

Marie-Françoise Bechtel,
 референт у Државном савету Француске

ОБЛИЦИ ОРГАНИЗОВАЊА УПРАВЕ(*)

Односи министра и органа управе

Организација односа министра и органа управе у Француској проилази из институционалног оквира који дефинише место функционера и улогу министра. Овај оквир не може се сузити ни у једној земљи, па ни у Француској. Проучавањем тренутне праксе, запажа се значај структуре и облика организовања управе који су се постепено учврстили и које политичка промена од пре две године у Француској није довела у питање.

Положај службених лица и облици организовања управе у пракси могу се разумети само у оквиру средине у којој су настали. То потврђује постојање бирократије и у савременим условима, чија снага произлази из рационализације организовања управе. Још од времена старог режима (пре 1789. године — прим. прев.), француска администрација — централна или локална — као основа државне моћи, спроводи униформан начин мишљења и владања. Ова појава се објашњава чињеницом да је својство функционера једнако признато како државним службеницима (*agents d'exécution*) тако и јавним службеницима средњег и вишег нивоа (*emplois moyens et supérieurs*)(1). Пре него што је створена Државна административна школа (*L'Ecole Nationale d'Administration*), 1945. године, за оспособљавање стручних кадрова, виши административни слој се ослањао на наслеђени културни образац који је био веома напредан.

Француска, као земља старе бирократске традиције, има јаку централну власт. Јака егzekутивна власт Пете Републике, имала је оријентацију да штити општи интерес. У циљу давања подстрека општем друштвеном развоју, држава поверава администрацији не само вршење извршне власти, већ и усмеравање и надзор над овим развојем и над његовим последицама, на пример, над територијалним уређењем, планифи-

(*) Реферат на II француско-југословенском научном скупу *Влада и управа у Француској и Југославији*, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

(1) За разлику од других земаља у којима је „јавна функција“ ограничена на одређени тип службе: у САД, на службу средњег стручног нивоа, у СР Немачкој на службе које не обухватају извршне послове.

кацијом итд. Ова рационализација организовања управе, показала се успешном за решавање нагомиланих проблема, па су је прихватиле и друге земље Европе.

Администрација за носиоце власти представља двоструки феномен: интелектуални и структурални. Интелектуални феномен, у смислу да је она резултат добро успостављеног и кохерентног система мишљења. Структурални феномен, у смислу да је снага администрације у директној пропорцији са средствима које поседује локална управа и државни апарат, као и њене способности за стваралачку акцију и очување привилегија.

Јединствена по снази и систему мишљења, администрација је у стварности разједињена због различитог деловања њених делова. Зато аутор овог реферата заступа становиште о не постојању онога што се назива „административна власт“ (*pouvoir administratif*).

I Службена лица

У Француској је министар на врху пирамиде хијерархијске организације власти. Министар има хијерархијску власт над свима који су му подређени и једини одговара за њихов рад. Овај систем се објашњава двоструком улогом министра.

Влада је одговорна Парламенту и пред јавношћу, што подразумева одговорност министра као члана Владе. По тексту члана 20. Устава: „Влада располаже администрацијом“. Администрацију чине службе које обављају послове из надлежности министра који њима руководи.

Министар као руководилац администрације мора располагати одговарајућим средствима. Та средства су дефинисана у правилима која су изграђена кроз праксу административних судова. Министар нема регулативно овлашћење, осим у случају када му је закон то овлашћење дао. Међутим, министар има генерално овлашћење за управљање организацијом и функционисањем органа управе. Министар има овлашћење да даје упутства за извршавање општих аката(2).

Министар има хијерархијску власт на основу које су сви функционери органа управе њему подређени. Она је у основи принципа хијерархије који карактерише статус јавне функције — у сваком моменту сви функционери морају признавати ауторитет свог надређеног. Теоретски гледано, француски систем подређује службенике министру(3) мада предвиђа, додуше у малој мери, и одговорност службеника за обављени рад.

Овај чисто правни концепт, међутим, не може се разумети ван историјске, социјалне и идеолошке средине које су довеле до стварања таквог система.

(2) Ако министар прекорачи ово своје овлашћење, па широко тумачи позитивно право и створи другачија правила, административни суд их поништава, по основу прекорачења надлежности, што представља једну од најнегативнијих последица крутости хијерархијског система. Подређени функционер, може у заблуди примењивати право које следи из нота или упутства министра или директора, а не право садржано у законима и правилима. То је последица превелике подређености министру.

(3) Једини разлог због којег службеник може одбити извршење је очигледна незаконитост одлуке претпостављеног.

Еволуција јавне власти у Старом Режиму водила је ка стварној и одређеној политичкој *неутралности (neutralisation)* функционера(4). Ова неутралност је резултат продирања републиканских идеја у бирократију Старог Режима — да власт треба подредити општем интересу.

Један од парадокса јавног права у Француској је то, што су службеници 1946. године добили један број статутарних гаранција слободе мишљења и говора, тако да се дозвољава висок степен (у односу на традиционално неутралне британске службенике) њихове политизације(5).

Службеник је према закону обавезан да се „не изјашњава“ о делима и ставовима за које сазна у вршењу службе (*l'obligation de réserve*) и нарочито не сме критиковати делатност Владе. Међутим, да би га суд осудио тон или садржај тих критика мора прелазити разумне границе. Такав либералан став суда у складу је са режимом који олакшава, не само учествовање у политичком животу (на пример, у изборној кампањи), него омогућава и повратак на претходну функцију. Све то је довело до политизације једног дела француских високих службеника.

Министар има право да бира службенике са којима ће радити. Право именована службеника је једно од његових овлашћења. Ефективна примена тог овлашћења је битна само при постављању највиших службеника: директора централне управе, шефова служби и у неким администрацијама шефова подручних служби.

Виши службеници, како су дефинисани према тексту правилника на који се позива Статут јавних служби, потпуно су зависни од Владе. То значи да министар може сменити директора централне управе и именовати лице по свом избору, које (теоријски) не мора бити функционер. Међутим, ово овлашћење министра у пракси је двоструко ограничено: са једне стране, тиме што директора Државни Савет прихвата из политичких разлога и у случају смењивања лица на тако високом положају не може му се само захвалити, већ му се мора наћи место одговарајућег нивоа — рецимо у јавном сектору или пара-јавном органу(6); са друге стране, избор новог директора је ограничен на лица одређеног положаја и статуса у служби. Министар би тешко наметнуо администрацији директора који долази из средине друге од оне из које се традиционално именују службеници у тој области(7), или још теже, некога ко није био у јавној служби(8). Велика министарства која се деле на посебна одељења (Министарство рударства, Министарство грађевина, Државни Савет, Финансијска инспекција итд.) имају по правилу своје кандидате, тако да у највећем броју случајева министар нема никакву слободу избора(9).

(4) Према изразу Р. Катерин (R. Catherine), функционера, 1972. године.

(5) О овоме студија: Di Stefano, *Учешће јавних функционера у политичком животу* LGDJ 1979. године.

(6) И нова власт Левице (од маја 1981. године) поштује ово правило.

(7) На пример: незамислив је недипломата у Министарству спољних послова (Quai D'Orsay), као и нестручњак у Министарству привреде или Министарству финансија.

(8) Када су на одговорна места у Министарству спољних послова, 1981. године, именована лица ван администрације, дипломате су одлучно протестовали.

(9) N. Suleiman је ову појаву детаљно размотрио у свом делу *Високи функционери и политика* (Seuil, 1976.) мада је проценио њен значај.

Оваква концепција је препрека слободи акције министра и у пракси је довела до настанка и учвршћивања Кабинета. Кабинет чине лица везана и потпуно подређена министру. Према Б. Шеноу (B. Chenot), Кабинет представља куполу над свим органима.

II Пракса: односи министар — кабинет — службе

У надлежности министра је спровођење политике Владе(10). Он тумачи и конкретизује ту политику кроз своје директиве (*directives*), које морају бити састављене на начин да их службе могу савесно и прецизно извршавати.

Директори централне управе, а у посебним случајевима шефови служби воде рачуна о текућим пословима и непосредно сарађују са министром. Као што је већ речено, министар има веома ограничено овлашћење њиховог смењивања. Ова ситуација настаје са појавом и јачањем над-кабинета (*d'etat-major*). Министар, по ступању на функцију затиче већ раније оформљен кабинет и веома ретко учествује у избору његових чланова. Стручни саветници и други чланови кабинета, а некада и директор кабинета бирају се на основу њихове стручне способности(11). Већи број директора централне управе политички је опредељено (за разлику од британских директора који су углавном политички неутрални). Број политички опредељених саветника министра много је мањи него што би по логици ствари требало да буде, јер они морају бити лојални, па и политички, министру. Тако се долази до ситуације у којој се положај стручњака веома мало разликује од положаја функционера који руководе службом и коме стручњаци често теже.

Министар не може увек слободно бирати чланове Кабинета, али у њих углавном може имати пуно поверење. То је једна од контраверзи Кабинета због којих га је Леон Блум (Léon Blum) сматрао штетним. Наравно, министар може сменити неког од својих саветника и довести било које лице по свом избору, било из администрације, било ван ње.

Временом, дошло је до јачања положаја над-кабинета који није карактеристичан само за јавну администрацију у Француској. Постоји више типова кабинета — од „радног“ кабинета (*tentaculaire*) до кабинета „доштанског сандучета“ (*Boîte a lettres*)(12) у зависности од тога да ли Кабинет прихвата већину послова и обавља их уместо служби, или само даје на потпис министру одлуке које су службе припремиле.

Сваки кабинет обавља традиционалне послове (шеф кабинета обезбеђује везу са политичком јавношћу, штампом и Парламентом). Неспорно је да постоје најмање две врсте кабинета: онај који је искључиво састављен од стручњака *технократа* — традиционално случај са Кабине-

(10) Све је рећи случај да министар самостално дефинише политику Владе. Од петнаестак година уведен је обичај да кандидат за Председника Републике објави свој „програм“ гласачима, а да Председник Владе изложи тај програм у Парламенту или пред јавношћу. Тако министар не спроводи више своје идеје, већ политику донету у Министарском савету, на основу таквог „програма“.

(11) Од маја 1981. године број „политичара“ у Кабинетима је порастао.

(12) Типологија R. Catherine-a, *op. cit.*

том Министра финансија — и онај који укључује већи или мањи број политичара, често полуслужбено задужених за надзор над спровођењем реформи.

У оба случаја, кабинет је „заклон“ (*écran*) директорима централних служби(13). У најбољем случају, кабинет као заклон не спречава комуникацију министра са директорима, било да је она директна било индиректна (осим у случају Министарства финансија). Односи се успостављају споразумом који се заснива не само на послушности чланова Кабинета министарским телима и Финансијској инспекцији, већ и на чврстој привржености заједничком моделу рационализације у поступању и трошењу буџетских средстава.

Међутим, кабинет је најчешће сметња директном контакту министра и директора. Леон Блум је управо директан контакт сматрао као најпогоднији начин општења.

У пракси принцип хијерахије има на два места *кратак спој*. Директори формално испуњавају наредбе министра, имајући у виду значај овлашћења која су им дата. Међутим, бар за извесно време, директори могу блокирати наредбе које добијају одозго, спроводећи своје замисли, како према својим колегама, тако и према саветодавним службама Председника Владе. Функционери подређени директору, односно шефу службе, као и функционери подручних служби сарађују са члановима кабинета, којима се директно обраћају и од којих директно добијају наредбе.

Парадокс је да директори само формално користе моћ која произлази из овлашћења стављања својег потписа уместо потписа министра. Односно, што могу вратити одлуке члановима кабинета који, изузев, директора Кабинета немају право потписивања.

Министар, преузимајући своје министарство, затиче на челу служби директоре централне управе у које може имати поверење. За разлику од Велике Британије, ово не произлази из система као таквог. Поверење је резултат; између осталог, добре сарадње министра, понекад *технократе*, са директорима који су упућени у текуће послове о којима министар већ има мишљење или може брзо да га изгради; затим, овлашћења министра да именује лица од поверења за шефове служби, као и постојања члана кабинета који има улогу посредника у одржавању добрих односа са директорима.

Тешко се може порећи постојање латентног сукоба између кабинета и одговорних лица у служби. За неке ауторе(14) сукоб је ослабљен чињеницом да многи директори сами имају искуства на пословица у кабинету, за друге ауторе(15) сукоб је оштар и доводи у питање два основна елемента система извршења политике: остварење власти директора, односно шефа службе и право министра на политичку иницијативу и промену политике.

Са таквог становишта може се поставити питање о стврном утицају администрације на вођење државних послова. Француски систем

(13) Као што показује анкета међу директорима централне администрације — Е. Suleiman (*op. cit.*)

(14) Suleiman (*op. cit.*)

(15) На пример, J. Siwek — Pouydessean, („*Le personnel de direction des ministères*”) Colin, 1965. године.

такав какав је данас установљен, рађа двоструки ризик: ако министар и његов кабинет желе спровођење одређене оријентације у односу на службу, има ли служба право и могућност да се активно или пасивно супротстави, односно, ако се министар окружи технократима, који имају сличан начин мишљења као функционери, може ли се рећи да је екзекүтивна власт потиснута у корист административне власти?

III Реалности и митови о административној власти у Француској

Француски систем карактерише сарадња између министара и администрације, а не самовоља министра. Услед спровођења поступка, као и притиска или противљења служби при довођењу лица ван администрације, министар има ограничену моћ избора људи, те мора да образлаже своје разлоге, уколико жели да буду прихваћени.

Иако се администрација руководи начелом рационализације, оно се у пракси у потпуности не остварује, па се зато каже да није „преовладала памет“. Постојање различитих отпора у администрацији спречава је да буде јединствена у одбрани стварно заједничких циљева и интереса.

У односима сарадње министра и администрације постоје и неке слабе тачке. Могу се уочити три одвојена проблема:

1. У случају када извршна власт има дискрециону моћ при именовану и смењивану управних службеника, да ли су високи функционери стварно независни?

Из већ изложеног, произлази позитиван одговор. Међутим, последице дискреционе моћи су више ограничене него што се то обично сматра. Утицај органа при избору кандидата је велики. Начин мишљења који доминира у том органу, а којем се кандидат покорави и за који често искрено верује да је једини могућ, није потпун. Утицај који има функционер захваљујући свом високом положају, ограничен је снагом политичке власти над њим. Очигледно је да се само у случају непостојања такве политичке власти може говорити о административној власти.

У стварности постоји случај у коме администрација има доминантну улогу. То је случај *племенитих (nobles) служби* Министарства финансија, а нарочито Дирекције буџета. Доласком на чело министарства, министар затиче, поред одговорних лица, о чему је било речи и *финансијског контролора*. Финансијског контролора именује Министар финансија коме је подређен. Финансијски контролор, *први тотор сваког министра*(16), има задатак да претходно утврди сагласност сваког издатка са буџетом. Утицај представника Финансијске службе ипољава се на међуминистарским састанцима(17). Многе одлуке, међутим, остају без дејства, јер Финансијске службе одбијају деблокирање одговарајућих фон-

(16) Према изразу В. Chenot-a, *Etre ministre* Plon, 1967. године.

(17) У 1982. години постигнута је значајна победа над службом буџета, јер је министар културе, постигао битно повећање свог буџета, као резултат изричитог опредељења Председника Републике.

дова. Ово право може се окарактерисати као вето које може поништити само Председник Владе или Председник Републике(18).

Иако администрација понекад има могућност да наметне свој систем идеја и своје планове, бројнији су домени у којима је политика министра под утицајем спољних фактора — синдиката и професионалних организација. Управа у Француској је за протеклих тридесет година широко наметнула своје виђење у области територијалног уређења, урбанизма, нуклеарне политике и омогућила појаву *техноструктуре*(19). Узрок овоме је што се одлуке односе на целу земљу, а не на ужу групу која има други став. Међутим, *технократи* не учествују ни у дебати ни при одлучивању у области пољопривреде, просвете и нешто мање, здравства(20), с обзиром да у овим случајевима постоји јасно ограничен круг заинтересованих који, процењујући своје сопствене потребе, учествују, преко својих представника, у утврђивању политике која се односи на њих.

2. Које су стварне последице инертности служби односно ометања извршења наредби и иницијатива министра?

Проблем *пасивног отпора* је озбиљан и не треба га потцењивати. Мада овај проблем без сумње постоји, тешко га је издвојити. Министар доноси одлуку, а службе касне са објављивањем пројекта, или се одлука тумачи рестриктивно, па је неприменљива. Постоји, међутим, други, тежи проблем који није резултат пасивног отпора и вертикална хијерархије служби, већ оног што би се могло назвати *трансферзална опструкција* (*l'obstruction transversale*). Он произлази из активних односа између функционера различитих министарстава, нарочито ако су пре тога били у истом телу. Тај комплексни систем односа договарања и споразумевања између функционера министарство не може контролисати.

Значај саветника (*conseiller*) Председника Владе или Председника Републике у дуализму који карактерише француску егзекутивну власт, већи је од значаја неких министара. Сарадник (*collaborateur*) министра је пред великим искушењем када непосредно одлучује са Председником Републике (*l'Elysée*(21)) или Председником Владе (*Matignon* (22)), мимо свог шефа који је стављен пред свршен чин.

Ова реална моћ ометања може проузроковати немогућност извршења неких одлука министра и може се сузбити једино посредовањем самог Председника Републике. За овакво понашање администрација сигурно има разлога, тако да се арбитража Председника Републике или Председника Владе све више тражи. Сви Председници Пете Републике су ауторитативно вршили своју функцију што се често истиче у тео-

(18) Недавно, док је Жискар Дестен (Giscard d'Estaing) био Министар финансија, а затим за време његовог седмогодишњег мандата, као Председника Републике, ту власт можемо обележити као праву духовну силу над политичком. Нико се није усудио да се противи доктрини „буџетске равнотеже“.

(19) Едгер Фор (Edgar Faure) даје следећи смисао том изразу: утицај малог језгра људи смештених на кључним местима — Председник Владе, Председник Републике и нарочито Министар финансија.

(20) Са друге стране, у неким случајевима можемо жалити што између изабране политичке власти и органа синдиката рационализација не може да дође до изражаја.

(21) Резиденција Председника Републике..

(22) Резиденција Председника Владе.

рији(23). Председник Републике користи своје право *евокације* (*d'évocation*) не само у одлучивању и при интервенцијама, већ и у случају интерних сукоба у којима се покаже као недовољно јака моћ министра. Председник Републике поготову се мора умешати у ситуацију када се предлажу озбиљне политичке промене у земљи(24), а администрација која треба да их спроведе није довољно припремљена, односно ако је пасивна или не верује у могућност успеха ових промена.

3. Да ли постојање административне власти иде на штету или у корист политичке власти?

Одговор на ово питање обично се посредно даје. Административна власт конкурише изабраној и мандатној власти јер намеће утицај политички неодговорних људи чија је реална снага већа уколико је мање видљива.

Класична теза, према којој би слабој егзекутиви одговарала јака администрација је сувише поједностављена(25), да би се могла потврдити у пракси. У Француској је најача администрација била за време исто тако јаке егзекутиве у Петој Републици. Та споха је забележила паралелни раст и једне и друге. У ствари, постојала је подударност циљева Владе и највиших функционера администрације. Егзекутивна власт је успела да придобије администрацију за своју политику индустријског и урбанистичког развоја земље и покушала да у то укључи и приватан сектор који често робује архаичним идејама.

Под Петом Републиком, а нарочито од 1958. до 1973. значи у пресудном периоду привредне реформе највиши функционери администрације, добро организовани, савремених и напредних идеја, идентификовали су се, и политички, са егзекутивном, и то још више што је опадање утицаја Парламента ишло у њихову корист.

Међутим, подударање циљева високих функционера и циљева Владе припада прошлости. У вишим слојевима француске јавне службе видни су трагови овог периода који могу навести на помисао да је постојање „административне власти”, у Француској, прецењено.

Осим тога, администрација, као сложен систем није јединствена и неки њени чланови често могу остварити утицај на штету других чланова — рецимо, ресор финансија у односу на техничке службе или руководиоце великих заједничких послова.

Администрација мора изградити такав идејни систем и такву организацију за остваривање својих политичких циљева који ће имати већи утицај од оног који реално одговара њеној улози. Данас, она то не остварује због тога што, прво, није сама изборила свој садашњи положај, већ јој га је одредила Влада, и друго, њен идејни систем и организација су застарели и превазиђени. Поред тога, администрација није била спремна на економску и социјалну кризу која је погодила земљу и на промене које већ две године спроводи егзекутивна власт.

(23) cf Jean Massot, *Председник Републике у Француској*, La documentation Française, 1976. године.

(24) Као што се и догађа од маја 1981. године.

(25) Као што је и доказао Е. Suleiman, у делу о администрацији за време Четврте Републике у Француској.

Тако, без обзира на ограничења министарских овлашћења, затим сложеност система организације рада, као и активности вршилаца појединих најзначајнијих функција, може се рећи да у Француској не постоји административна власт упоредо са политичком.

Однос према грађанима, без сумње је другачији али то је друга тема.

(превела Зорица Стевановић)

SUMMARY

MODES OF THE ORGANIZATION OF THE ADMINISTRATION

In this report the author analyses the question of the existence of administrative power parallel to political power in France. France is a country of old bureaucratic tradition and has a strong central government that rationalizes the organization of the administration. The Government has the administration at its disposal, and the minister has hierarchical authority over all subordinates and is solely responsible. The personnel is politically oriented but cannot criticize the activity of the Government. The minister has the right to choose the personnel, but in practice is limited by the ones already in position. The minister is also limited by the Cabinet, whose members are usually not appointed by the minister. The Cabinet is usually an obstacle in the direct contact between the minister and director. The directors can block the orders they receive, and can evade the signing of acts instead of the minister. The high level personnel are really independent, even though the executive has discretionary power in their appointments. The administration has a dominant role in regard to finances through the institution of the «financial controller», but in the other fields the policy of the minister is more under the influence of external factors — the trade-unions and professional organizations. There are two essential problems — «passive resistance» and «transversal obstructions» — in the relations between the functionary and various ministries. These problems must be resolved by the President of the Republic. The author concludes that in France there does not exist an administrative power parallel with the political.

RESUME

LES MODES DE DIRECTION DES RAPPORT ENTRE LES MINISTRES ET LEUR ADMINISTRATION

Dans ce rapport, l'auteur examine la question d'existence parallèle du pouvoir administratif et du pouvoir politique, en France. La France est un pays de vieille tradition bureaucratique et du forte pouvoir centrale dont la puissance résulte de la valorisation du modèle de la rationalité administrative. Le Gouvernement dispose de l'administration. Le ministre exerce un pouvoir hiérarchique en vertu duquel l'ensemble des fonctionnaires lui sont subordonnés, mais il est le seul responsable. Les fonctionnaires sont politiquement déterminés mais ils doivent s'abstenir de critiquer l'action gouvernementale. Le ministre dispose du pouvoir de choisir les hommes, mais en pratique, il est limité dans son choix, aux fonctionnaires. Le Cabinet

est aussi un entrave à la liberté d'action du ministre, puisqu'il est composé des hommes choisis sans la participation du ministre. Le Cabinet est perçu comme un écran qui empêche la communication du ministre avec les directeurs. Les directeurs ont la possibilité de bloquer les directives venant d'en haut, tout en menant un jeu personnel et ils exercent, parfois, le pouvoir qui découle de la délégation de signature du ministre, seulement formellement. La haute administration dispose d'une autonomie véritable face à un pouvoir exécutif qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire de nomination et de révocation. L'administration joue un rôle dominant en sac du ministère des finances, surtout par les „contrôleurs financiers”, mais dans les autres ministères la politique d'un ministre est influencée par la concertation avec le partenaire extérieur que constitue sa clientèle et qui s'exprime par la voie de syndicats et d'organisations professionnelles. Il existe deux problèmes essentiels: le problème de la „résistance passive” des services et le problème de „l'obstruction transversale” — qu'il provient des relations actives entre fonctionnaires de ministères différents. C'est le Président de la République qui les résoudre. L'auteur conclut qu'on ne peut dire que s'exerce en France un pouvoir administratif vis-à-vis du pouvoir politique.