

*Dominique Schmitt,
Предавач на Институту
за пол. студије у Паризу*

UDK — 352.008(44)

ОРГАНИЗАЦИЈА ОПШТИНЕ У ФРАНЦУСКОЈ

Стална еволуција у којој се налази модерно друштво често се одражава на човекову средину и у социјалној области. Наиме, нове технологије и њихово деловање изискује социјална прилагођавања која, са своје стране, могу довести до битних поремећаја равнотеже.

Стога је у свим европским земљама веће учешће становништва у вези са питањима средине, целисходније управљање, неопходно услед смањивања економских и природних ресурса, пораст становништва градова са новим односима између становника градских центара и периферних квартова, покренуло читав низ социјалних проблема који могу довести до изоловања човека, до неповерења према политичарима и стављања на пробу радних структура локалне парламентарне демократије.

У оквиру функционисања ових демократских механизма, уочено је да је порастао број питања која долазе на дневни ред општинских већа, да су та питања све сложенија и стручније природе, да се од особља и изборних локалних представника захтева већа специјализација и да је све израженија тенденција преношења надлежности и одлука на службенике. Стога је у већини ових земаља спроведена или је у току реформа локалних колективитета будући да је главна преокупација комуналних власти да нађу нове форме информисања грађана у вези са питањима општине.

Према томе, криза са којом су суочене бројне комуне не проистиче, супротно ономе што се често наводи, из обичног проблема финансирања већ итекако из једног далеко ширег и више забрињавајућег проблема структура за који један од правих и главних узрока лежи у

немогућности ових локалних колективитета да стварно и демократски самоуправљају. Ово самоуправљање значило би да би им било дато право да управљају сопственим пословима и доносе норме које би имале исту правну ефикасност као и државне. Тако у Немачкој реч „Selbstverwaltung“ значи право групе да сама собом управља, док су за „selfgovernment“ у Великој Британији карактеристичне заједнице које саме собом управљају поштујући законе. Насупрот овом самоуправљању (само-администрирању), децентрализација може обухватити више нивоа, крећући се од веома широке аутономије (италијански регионализам) до неке врсте комуналне деконцентрације (Холандија, где градоначелнике именује краљица).

У овом контексту, француски систем може се учинити као релативно децентрализован и систем у коме појам „комуналних послова“ поставља ову управну децентрализацију на границу selfgovernment-а и само-администрирања. Наиме, као што то изванредно анализира Maurice Bourjol, декан Факултета правних и економских наука у Tours-у, у својој студији о статусу особља локалних колективитета поводом разматрања у Сенату, крајем 1979, IV поглавља нацрта закона о проширењу одговорности локалних колективитета⁽¹⁾: „Комбиновањем чланова 34 и 72 Устава, закон одређује основне принципе слободног управљања по питању компетенција и средстава локалних колективитета (члан 34), али истовремено и услове под којима бирана већа остварују то слободно управљање (члан 72). У ту сврху, оне имају посебне надлежности у погледу ренулативе, јер ради се о задирању у питања „локалног интереса“ и општем интересу, будући да се односи на све послове колективитета. Према томе, законодавац не може ова овлашћења да генерално повери органима који нису настали путем избора из локалних колективитета, те је у трећем ставу истог члана 72 прецизирана улога представника владе: „У питању је обавеза везана за националне интересе, административну контролу и поштовање закона“, с тим што је надлежност у погледу контроле дефинисана у припремању Устава као контрола законитости, изузимајући сваку контролу целископности”.

У току дискусије у сенату о поменутом нацрту закона о реформи локалних колективитета, сенатори комунисти, социјалисти и Р.П.Р. предложили су три амандмана који иду за тим да се део надлежности у области регулативе на локалном нивоу повери једној националној инстанци формираној из локалних колективитета (Conseil Supérieur des Collectivités Territoriales de sa République — KPF, Etablissement Public Inter-Collectivités Locales — Соц. партија, Commission Nationale Paritaire du Personnel Communal — R.P.R.). О овим амандманима сенат није дискутовао због приговора известиоца на противуставност који је и влада поновила и председник сената усвојио, а који декан Bourjol с правом дефинише као „уско тумачење разлике коју Устав прави између једног подручја законо-

⁽¹⁾ Статус особља локалних колективитета: прекид или континуитет 1980 — Не објављена студија.

давне надлежности, које дефинише члан 34 Устава Француске и једног аутономног подручја регулативе општег права, повереног влади, а које се протеже на целокупну материју изузев онога што спада у област закона (члан 37)". Значи, сматра се да само председник владе може вршити и преносити право прописивања према члану 21 Устава, те да је давање права прописивања од стране законодавца неком другом органу, осим владе, противуставно. Декан Bourjol може, према томе, да закључи: „Решење за које се одлучило Велико веће комуна Француске испада не само да је правна револуција већ представља одлучујућу етапу на путу потпуне етатизације локалне надлежности у области регулативе, чиме се слободном управљању територијалних заједница одузима његова суштина. Међутим, она је савршено логична уколико погледамо анализе социолога у вези са тенденцијама централизације...”

И заиста, очигледно је, нажалост, да мноштво овлашћења и нивоа управе, државне установе којима је окружен територијални колективитет, принуда и надзор администрације (посебно претерано присутни на техничком и финансијском плану), искривљују, свакако, у Француској, привидну равнотежу наше децентрализације. Може ли се говорити о аутономији у једном тако разноликом комуналном систему, будући да има:

- 39 комуна са преко 100.000 становника, што чини укупно 9.667.102 становника
- 765 комуна са преко 10.000 становника, тј. са укупно 27.771.391 становника
- 2.864 комуне од 2.000 до 10.000 становника, што укупно представља 11.432.883 становника, и
- 32.405 комуна са мање од 2.000 становника, што чини укупно 14.199.429 становника⁽²⁾

јер, ако су „комуналне институције за слободу оно што су школе за наuku”, како је тврдио Токвил (Tocqueville), мора се констатовати да дејчи вртић нема исте оне функције које има Универзитет и да на карти школа и универзитета ови други не постоје у свакој комуни као што је то случај са првима.

Према томе, у овој дебати о локалној аутономији Сенат је начинио један политички избор који има као прву последицу то да онемогућава „унију градова”, што је на линији изјаве министра унутрашњих послова у Сенату према којој је „реформа локалних колективитета пре свега ствар бирианих представника, а посебно оних у Великом већу комуна Француске... Парламент сматрам најквалификованијом од свих комисија, те, према томе, формирање једног Врховног већа локалних колективитета

⁽²⁾ Декрет бр. 75-1243 од 26. децембра 1975 којим су озваничени резултати општег пописа становништва обављеног у периоду фебруар—март 1975.

(Conseil Supérieur des Collectivités locales) које предлаже г. Bourjol сма-трам непотребним”^(*)).

Друга последица је, употребићу овде речи г. Bourjol-а, „етати-зација национализованог локалног прописивања”, јер закон путем општер преношења овлашћења упућује на одлуке о спровођењу закона, на де-крете, уредбе министарстава, које држави омогућавају да по свом на-хођењу моделира локалне државне службе или будућу локалну јавну службу. Кодекс комуна, објављен декретом 1977, представља крајњи ис-ход овог процеса етатизације чији је главни корисник министар унутраш-њих послова, по закону носилац широких надлежности у погледу општер прописивања на подручју државних служби и особља на локалном нивоу”.

Према томе, Сенат би требало да задржи једну типску индикатив-ну табелу послова, одн. радних места у комуни сачињену од стране ми-нистра, типску табелу на основу које ћемо покушати да размотримо ко-јим то средствима располажу представници да би „слободно управљали својом комуном” и, према томе, која је стварна улога ових комуна на основу њихове демографске величине, пошто ова „типска табела” дозво-љава отварање радних места само у складу са демографском структуром сваког колективитета.

I. ФУНКЦИЈА ГРАДА И ОРГАНИЗАЦИЈА ОПШТИНСКИХ СЛУЖБИ

У малим комунама, поред сталног или повременог секретара опш-тине постоји само веома мали број службеника јер, не рачунајући спре-мачицу и традиционалног сеоског чувара, ту су још само један или два радника задужена за одржавање јавних саобраћајница. Тако се сви сло-жени административни проблеми разматрају са администрацијом префек-туре, а технички послови на нивоу обласне дирекције за комунални са-држај и објекте или обласне дирекције за пољопривреду.

У оваквим условима, секретар општине само је нека врста поштан-ског сандучета између поданика и државне управе, одн. управе де-партмана.

1) У тражењу комуналне структуре

Према томе, уколико се поштује министарска уредба од 3. новембра 1958. која се односи на индикативну табелу радних места у комуни, општи-не са мање од 10.000 становника могу, у суштини, имати само улогу административне антене, остављајући државној администрацији на ло-калном нивоу да размишља о усмеравању просторног уређења комуне и планирању комуналног садржаја. Са 2000 становника, „техничка служ-ба” се састоји од једног возача аутомобила и радника са којима од струч-

(*) Службени лист 1502 и 1548 — Седница сената од 20. јуна 1978.

ног кадра ради само један предрадник. „Административну службу” чине канцеларијски службеници, дактилографи и један руководећи кадар на нивоу велике матуре, редактор (који у ствари, не може читаву своју каријеру провести у комуни). Ту је још и општинска полиција, с тим што се на челу свега овога налази један генерални секретар који се ангажује на основу конкурса, а чија је школска спрема на нивоу велике матуре. То је тип човека способног да обавља већи број послова и решава све ситније проблеме комуне. Према томе, у овом стадијуму искључено је да се ради било шта друго осим текућег одржавања јавних путева, чишћења комуналних зграда, одношења смећа из домаћинстава, сахрањивања умрлих и регистровања административних формалности, посебно вођење матичних књига.

Наравно, градоначелник као такав има, теоретски, исте надлежности и иста овлашћења као и у великим градовима, али не располаже никаквим сопственим средствима потребним да изради и планира политику коју ће поднети општинском већу. Обраћање органима државне администрације (трезор, обласна дирекција за пољопривреду или за објекте и опрему и подпрефектура) представља, према томе, пут који се намеће у најмању руку *de facto*, чак и ако то није и по праву.

Да би комуне могле да за технички сектор ангажују возача тешких камиона и возила јавног саобраћаја и да би могле рачунати и на оперативне јединице (прикупљање смећа из домаћинстава са једним шефом, одржавање гробља са једним главним гробаром, одржавање јавних саобраћајница са једним шефом екипе радника), као и на потпуније скипе радника различитих специјалности (зелене површине, одржавање зграда, општинске радионице, ауто-парк), са пословоћом на челу, треба чекати да се достигне праг од 5.000 становника. Тада се такође може преко општинских служби обезбедити и директно надзирање одређених радова поверених предузећима, уз учешће надзорника радова. Све ове техничке послове покрива један „технички помоћник” са великом матуром техничког смера (са могућношћу напредовања у самој комуни), коме помаже један цртач. На овом нивоу генерални секретар се ангажује из редова кадрова који поседују диплому завршеног првог степена високошколског образовања, осим уколико се то место не попуњава интерним конкурсом.

Са бројем становника између 5.000 и 10.000, одредбе садржане у министарским одлукама дају могућност да се оформи једна елементарна техничка служба на чијем челу је технички помоћник, одн. уредник, када је у питању административна служба. Њихова су задужења таква да не изискују образовање нивоа универзитета или високе школе за инжењере, док се генерални секретар, теоретски, може ангажовати из редова оних који имају тај ниво образовања. Међутим, у пракси код комуна са мање од 5.000 становника, најчешће ће се ићи на генералне секретаре који су стекли потребан радни стаж да би могли рефлектирати на тај ниво.

2) *Руковођење дневним пословима и уређивање комуналног садржаја на ужем подручју*

10.000 становника представља доњу границу која, према уредби из 1958. године, даје могућност да се стварно направи разлика између административне и техничке службе формирањем јединица за одржавање и покретање акција. Наиме, захваљујући присуству једног референта општинске управе са дипломом факултета, уредницима се може поверити и више административних ћелија (уредници ту, најзад, могу наставити са напредовањем до нивоа главног уредника'. У техничком сектору, један инжењер са звањем директора техничких служби координира више одељења за која су задужени технички помоћници који, опет, имају послове за своје екипе за одржавање, надзорнике радова за екипе задужене за извођење нових радова и цртаче, по потреби, за пројектантски биро или неку врсту зачетка једног таквог бироа. У области социјале или здравства, постоји могућност, као и за комуне са мање од 10.000 становника, да се отвори радно место директорке јаслица или радно место медицинске сестре чему је на овом нивоу додата и могућност да општинско веће отвори радно место социјалног радника. Уред за социјалну помоћ може бити поверен једном референту општинске управе.

3) *Почетак планирања техничких и административних служби*

Потребно је да број становника достигне 20.000. да би се појам административне и техничке службе могао употребити у множини и да би се најзад могло ићи на планирање развоја у организацији самих службеника општине. Наиме, почев од овог броја становника могуће је, поред директора техничких служби ангажовати инжењере и за мање организационе јединице. Углавном, свака служба поверена је по једном од ових инжењера. У градовима од преко 40.000 становника, директор техничких служби (који има звање генералног директора техничких служби) ради уз помоћ једног главног инжењера када је у питању руковођење службама саобраћајница, ауто-парка, чишћења или индустријским службама (водовод, канализација), као и једног главног архитекте када се ради о задацима и надлежностима везаним за урбанизам и грађевинске дозволе, за изградњу и одржавање комуналних зграда, паркова, вртова и гробља. Истовремено, свака административна служба (финансије, персонална питања, спорови, јавни послови, школство, спорт, информатика, култура, матична питања, итд.) може бити поверена кадровима са високим образовањем, референтима општинске управе чији рад координира помоћник генералног секретара. На овом нивоу, референт има могућност да настави са напредовањем у служби до нивоа главног референта (веће административне службе у градовима са преко 40.000 становника могу бити поверене директору административних служби). Када је

у питању град са 20.000 становника, на место генералног секретара може доћи дипломирани правник. Почев од поменутог броја становника, хигијенске службе се могу комплетирати ангажовањем директора лабораторије за хемијске анализе, а нарочито отварањем радних места инспектора за хигијену. У том смислу обавезно је установљење општинског уреда за хигијену, али према одредбама на снази: „Када су послови такви да не изискују ангажовање директора са пуним радним временом, ти послови могу бити поверени једном државном службенику који за то прима накнаду“ (уредба од 12. септембра 1955). У области спорта, запажено је да се појављује звање шефа службе за спорт.

4) Од дијалога до аутономије

Међутим, тек почев од 80.000 становника може се са дијалога са државном администрацијом прећи на праву општинску аутономију. Унутар општинских служби ради такав персонал који се по броју и квалификацијама може теоретски упоредити са особљем у државној управи. Генерални директор техничких служби мора поседовати, уколико је директно ангажован, једну од диплома високих школа А-катеорије (Политехничка, Национална школа за путеве и мостogradњу, Висока национална школа за рударство у Паризу, Централна школа за уметност и мануфактуру...) која му обезбеђује равноправан положај са највишим чиновницима министарства de l'Équipement. Сваком од ових служби руководи један главни инжењер или инжењер одељења који је одговоран за пројектантски биро са више инжењера, за подотсек „нови радови“ и подотсек „одржавање“. На административном плану, помоћник генералног секретара руководи административним службама на чијем се челу налазе директори административних служби, с тим што код сваког од ових директора има неколико референата општинске управе задужених за организацију или руковођење различитим бироима. Најзад, службена каријера генералног секретара оваквих комуна истоветна је са каријером појединих високих службеника државне администрације (подирект). На овом нивоу хигијенске службе имају директора-лекара у Уреду за хигијену, што им даје широку аутономију у односу на дирекције за здравствени рад и социјалну акцију департамана.

Ни у једном тренутку, међутим, није било говора о некој демографској граници од које би се могло ићи на отварање музеја, архива, библиотеке, музичке школе или школе ликовних уметности, јер управо уредба из 1958, формулише то на следећи начин „постојање ових служби не мора бити зависно од броја становника општине...”

Вратимо се још и ономе што је рекао Maurice Diharce, почасни генерални секретар града Biarritz-a, у једном чланку објављеном у „Gazette des Communes” 1969. године: „3.629 градоначелника стоји на челу мање-више организованих администрација у служби неких 39.204.274 ста-

новника, док је 32.405 градоначелника на челу, не више управа, већ недо-
вољно опскрбљених комуна, на штету 14.199.429 грађана, лишених одго-
варајуће праве управе”.

II. ОПШТИНСКИ ОРГАНИ И ЛОКАЛНА УПРАВА

Martignac подсећа да почев од револуције „општинска управа није више обична породична управа, затворена у локалне интересе, већ постаје део државне управе и на тај начин учествује у општој акцији”. Велики закон о организацији управе од 28. плувиала године 8, поверио је општинску управу само градоначелницима. Градоначелника, помоћника и читав општински састав именовао је префект или централна власт. Будући да је градоначелник био именован и једини шеф управе, закон ништа не говори о улози и функцијама виших чиновника, због чега ће они изгубити право овере административних докумената или право да документима који носе њихов потпис дају јавни карактер. Нови режим ће настојати да нагласи одвајање у односу на бивши и афирмисаће тенденцију која је, до уредбе Cardot, општинске функционере, без обзира да њихов чин, постављала у положај обичних службеника комуне, везаних за комуно приватно-правним уговором. Све до Царства, само ће градоначелник и помоћници имати својство активне административне власти државе, јер је градско веће тада било ограничено на саветодавну функцију у вези са имовинско-финанс. питањима. Након повратка слободном избору свих општинских већника 1831, контроверзан ће бити начин именовања градоначелника и помоћника. Јулска монархија и либерално царство су одлучили да задрже именовање градоначелника и помоћника, али је усвојено то да се помоћници бирају између изабраних чланова већа. Међутим, ипак се може констатовати диверсификација статуса с једне стране, између градоначелника и помоћника који су припадали јавној управи, са нашом класичном под-дистинкцијом државног службеника и службеника локалног колективитета што је оправдавало именовање и, с друге стране, чланова општинских већа који су вршили функције везане за имовинско-финансијска питања, дакле бирани. Најзад, када је 1884. дефинитивно поново установљено бирање градоначелника, законодавац нажалост не говори о општинским функционерима, па ће градоначелнику бити остављена административна овлашћења у потпуности.

Управни апарат државе, како каже Worms, савршено је повезан са том локалном политичком класом која „са територијалним чиновницима државе дели један систем заједничких вредности”, на основу чега тврди да „између префекта и локалних изборних представника постоји право саучесништво”. Локални политичко-управни систем и данас још увек очигледно почива на таквој државној служби коју је изванредно добро окарактерисао Savigny као „дре свега одану градоначелнику и поданицима а поседује људске квалитете, вољу, снажљивост, памћење и дис-

креацију” и да је управа, чак и у великим градовима, састављена већином од службеника задужених за извршење, услед чега је брига око размишљана препуштена територијалној управи која планира и контролише.

Међутим, исvestан број изборних представника из града и неке политичке снаге постали су свесни ограничености локалне аутономије данас и услова које би требало обезбедити да би се омогућила истинска комунална слобода. Другим речима, да цитирамо Lapassat-a⁽⁴⁾: „градоначелник треба поново да постане политичар у пуном смислу речи, а не да остане управљач и само посредник у правцу централне управе”.

1) Политичка власт: немогућност „аполитичног” управљања

Ако су 1971. тзв. „аполитичне” листе постигле извешан успех, у 1977. је француски бирач потврдио да је општинска управа политичка управа *par excellence*. Наиме, ако се и у левичарском и у десничарском граду чисти добро, а на исти начин, мора се ипак констатовати да чишћење није главна делатност једног града, те да комуна треба прецизно да формулише политичке оријентације у најразличитијим областима, од социјалне, преко стамбене, до области културе, не занемарујући притом и потребу усмеравања економског развоја и различитих мера стимулације предузећа. Аполитичност одговара извесној слици бираног управљача и показује да се, нажалост, улога бираног представника меша са улогом стручњака. Овде се могу изнети речи Henri Chardon-а, председника секције у Државном савету, који каже: „нисам мислио да се у изборним урнама може дестилисати миропомаз”. Према томе, није пожељно мешати управљање са заузимањем политичког става, избором друштва или утврђивањем главних смерница развоја једног града. Искуство последњег мандата општина, резултат последњих избора, савршено указују на ограниченост ових аполитичних листа и општинског апотилизма, као и потребу ревалоризације функције изборног општинског функционера тиме што ће се та функција политизирати. Стога треба да размотримо четири типа политичких институција: градоначелника, помоћника градоначелника, општинско веће и политичке кабинете.

Градоначелник

Истовремено службеник Државе и службеник комуне, он је, у овом другом својству, извршилац одлука саветодавне скупштине, али он такође врши и сопствена овлашћења. У оквиру ових својих овлашћења, он је *шеф управе*. Као шеф управе он може пренети нека од својих овлашћења помоћницима које бира општинско веће. Он заузима највише место

⁽⁴⁾ Комунална јавна служба и надлежност за експертизу у великим градовима, ГРЕНОБЛ, 21—22 новембар 1975.

у хијерархији свих општинских функционера који му помажу. Координацију међу овим службеницима врши генерални секретар који је, према статусу општинског особља, „главни сарадник градоначелника, задужен за општу организацију општинских служби, које се стара о извршавању директива градоначелника од стране свих служби општине чију активност координира”. Јасно је да ће главни проблем са којим ће бити суочен градоначелник бити проблем његових временских могућности јер његова дужност веома често изискује пуно ангажовање у погледу времена, што поставља двоструки проблем: награђивања и кумулације мандата. У Француској, наиме, градоначелник прима само накнаду, а кумулација мандата не само да је и даље присутна већ је у нашем садашњем политичко-административном систему и неопходна.

Помоћници градоначелника

Бира их општинско веће, а њихову улогу могуће је анализирати само кроз, с једне стране, облик њиховог окупљања и, с друге стране, овлашћења која им поверава градоначелник. Тело које окупља помоћнике назива се, у различитим градовима: управно веће, комисија помоћника или веће општинских органа. Сви ти градови имају само једну заједничку тачку, а то је чињеница да је ова структура полуслужбена, да не може добити никакво овлашћење од општинског већа, да ниуколико није институционалног карактера, а ипак се често управо унутар те структуре доносе најзначајније одлуке за живот комуне. Утицај ове комисије зависи од временских размака у којима се састаје, од ауторитета онога који јој председава и од временских могућности самог градоначелника.

Овлашћења која се преносе на помоћнике или чак на поједине чланове већа такође зависе од уобичајеног рада својственог свакој комуну. У појединим комунама овлашћења која се преносе везана су за одређену општинску службу, чиме помоћник долази на чело те службе и може постати прави „изборни шеф службе”. Ово преношење овлашћења зависи и од односа између помоћника и градоначелника и права призива које он буде сачувао за себе. Постојање једног „резервисаног подручја” (тј. без преношења овлашћења) открива доста тога у вези са расподелом овлашћења, нарочито када се ради о финансијама, особљу или урбанизму.

Општинско веће

То је, пре свега, целина коју чије сви већници а чија улога, ефикасност и рад зависе од организације какву веће само себи одреди (он дефинише свој пословник), а нарочито од информација које су градоначелник и помоћници вољни да му пруже. Хомогеност већа варира према тежини коју имају партије, градоначелник и помоћници, а нарочито зависи од

начина гласања (за градове од преко 30.000 становника затворена листа, без мешања кандидата различитих партија и без преференцијалног гласања). Најзад, веће може предвидети и формирање извесног броја комисија чији значај ће зависити од лица која су њихови чланови, од њиховог евентуалног отварања (службеници или грађани), права на „обавезан пролазак“ или на „неприхватање“ које могу имати у односу на пленарне седнице већа, од личности која је председник комисије (помоћник, члан већа, градоначелник) и везе која може постојати између комисије и савета помоћника, не заборављајући притом могућност испитивања досијеа или слободу коју комисије могу имати у односу на буџет текуће и година које следе. Међутим, за жаљење је појава да је дневни ред општинског већа све више затрпан питањима из области текућег пословања која би савршено лепо могла да буду пренета на једну „административну комисију“, што би омогућило вођење праве политичке дебате о основним циљевима комуне.

Политичке канцеларије

Док им је улога, када су то паралелна управна тела или политичка управна тела градоначелника и помоћника, или чак различитих присутних политичких партија, не баш занемарљива, политичке канцеларије се такође понекад могу ограничити на обичну улогу public relations или „faîre-valoir politique“. У том смислу важно је подвући да до појаве општинске бирократије долази онда када је администрација лишена сваке иницијативе због чињенице да се не укључује у размишљања о развоју и политици или у дефинисање циљева општине.

2) Управна власт: између круте бирократије и анонимне технократије

Анализа „управне власти“ захтева да се претходно направи разлика између општинске управе и надзорне управе.

Што се тиче општинске управе, треба напоменути да се у Француској овај термин односи искључиво на градоначелника и његове помоћнике. Наиме, особље општине нема никакву управну власт и, практично, на њега се не могу преносити никаква овлашћења. Особље, чији рад координира генерални секретар, треба да је у функцији улоге генералног секретара и његовог односа са градоначелником. Наиме, мора се прецизирати да генерални секретар данас још увек представља таква чин и функцију за које се везује изврстан појам перманентности. Стога је основно да се, као прво, размотри однос између генералног секретара и градоначелника (стечено поверење и оцена способности), а потом однос између генералног секретара и помоћника. С тим у вези може се изнети следећа теза: у односима поверења градоначелник — генерални секретар, моћ генералног секретара сразмерна је власти градоначелника у односу на помоћнике. Ако су помоћници „шефови служби“ са значајним овлашће-

њима, генерални секретар више није у могућности да стварно врши координацију. Друго, разматрање односа генералног секретара са политичким канцеларијама у функцији улоге коју су им представници дали, и односа унутар саме управе са помоћником или помоћницима генералног секретара, с једне стране, и генералним директором стручних служби, с друге стране, може бити такође врло значајно. Најзад, улога генералног секретара и службеника комуне еволуираће различито према томе да ли општинске службе приступају изради планова у сопственој режији или тај задатак поверавају државним јавним службама, деловима управе (јавним установама и асоцијацијама) или чак приватним предузећима (концесионарима или пројектантским бироима) и да ли располажу довољним људским потенцијалом да би службеници комуне могли да буду схваћени као стварност у односу на друге органе. Из ове анализе проистиче да генерални секретар може, зависно од случаја, бити обична полуга за везу и руковођење свакодневним пословима или координатор у пословима планирања и носилац иницијативе у једном тиму општинских службеника високог нивоа. Али, без обзира на своју улогу, он не може добити никакво овлашћење бираних представника и његов положај у односу на остале сараднике градоначелника, тј. његове помоћнике, остаће увек веома деликатан.

Савремене технике управљања, концептуални и оперативни урбанизам који се надовезују на регулативни, активности у области спорта, културе, друштвених делатности, проширење поља деловања комуне до граница интервенције у привреди, довели су до еволуције од контроле легалности ка контроли целисходности (финансијске и техничке), као што су задаци у области уређивања постали у животу комуне мање значајни од послова руковођења и планирања. У вези са овим, локални органи морају пазити да Француска не крене већ у процес који је Olivier Guichard описао на следећи начин: „Кроз десет година, уколико се ништа значајно не промени у институцијама, механизмима и средствима деловања локалне демократије, бићемо заиста у опасности да нам од ње остане само привид и мислим да би се тада читава зграда наше демократије која почива на песку могла срушити. Доћиће, према томе, тренутак када ће сами представници захтевати да буду ослобођени онога што им остаје од власти јер, бити и даље одговоран за власт и онда када више не постоји могућност да се слободно врши, изгледаће им на крају сасвим неудобно. Тако ће комунa постати нека врста одбрамбеног удружења становника против администрације, а градоначелник више неће бити управник комуне него бирани председник тог одбрамбеног удружења”.

III. УЧЕШЋЕ ГРАБАНА У ЖИВОТУ ОПШТИНЕ

Док је у малим комунама, где свако сваког зна, учешће и информисање грабана релативно лако организовати, ово у већим градовима по-

стаје изузетно сложено јер уводи три врсте проблема: институционално непостојање кварта, одсуство принципа политичке заступљености на нивоу општинског већа, организовање техника информисања.

1) Институционално непостојање кварта

Као што је држава реалност, а одвајање религиозног од грађанског, цркве и институција чињеница, и као што веза квартал — парохија данас више нема смисла као ни веза комуна — парохија, тако је и квартал и даље остао социолошка јединица и друштвена реалност. Тако, квартал, располаже мање-више свим оним што чини садржај, тј. не само храмом (црквом) већ и школом, поштом, трговином, културним или спортским објектима, итд... Овај садржај је довољан и савршено се уклапа у овај први локални ниво, као што комуна, као виши ступањ има своју типологију садржаја и тако даље, према врсти насеља. Према томе, Henri Lefevre⁽⁵⁾ је у праву када каже: „Кад би грађани учествовали у животу кварта, када би институције давале стварну власт у друштву и на нивоу сазнања, ..., када би, укратко, људи били барем мало грађани, могли би с времена на време да буду велики бирачи”.

Уколико би се квартал узео у обзир као институција, могло би се поставити фундаментално питање функције града и, не дирајући у изборну јединицу, дефинисати административне јединице на основама једне локалне администрације са више нивоа. Јер, заиста је ненормално, у оквирима аутономије локалних колективитета да све комуне нису заједно и слободно господар своје будућности и да не могу здружено да остварују садржаје од интеркомуналног интереса. Из овог разлога, изгледало би сасвим логично третирати проблеме урбанизма првог нивоа (концептуални и оперативни) или барем дефинисати главне опције уређења и реализацију међумуналних садржаја на нивоу групације комуна. Ова групација, тј. повезивање могло би се применити како на градске комуне (дистрикт, градска заједница), тако и на сеоске (кантон, крај). Тада би на строго комуналном нивоу било могуће задржати урбанизам другог нивоа (регулативни), финансијско програмирање, расподелу буџетских средстава по службама и, уколико би до тога дошло, по кварталовима, као и дефинисање политика у племенитом смислу речи: социјалне политике, политике у области културе, школства, итд... Најзад, било би логично да се обезбеди могућност да квартал у пуној мери преузме једну нову улогу, улогу планирања, реализације и организације деловања институција на ужем месту становања (спортски објекти, дечји вртићи и основне школе, центри за друштвено-културне активности, социјални центри и зашто да не, као у Болоњи, „грађански центар”; споредна општина или општина кварта, седиште информисања и окупљања већника кварта. Админи-

⁽⁵⁾ „Од сеоског до градског” — Едиција ANTHROPO, 1970, стр. 210.

страција, која би се приближила човеку, бавила би се матичним пословима и бројним проблемима институција, одн. садржаја кварта. Према томе, за квартал у политичком смислу би могао бити задужен један помоћник градоначелника коме би била дата надлежност дефинисана не функционално већ географски. Тај помоћник градоначелника могао би имати поред себе једну скупину људи, с тим што би такође задржао и улогу на нивоу општине као члан комисије помоћника што би тада требало институционализовати како би се општинском већу омогућило да текуће руковођење пренесе на једну мању и сталну скупину, остављајући на тај начин себи могућност да расправља о крупним политичким проблемима.

2) Једна комунална скупштина без начела политичке заступљености

Да би се о овим политичким проблемима могло расправљати, потребно је да постоји и стварна политичка заступљеност. Међутим, у великим градовима се избор општинских већника врши на основу изгласавања листе, без гласања за кандидате различитих боја и без преференцијалног гласања. Оваква техника гласања има као непосредну последицу то што се долази до једног тима који би хтео да буде хомоген тако што ће опозицији онемогућити да буде заступљена у општинском већу. У једном таквом већу нема могућности да се изрази демократски плурализам. Штавише, ово веће може, захваљујући игри „у троуглу“, да представља управу мањину. Наиме, у комуни где једна партија има 35% гласова а друга 65%, неслагање у овој другој може довести до тога да буду две веома блиске листе које ће одговарати већини јавног мњења и једна листа која ће представљати мањину. У том случају свака од прве две може добити по 32,5% гласова, а изабрана ће бити она мањинска листа која ће добити пун број својих гласова. Тако се догађа да партија која представља само једну трећину политичких концепција једног града, добије могућност да у току шест година управља комуном. Још горе је то што искључење опозиције у оквиру затворених листа онемогућава једну истинску политику договарања и партиципације. Наиме, све акције партиципације или договарања одвијаће се унутар структура које су, по несрећи, предмет политичких расправа пошто су то једине институције у којима опозиција има могућност да каже своју реч. Најзад, отсуство политичких дискусија у општинском већу претвара политичаре у управљаче који немају баш увек способности за то, скидајући, к томе, одговорност са општинске управе. Стога би, чини се, било далеко нормалније да управљање одређеним институцијама буде на нивоу кварта, код помоћника градоначелника, са овлашћењима дефинисаним по географском принципу, и општинском управом чије се одговорности уклапају у оквиру једне опште политике, целисходне и осмишљене, дефинисане након расправе међу различитим представницима свих идеологија које постоје у граду. Тако

би општинско веће требало да буде у могућности да на политичком плану дискутује и проучава основна одређења општине у различитим секторима које би укључила у озбиљно припремљен и од стране градоначелника и његових сарадника извршаван буџет.

3) Информисање и учешће: забрана референдума

Информисање у општини дуго се мешало са политичким потврђивањем руководеће екипе. Међутим, са коришћењем савремених техника руковођење информисања је постало апсолутно неопходно пошто и сама основа мениџмента лежи у заиста солидној структури информисања. И заиста, од фундаменталног је значаја регистровати све податке који се односе на живот комуне, настојећи да се на најдетаљнији начин обухвате све потребе становништва. Информација која је, наравно, веома богата, мора се брзо обрадити (информатика). Ова информација се проучава, упоређује, пројектира (статистика) а широко упознавање са информацијом омогућава одговарајуће договарање у трагању за тежњама и жељама становника (public relations). У већини великих француских градова тако су се развиле значајне службе у области аудио-визуелних техника, документације, информисања, информатике и статистике. Организована су испитивања јавног мњења, социолошка и демографска проучавања, а општинска гласила, скупови ради договарања, одбори квартова, филмови, изложбе, јавне дебате), постајали су све бројнији, захваљујући чему су се почели отварати бирои за одређене специјализоване студије, а предузећа за опремање градова и рекламирање забележила спектакуларан развој. Информисање се не односи само на становништво већ се може рећи да је унутар саме администрације, у оквиру процеса модернизације пословања и руковођења, учинило да се у извесном броју градова општински службеници укључе у дефинисање циљева. Нажалост, ово информисање сувише често још увек остаје на одређен начин усмерено — политичке игре и надигравања и блокирање постојећих система ометају партиципацију. Она не даје такве резултате на какве би се могло рачунати са једном фундаменталном реформом структура, а највреднија искуства често су се завршавала бучним неуспесима или су, једноставно, све више и брже напуштана, на крају постајала застарела.

IV. ЗА БУДУЋНОСТ: ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА или САМОУПРАВЉАЊЕ?

Са сигурношћу се може рећи да је у Француској данас присутна снажно изражена тенденција децентрализовања како на административном тако и на финансијском плану. Овакво кретање има више разлога међу којима децентрализовање кризе није најситнији, мада се на свим нивоима може констатовати неоспорна жеља за партиципацијом подсти-

цана од државних органа који су је предвидели и као једно од опредељења VIII плана: „У свим областима, Французи теже већој самосталности и одговорности. Одговарајући овом захтеву, наше друштво ће себи омогућити више еластичности која му је потребна да би се прилагодило променама. Предузећа морају имати слободу цена, али ће такође морати да се прилагоде чињеници да је способност увођења новина директно повезана са ширењем одговорности и степеном отворености хијерархијских структура. Држава треба да настави са санирањем производних делатности, али се и њене сопствене структуре морају санирати и децентрализовати у корист локалних заједница, спремних да и саме обезбеде место удруживањима свих врста, од кооперације до повезивања квартова“. У овим оквирима израђен је план проширења одговорности на локалном нивоу. Прва етапа тог плана био је закон од 3. јануара 1979. којим је установљена глобална дотација за функционисање коју држава додељује локалним колективитетима, и одређеним групацијама локалних колективитета. Главне новине представљају индексирање износа дотације према Т.В.А. (такса на додатну вредност) и увођење механизма за обезбеђење равномерне расподеле у корист најсиромашнијих локалних колективитета. Друга етапа, такође усмерена на област финансирања, започела је нацртом закона којим се уређује непосредно опорезивање на локалном нивоу. Тако су заједнице слободне да у извесним границама одређују стопе различитих локалних пореза и смањују превелике неједнакости међу комунама у погледу средстава остварених од такса на бављење одређеном делатношћу, уз могућност додатних олакшица на таксу за становање у складу са дохотком пореских обвезника. Трећа етапа која ће несумњиво бити најдужа и одлучујућа, почиње са депоновањем у канцеларији Сената, 20. децембра 1979, нацрта закона о проширењу одговорности локалних колективитета. Овај нацрт је истовремено унапређење децентрализације и категорично одбацивање једне истинске политике самоуправе.

Нацрт закона представља, дакле, побољшање у смислу децентрализације утолико што је технички надзор стављен под знак питања услед чињенице да одлуке општинских већа постају пуноправно извршне и могу се примењивати одмах након објављивања и да акти о извршењу уговора такође постају извршни петнаест дана након достављања одговарајућем органу код префекта. Штавише, држава не може наметнути комуни или департману никакву техничку обавезу по питању плана и реализације објеката, уколико таква обавеза није изгласана од стране парламента. Побољшање у смислу децентрализације и по томе што градоначелници у градовима од преко 30.000 становника могу, уколико то желе, вршити ту дужност у пуном трајању мандата и што ће, генерално, бити предузете мере (дозвола за одсуствовање, накнада, гарантована могућност поновног запослења) како би локални представници располагали са више времена и да не губе на плати када су намештеници неког приватног предузећа. Признавање статуса пуноправног државног службеника општинским службеницима такође је показатељ овог настојања, утолико пре

што ће њихова плата бити једнака плати службеника државе и што ће се између двеју јавних служби поставити споне. У том истом контексту предвиђа се да „свако преношење надлежности са државе на локалне колективитете буде пропраћено трансфером средстава у сразмери са обимом пренетих задужења као и да ова средства аутоматски расту макар као приходи од Т.В.А. Јачање децентрализације исто тако је и у основи покушаја да се обезбеди таква подела надлежности која ће територијалним колективитетима омогућити пуну одговорност у различитим пословима из њихове надлежности, од почетка до краја. Најзад, унапређење децентрализације и по питању информисања и учешћа у животу заједнице кроз могућност стварања споредних општина у свим комунама. Одлуку о томе доносило би општинско веће које би одређивало и делокруг надлежности ових споредних општина. Градоначелник би именовао једног помоћника или једног члана општинског већа и пренео му овлашћења у вези са кварталом. Влада је најзад постала свесна чињенице да учешће иде пре свега преко информисања које ће убудуће бити обавезно и претходити пословима уређења значајнијег обима који не потпадају под процедуру јавне анкете или када се ради о комуналном буџету који треба да буде пропраћен јасним и сажетим информацијама у које јавност може имати увид. Међутим, најзначајнији напор у овом домену требало би да обезбеди увођење процедуре консултовања становништва. Наиме, градоначелник би могао предложити општинском већу да у вези са неком ствари која спада у надлежност комуне, организује консултовање једног дела или читавог становништва. Консултовање се не може обављати за време изборних кампања са општим, директним или индиректним правом гласа. Ова нова процедура којом се заправо институционалише нешто што је већ у пракси коришћено, треба да омогући општинском већу и градоначелнику боље сагледавање ствари с тим што не везује њихову одлуку, јер резултат консултовања има просто карактер израженог мишљења.

Овај оквирни закон је налажост такође и одбацивање једне истинске самоуправе. Тако, финансијски надзор није стављен под знак питања мада је несумњиво захваљујући праву захтева које градоначелник има у односу на општинског порезника, постао еластичнији. Нису извршене структуралне промене, одн. реорганизација различитих комуна у функцији средстава којима располажу, географског положаја или задатака које оне стварно могу обављати, а осим тога, може се само жалити што није била предвиђена једна суштинска дискусија о расподели пореза типа „Tax sharing“ (деоба такса) између државе и локалних колективитета. Најзад, посебно је за жаљење што је искључена могућност да локални колективитети буду организовани на начин који би омогућио, као у неким европским земљама, једну „унију градова“ која би била првенствени партнер државе, чиме би се омогућио дијалог о расподели финансијских средстава, о пореским приходима, о улози и надлежности локалних колективитета. Ова „Унија“ и сама би имала право регулисања у

извесним областима, а посебно у вези са особљем комуна, што би омогућило уређивање питања локалних јавних служби које стоје на располагању градоначелнику. Али, како то с правом констатује декан Bourjol: „Прихваћено од стране државе када се ради о његовом уситњавању између 36.700 градоначелника и општинских већа, локално право регулисања мање је прихваћено на нивоу 100 департмана у којима тада префект, службеник државе, интервенише захваљујући „функционалном раздвајању” као локални службеник. Ово је свакако још мање прихватљиво када се проблем постави на регионалном и, а fortiori, на националном нивоу”.