérôme Gautié (2012) The effects of pay reforms and procurement strategies on wage and employment inequalities in France's public sector. European Commission project
- Barreix, Claude (2013) Appraisal in the Public Service, Instrument of Human Resource Management. *Journal of Public Administration and Management* 3(4): 31–38
- Chapman, Brian (1955) *The Prefects and Provincial France*. Boston: Allen&Unwin
- Clark, David (1998) The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity. *Public Administration* 76(1): 97–115
- Cole, Alistair (2001) The New Governance of French Education? *Public Administration* 79(3): 707–724
- Cole, Alistair (2008) *Governing and governance in France*. New York: Cambridge University Press
- Cole, Alistair (2011) The prefect in Search for a Role in an Europeanized France. *Journal of Public Policy* 31(3): 385–407
- Cole, Alistair, Glyn Jones (2005) Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance* 18(4): 567–578
- Conseil de l'Etat (2014) *The Administrative Justice System: An Overview*. http://lyon.tribunal-administratif.fr/content/download/5719/17287/version/1/file/plaquette_ja_bref_ukpdf.pdf
- Decker, Klaus (2003) *A Guide to the Laws Governing the Conduct of French Public Servants*. World Bank
- Drake, Helen (2013) The Europeanization of the Fifth Republic-Past, Present and the Future. U: Charlotte Bretherton, Michael L. Mannin (eds.) *The Europeanization of European Politics*. New York: Palgrave Macmillan
- Dreyfus, François (1999) What Kind of Citizen for What Kind of State? U: Luc Rouban (ed.) *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management*. Amsterdam: IOS Press
- Duggett, Michael, Manueline Desbouvrie (2011) The civil service in France: contested complacency? U: Andrew Massey (ed.) *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
- European Commission (2012) *Compendium of the public internal control systems in the EU Member States*. http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/compendium_27_countries_en.pdf
- Elgie, Robert (2005) *The Political Executive*. London: Palgrave Macmillan
- Elgie, Robert (2006) Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France. *Governance* 19(2): 207–227
- Giljević, Teo (2013) Proces decentralizacije u Francuskoj. U: Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb:

- Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Studijski centar za javnu upravu i javne financije
- Guyomarch, Alain (1999) »Public Service«, »Public Management« and the »Modernization« of French Public Administration. *Public Administration* 77(1): 171–193
- Horgues-Debat (2007) Service public et au public: de quoi parle-t-on? Définition et classement des termes et des concepts http://adrets-asso.fr/IMG/pdf/Dossier_def_service_public_et_au_public-ADRETS-071115.pdf
- Ivanišević, Stjepan (2010) Teritorijalna organizacija lokalne samouprave u europskim zemljama i njihove teritorijalne reforme. U: Jakša Barbić (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU
- Jakubowski, Elke (2013) *The Changing National Role in Health System Governance*. Observatory Studies Series b. 29
- Knapp, Andrew, Vincent Wright (2006) *The Government and Politics of France*. Fifth Edition. London: Routledge
- Koprić, Ivan (2005) Djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Hrvatska javna uprava* 5(1): 35–80
- Kostadinov, Biljana (2004) *Suvremeni francuski parlamentarizam (1958.–2002.)*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
- Kuhlmann, Sabine (2010) *New Public Management for the »Classical Continental European Administration«: Modernization at the Local Level in Germany, France and Italy*. *Public Administration* 88(4): 1116–1130
- Kuhlmann, Sabine (2011) *Decentralisation in France: The »Jacobin« State Stuck between Continuity and Transformation*. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 11(2): 311–336
- Lafarge, François (2012) *France*. U: Koen Verhoest et al. (eds.) *Government Agencies Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave and Macmillan
- Lauze, Pascale (2012) *The National Assembly of France: Oversight of the executive branch and information available to MPs*. Cape Town: International Consultative Seminar 2012
- Loughlin, John (2007) *Subnational Government: the French Experience*. New York: Palgrave Macmillan
- Marčetić, Gordana (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište
- Marčetić, Gordana, Teo Giljević (2010) *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*. *Hrvatska javna uprava* 10(1): 67–79
- OECD (2004) *OECD Reviews of Regulatory Reform: France 2004 Charting a Clearer Way Forward* <http://www.oecd.org/france/francechartingaclearerwayforwardoecdreviewsofregulatoryreform.htm>
- OECD (2009) *Privatisation in 21st Century: Recent Experience of OECD Countries Report on Good Practices* <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstateownedenterprises/48476423.pdf>

- OECD (2010) Better Regulation in Europe: France <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineuropefrance.htm>
- OECD (2012) OECD Public Governance Reviews: France. An international perspective on the General Review of Public Policies. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-france_9789264167612-en
- OECD (2013) OECD Public Governance Reviews Colombia: Implementing Good Governance. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementing-good-governance_9789264202177-en
- Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press
- Pusić, Eugen (1997) *Hrvatska središnja državna uprava i usporedni upravni sustavi*. Zagreb: Školska knjiga
- Pusić, Eugen (2007a) *Javna uprava i društvena teorija*. Zagreb: Suvremena javna uprava
- Pusić, Eugen (2007b) *Država i državna uprava*. Zagreb: Suvremena javna uprava
- Rimbault, Phillipe (2010) *Public Service in France: Diversity and Unity*. U: Pierre Bauby, Mihaela Maira Similie (eds.) *Public Service in the European Union and in the 27 Member States: Statistics, Organisation and Regulations*. Published within CEEP project Mapping of the Public Services
- Rouban, Luc (2008) *The French Paradox: A Huge but Fragmented Public Service*. U: Hans-Ulrich Derlien, B. Guy Peters (eds.) *The State at Work, Vol.1*. Cheltenham: Edward Elgar
- Sauvé, Jean-Marc (2008) Rad i utjecaj francuskog Državnog savjeta. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 45(1): 1–9
- Schmidt, Vivien A. (1990) *Democratizing France: The political and administrative history of decentralization*. New York: Cambridge University Press
- Schmidt, Vivien A. (1999) Privatization in France : the transformation of French capitalism. *Environment & planning: international journal of urban and regional research* 17(4): 445–461
- Smerdel, Branko (2013) *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine
- Soccoja, Pierre-Christian (2007) *Prevention of Corruption in State Administration: France*. Paper presented on Conference on Public Integrity and Anti-corruption in the Public Service, Bucharest, 29–30 May 2009
- Tanner, Michael (2008) The Grass is Not Always Greener: A Look at National Health Care Systems Around the World. *Policy Analysis* 613: 1–48
- Tirard, Manuel (2008) Privatization and Public Law Values: A View from France. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 15(1): 285–304
- UNPAN (2006) *Republic of France Public Administration Country Profile*. United Nations publications
- Vernardakis, George (2013) The National School of Public Administration and its Impact on Policy Making. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 13(1): 41–70

Wilsford, David (2001) *Running the Bureaucratic State: Administration in France*.
U: Ali Farazmand (ed.) *Handbook of Comparative and Development Public
Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc.

Pravni izvori

Décret n°64–805 du 29 juillet 1964 fixant les dispositions réglementaires applicables aux préfets

Décret n°92–604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration

Décret n°97–464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale

Décret n°2004–374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements

Ustav Francuske Pete Republike. <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=5560>

Web izvori

www.dexia.com

www.diplomatie.gouv.fr/

www.education.gouv.fr

www.elections2014.eu/en

www.fonction-publique.gouv.fr/

www.gouvernement.fr/

www.legifrance.com

www.vie-publique.fr

PUBLIC ADMINISTRATION AND POLITICAL SYSTEM
IN FRANCE: THE CENTRAL ROLE OF THE STATE,
ADMINISTRATION AND LAW

Summary

The paper deals with French political-administrative system, which is traditionally perceived to be resting on the central role of the state that relies on strong administrative system that is dominated by legal values. The main characteristics of the French political-administrative system that could be derived from this conception are centralization, top-down approach, dense network of state functionaries and bodies throughout the territory, uniformity of administrative structures, high professionalism of public servants, strong social state, nationalization, and dirigisme. The paper consists of seven chapters that, by analysing different aspects of political-administrative system, describe state and local institutions, their functioning and new developmental trends suggesting that, because of global trends and contemporary administrative doctrines, France is moving away from the traditional model of public government by strengthening local self-government and promoting economic values in public administration. The paper explains the historical development of French administration, its political system, central and local administration, public services, civil servants' system, and the conducted reforms.

Key words: political-administrative system, France, strong state, professional administration, legal values