

Марк Бидара (*Marc Gjidara*),
предавач на Универзитету Париз II

ОРГАНИЗАЦИЈА МИНИСТАРСТАВА У ФРАНЦУСКОЈ(*)

Концепција и артикулација организовања министарстава нису у довољној мери обухватиле административну страну питања. Дуго је преовладавао само уставни концепт.

Министар је пре свега лице у коме се спајају политичка и административна функција. Вршећи своје функције министар остварује везу између служби, владе и парламента. Министар се налази на месту сусретања политичких програма, јавног мњења и на месту доношења свих најважнијих одлука. Из овога следи да министар заступа интересе и националне заједнице и политичке већине(1).

Устав регулише статус министра, али именовање министра зависи и од политичке ситуације (члан 20. Устава). Министри су у принципу једнаки. Именује их, на предлог Председника владе, председник републике и одређује обим њихових функција (члан 8.). Министри су одговорни Председнику владе. По Уставу од 1958. године, министар мора при ступању у владу дати оставку на функцију у парламенту(2). Иако Устав недовољно прецизно регулише функције министра(3), данас је очигледно да министри, Председник владе и Председник републике представљају административну силу, управљајући целом територијом и свим службама.

Организација владе и администрације не спада у законодавну надлежност (члан 34.). Егzekутива у Француској је потпуно независна у свом организовању и у утврђивању надлежности(4). Са променама у политици може доћи до некада непријатних смењивања службеника и промена у структури егzekутиве. Садашњи Шеф Државе оценио је ове про-

(*) 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) G. Belorgey, *Влада и администрација у Француској*, A. Colin, Paris 1967. p. 87.

(2) Друго је организационо питање компатибилитета са локалним мандатом.

(3) Искуства Савета и Свеопштег сабора само су остаци прошлости, из времена Монархије и Револуције (по Уставу од 1794. године). Робеспјер (*Robespierre*) је пред Уставотворном Скупштином рекао: „Најопасније би било створити нову министарску власт“ (9. април 1791.). Директоријум је поново увео министарства, али је Устав од 1795. прецизирао да „не образују више Савет“.

(4) Закон о финансијама од 13. априла 1900. је поверио Парламенту ову надлежност. Закон од 24. новембра 1945. и декрет од 22. јануара 1959. предвиђају да се листа министара и њихових овлашћења утврђује на основу претходног мишљења Државног Савета у Министарском Савету. Постојала је тенденција да се свеобухватно регулише структура владе основним законом, који би допунио Уставна правила. Р. Драго, *Расправа о науци управљања*, 1971, Правна расправа, страна 111.

мене као неопходне и позвао је чланове владе да се „повинују”, инститирајући на приоритету *Народа* над *Државом* и првенству народних представника над функционерима(5).

Трајни или пролазни, историјски, социјални, економски и политички услови објашњавају са организационог аспекта неке промене (у области туризма, организовања слободног времена, заштите породице и старих лица, солидарности), укидања (у области просвете и мора), неке промене у именовању (у области спољних послова, комуникација, унутрашњих послова и децентрализације), промене надлежности (у области шумарства, истраживања, кооперације, европских послова, животне средине). На број и постојаност министарстава утицао је и развој технологије(6).

Већ дужи период институционални оквири на министарском нивоу показују двоструки, али контрадикторни развој. Једна тенденција је ка променама и повећаној специјализацији, у функцији нових потреба и неопходног прилагођавања структура пословима, а друга је тенденција ка упрошћавању, прегруписавању послова и органа у циљу увођења реда и јасноће. У изучавању организације често се користе биологистички термини: као што се говори о „деоби” (*scissiparité*), (израз је употребио председник Шено (*Chenot*), тако се може говорити и о „фагоцитози” — апсорпцији (*phagocytose*).

Структура и принципи организације су у исто време узрок и одраз начина поступања, облика односа, механизма доношења одлука, кооперације или супротстављања. Истраживање организације и еволуције министарстава логично доводи до проучавања утицаја политике на структуре. У Француској се ово спроводи, на пример, када се жели обновити или успоставити у датом моменту утицај Председника владе на владу, или подстаћи министре да загосподаре својим „министарствима”. Неоспорно је да се садржај, начин и капацитет владиних акција међусобно уклапају и утичу једне на друге и тако се до одређене границе мешају политика и управљање.

У даљем тексту анализираће се: овлашћења министра, координација рада служби, ефективно стање и дужности.

(5) Идеју је развио Шеф државе за време традиционалне церемоније полагања заклетве у Еlysee-у, *Le Monde*, 6. јануар 1983.

(6) У влади Ж. Ширака (*J. Chirac*), оформљеној маја 1974, било је 15 министара (не рачунајући Председника Владе, а затим 14 по оставци Ж. Ж. Серван—Шрајбера (*J. J. Servan-Schreiber*) у јуну, министра за реформе, због неслагања о војним нуклеарним експериментима), 7 Државних секретара, касније 8 (државни секретар за положај жене), 4 Државних секретара везаних за Председника владе и 10 везаних за министра. У влади Р. Бара (*R. Barre*) од новембра 1976. било је 17 министара и 18 државних секретара. Састав прве три владе садашњег седмогодишњег председничког мандата је следећи:

	Прва влада Мороа (Mauroy)	Друга влада Мороа	Трећа влада Мороа
Државни министри	5	5	—
Министри које одређује Председник Владе	2	3	2
Министри и они који се одређују поред министра	23	26	21*
Државни секретари уз Председника Владе	3	2	3
Државни секретари уз министра	9	7	16
Укупно не рачунајући Председника Владе	42	43	46

+1 Државни секретар је представник владе и 6 делегираних министара

І ОВЛАШЋЕЊА МИНИСТРА

Министар одржава непосредне односе са Државом у оквиру владе и са јавним службама у свом ресору. Власт владе у целини и сваког појединог министра је различита, па се и њихова прописана овлашћења разликују по садржају и устројству. При проучавању овлашћења министра мора се узети у обзир да активност владе обухвата и администрацију(7), али да се владина активност не своди искључиво на администрацију.

А. Министар у влади

1) Начела

Овлашћења министру дају „могућност деловања” и представљају „садржину” његове функције. Устав међутим, не регулише овлашћења министра. Устав дефинише појам владе(8) и ставља је под ауторитет Председника владе (члан 21.). Није предвиђена никаква подела овлашћења између Председника владе и министра. Председник владе располаже свим службеницима и свим административним службама, сем у случају Уставних овлашћења Председника републике у редовним случајевима (члан 13.) и у изузетним околностима (члан 16.), или у случају овлашћења предвиђених у основним законима (закон од 28. новембра 1958, о овлашћењима у области именовања). Иако право разликује области којима управља Председник републике и оне којима управља влада, а пракса поставља проблем стварног шефа владе, две ствари су јасне што се тиче министра и његових овлашћења. Са једне стране, Председник републике је носилац државне власти и „не постоји други индивидуални ауторитет ни министарски, ни цивилни ни војни”(9). Са друге стране, Председник владе има овлашћења извршења закона и регулативе (члан 21).

2) Сарадња и споразумевање министара у влади, солидарност

Министри представљају владу у јавности. Они су солидарни у свом деловању, мада при томе могу изражавати своје индивидуално мишљење. Министри имају овлашћења и када влада врши своју пуну надлежност и када обавља текуће послове. Као члан владе министар износи и заступа потребе свог одељења пред Председником републике, Председником владе, парламентом и колегама. Пошто су министри солидарно одговорни за политику владе, сваки министар води рачуна о последицама које производе мере других чланова његовог одељења. Министри морају

(7) Не сматрају се „административни” односи између владе и Парламента и међународни односи.

(8) Влада по правилу има првенство у власти и управљању народом, под контролом Парламента (члан 20).

(9) Изјава Генерала Де Гола (De Gaulle), анализирао је Ж. Масо (J. Massot) у делу „Председник Републике у Француској”, Француска документација, Paris 1977. страна 44. Видети исто његову студију „Председник Владе у Француској” Н. Е. Д, Француска документација, Paris 1979. страна 61. Устав од 1946. је изричито предвидео само Председника Савета као Шефа владе и администрације, што у стварности није било тако. Заједнички програм левих партија (1972.) прокламовао је институционалну равнотежу у корист Председника Владе.

прихватити неопходност постојања шефа, па треба да пронађу праву меру својих изјава и ћутања, послушности и иницијативе.

Министар у свом деловању расветљава владин политички избор, вршећи „синодалну“ функцију на основу које са пуним правом учествује у раду Министарског савета(10), где се утврђује политика државе и где се може изјаснити и о питањима ван своје уске надлежности. У том својству, министар учествује у вршењу овлашћења владе (на пример, овлашћења при стварању закона, остваривању прописа из чланова 38 и 47, именовању, увођењу опасног стања, остваривању одговорности из члана 49, уставној ревизији, законодавном референдуму). У следећој тачки се разматра питање да ли је ово учествовање формално или ефективно.

3) Овлашћења министра и „председнички систем”

Министарски савет је био инструмент јачања председничког система. Израз „управљање” у Уставу се везује за Председника владе, а некада за Председника републике. За Председника републике су везани најважнији акти управљања. Министар, између осталог, мора водити рачуна о класичним овлашћењима монарха која припадају Шефу државе(11). Исто тако, Председник републике својом арбитражом омогућава „правилно функционисање јавне власти и континуитет Државе” (члан 5.). Тај принцип континуитета је у основи администрације, па је Председник републике центар стварне иницијативе свих владиних акција(12). Поверљиве и јавне директиве које Председник републике упућује Председнику владе су обавезне. Директиве Председника републике министрима су ређе и спорне, јер се мора узети у обзир и ауторитет Председника владе. Осим обичне арбитраже, Председник републике може да се усредсреди на актуелне проблеме (монетарне, буџетске, просветне, социјалне, привредне, европске и друге проблеме). Сви Председници републике су дали свој печат некој конкретној области (културе, урбанизма, стандарда, просторног уређења, индустрије). У најбољем случају, ове интервенције могу користити министру, јер их добија директно, тако да може стећи или сачувати „политички положај”. Некада, међутим, ове интервенције доводе до мешања стручних саветника или отправника послова Председника републике у рад министра, а нарочито у „посебним доменима”.

4) Овлашћења министра и прерогативи председника владе

У оквиру који поставља Председник републике, Председник владе решава преко министара конкретне проблеме. Председник владе „располаже администрацијом” (члан 20.) у смислу да може утицати на свако-

(10) Изгледа да се у Уставу разликује „члан Владе” (члан 8. став 2, члан 23. став 1, члан 31. став 1, члан 68. став 2) од „министра” (члан 19, члан 21. став 2, члан 22. и члан 82. став 1). У Министарском Савету учествују чланови владе, али не увек и државни секретари. Аутономни државни секретари некад се подводе под појам министра. У садашњој Влади, делегирани министри и државни секретари, учествују само „у пословима из њихове надлежности и са дозволом Председника Републике”, што произлази из принципа колегиталности.

(11) У области судства, дипломатије, законодавства, регулативе и администрације, cf. J. Massot „Председник. . . .”, op. cit. страна 141.

(12) Генерал Де Гол је говорио о таквој арбитражи „у средишту одлучивања ван политичких додира”. На конференцији за штампу, 9.IX 1968. рекао је „Шеф државе одговара за стабилност институција, за континуитет обављања јавних послова”.

дневну делатност и интервенисати при решавању свих проблема, који се јављају при деловању једног министарства. У обављању арбитраже и координације Председник владе може сматрати или да министар има посебну улогу или да га треба подвргнути конкретној и строгој контроли и интервенисати у битним ситуацијама. Интервенције су обично јавне и имају политичку важност али Председник владе може препустити арбитражу министрима. Право именовања, слично ономе Председника републике, може бити поверено министрима у циљу поједностављења и деконцентрације послова. Члан 21. омогућава Председнику владе да делегира нека овлашћења. Делегирање се врши декретом Председника републике који премапотписује Председник владе. Ово делегирање (непрецизан термин) је привремено (у случају изостанка) или стално(13).

5) Смисао „колегијалности” и хијерархизација послова

Одлуке Савета обавезују министре. Владина политика је јединствена и министри је солидарно подржавају и имају „право и дужност да изразе своје мишљење о свим проблемима”(14). Ефективно учествовање министара није једнако. Учествовање је формално у случајевима када министар треба да се изјасни одмах, и то о нечему што је ван његове надлежности. Ова пракса није ни стална ни забрањена, а зависи од личности Председника владе и министара који ће умети или неће, да јасно одреде границе интервенција. У случају да министар прекорачи границу толеранције или своје неслагање изнесе у невреме, једини излаз може бити његова оставка(15). Министар није везан за своје одељење. Период преговарања, припрема, консултација, који претходи доношењу одлуке може се квалификовати као колегијалан. Доношење одлуке, међутим, није колегијално, већ је доноси Председник републике „узимајући у обзир” сва мишљења: и зато се каже да је одлуку „донео Савет”.

Све ово не искључује могућност индивидуалног утицаја министра на Шефа егzekутиве, али независно од тога што је министар члан владе. Неки министри имају посебну и важну улогу и могу остварити свој утицај, а нарочито у случају када влада нема круто одређену политику. Стицај околности некада може довести владу до потчињености Министру финансија који има потпун увид у делатност владе захваљујући контролорима финансија и праву премапотписа за све акте који имају и финансијске ефекте. Министарство за социјалне проблеме је дуго било „подређено”. Међутим, ова ситуација се изменила(16). Могуће је да министар својим деловањем утиче на друге министре и структуре, како би себи обезбедио помоћ.

(13) Сектор поверен тз. „делегираним” министрима који добијају овлашћења на основу декрета о номинацији.

(14) В. Chenot, Бити министар, Plon 1967, страна 66.

(15) Цитирају се само старији и јасни случајеви повлачења Ж. Ж. Серван — Шрајбера (J. J. Servan - Scheiber) у јуну 1974. и П. Сидроа (P. Sudreau) у 1962. (супротно ранијој употреби референдума).

(16) Трећа влада Мороа (Mauroy) је образовала 3 сфере приоритетних овлашћења према важности проблема и према личностима заинтересованих. Прва је сфера непосредне интервенције Председника владе, друга сфера је домен буџета, финансија, привреде, погрошње, а трећа уређује социјална питања, здравство, радне односе, становништво, репатријацију.

Б. На челу министарског одељења: индивидуална овлашћења министра

1) Принцип аутономије и његови основи

Шеф државе ограничава аутономију министра на политичком плану, а Председник владе је ограничава на административном плану, чак и што се тиче управљања унутар одељења. Ипак је министар тај који лично представља државу у свом одељењу и директно управља службама.

Логички и хронолошки, прерогативи министра произлазе из декрета Председника владе о номинацији и из састава владе, а затим и из декрета о овлашћењима министра. Декрети Председника републике донети на основу мишљења Државног савета, утврђују овлашћења и положај носилаца министарских функција. Подела административних послова је практичан израз поделе рада. Министарство, као облик централне администрације, је државни орган, а није му признато својство правног лица (СЕ 27. јануар 1960. Roche, страна 60). Министар има посебна овлашћења и ужива аутономију коју захтева јединство управљања, службеника и поверења. Министар има неоспоран ауторитет у свом одељењу и једини заступа предлоге служби пред владом.

2) Учествовање у законодавству и постојаност министарске власти

Као шеф администрације, министар се бави свакодневним и дуго-рочним проблемима. Министар не би требало да се преоптерети свакодневним питањима. Одговоран је за вођење политике у свом министарству и остварује и тумачи политику владе. Министар управља службама, подстиче њихов рад, прилагођава их, ствара нове, координира њихов рад, укључује их у рад централне администрације, контролише их, како би се избегла нерационалност и арбитерност. Министар и његови сарадници располажу духовним, техничким и финансијским средствима које користе за одређене циљеве.

Осим Председника владе који има пуно регулативно овлашћење, остали министри не могу издавати општа и стална правила, изузев у случају изричите и ограничене хабилитације (законске или нормативне). Министри учествују у регулативном (редовном и директном) овлашћењу Председника владе. Иако немају опште регулативно овлашћење, министри имају индиректно или ограничено овлашћење(18). Постојала је тенденција да се сматра да циркулари или директиве стварају правна правила, међутим, јуриспруденција не признаје то својство циркуларима, а директивама га признаје само под одређеним условима(19).

Министар има хијерархијску власт над службеницима. На основу ње, министар издаје наредбе, одређује службене положаје (додељује места, врши промене, одређује степене у хијерархији, утврђује правила

(17) Прецизан и скорашњи пример разграничења, J. O. од 22.IV 1983. и декрети који прецизирају овлашћења министара које делегира Министар за социјална питања и националне солидарности и Министар рада и овлашћења државног секретара.

(18) O. Wiener, Истраживања о регулативним овлашћењима министра, L.G.D.J., 1970.

(19) J. Boulouis, О једној новој категорији законских аката, Eisenmann-Cujas, 1975, страна 191.

напредовања у служби, утврђује потребе служби), има дисциплинска овлашћења према подређенима, има овлашћење упућивања и преиначавања. Министар и без изричитог овлашћења има овлашћења у области интерне организације. Министар као шеф служби има прешутно овлашћење да доноси правила доброг функционисања која се могу односити и на грађане (СЕ, 7. фебруар 1936. Жамар (Jamart). Ово право му омогућава да успостави организацију служби (СЕ, 1. април 1949, Шавно (Chaveneau), или да укине службу (СЕ, 27. јануар 1961, Ваније (Vannier), или одреди положај нижих службеника, ако се ради о њиховим платама или праву на штрајк, у оквиру закона и општих правних принципа (СЕ, 24. април 1964. Национални синдикат лекара казених установа). Министри у принципу немају право постављања службеника, али им се оно често делегира, а ако га врше Председник републике и Председник владе, министар има право предлагања и премапотписа.

Министар не може наметнути обавезе грађанима. Вршећи своју ауторитарну власт, министар гарантује и обезбеђује грађанима (СЕ, 1. март 1946, Лорио (Loriot) добро управљање, пракса је, међутим, у мноме различита(20). Правилима о деконцентрацији пренет је већи део овлашћења у области одлучивања на локалне функционере или на ниже функционере. Делегирање овлашћења омогућава министру да се растегрети послова. Делегирање мора бити изричито дозвољено, објављено и не сме бити потпуно. Може се делегирати право стављања потписа (акт одобравају одговарајућа лица) и овлашћења (што подразумева преношење функције и немогућност евокације оног коме је делегирано). Делегирање овлашћења у корист хабилитованог службеника врши се одлуком министра (службеници су набројани у декрету од 23. јануара 1947.). Право премапотписа се не може пренети.

Министар може предузети значајне мере захваљујући свом праву премапотписа у односу на делатност владе у његовом одељењу ако се ради о пројекту закона или декретима. Ово овлашћење Председника владе већ дуго се признаје, мада се различито формулише, па се може и различито тумачити(21). Премапотпис правно представља сагласност, а обавезан је када се одлуке Председника владе извршавају уз сарадњу министара. Председник владе има посебна овлашћења. Због неслагања међу министарствима траже се бројни премапотписи, тако да и секундарне мере добијају правну снагу.

Премапотпис је раније имао вредност простог потврђивања. У почетку парламентаризма правом премапотписа делила се одговорност Шефа државе, а касније премапотпис је резултат поделе министарстава и средство њихове координације. Недостаци премапотписа се анализирају као мане у форми (СЕ, 13. јули 1957, Привредна комора Орлеана (Orlé-

(20) У вези са правом евокације Председника владе према делегираним министрима; или у вези са аутономним државним секретарима (који су компликовали класификације) или у вези са државним секретарима који имају право одлучивања само ако га министар делегира.

(21) Закон од 31. VIII 1871. прописује да сваки акт Председника Републике мора премапотписати министар. У Уставу од 1946. (члан 47, став 4) премапотписује само „заинтересовани“ министар. Право премапотписа не обухвата аутономне државне секретаре (С.Е. 24. јун 1954, Национални синдикат инжењера аеронавигације). Устав од 1958. (чланови 19 и 22) право премапотписа даје само министрима. По машлењу Државног Савета од 11. јуна 1974. ово право обухвата и аутономне државне секретаре. Државни секретари се сматрају за „министре“ што се тиче премапотписа (С.Е. 21. јануар 1977, Перон Мањан (Peron Magnan) и други).

ans-a), страна 474, 21. фебруар 1958, Национална федерација рудара, страна 122). За вршење регулативног овлашћења није потребно ни „одобрење“ ни „удруживање“. Декрет неће премапотписати министар који треба само „да води рачуна“ о декрету (СЕ, 5. октобар 1966, Комитет функционера француске радиотелевизије, страна 515). Право премапотписа немају ни „заинтересовани“ министри (Устав од 1946), ни „одговорни“ министри, већ они „задужени за извршење декрета“ (Устав од 1958.). Државни савет је прецизирао ову одредбу (СЕ, 27. април 1962, Сикар (Sicard), страна 279, 25. јануар 1963, Лемаркије (Lemarsquier), страна 48). Данас право премапотписа има министар који предузима мере за извршење одлука, онај чије се одељење супротставља одлуци или чије службе интервенишу при њеном извршавању. Министар финансија је у посебном положају, јер је заинтересован за све одлуке које имају финансијске реперкусије. И други министри имају важну улогу, на пример при доношењу техничких одлука (у области образовања, кооперације итд.), а треба имати у виду и потребе Спољних послова. Међу министрима који више него остали користе право премапотписа треба поменути министра унутрашњих послова, министра правде и министра одбране.

Постоје и друга средства правне заштите, овлашћења која дозвољавају, на пример, закључивање уговора у име државе и заступање државе пред судом⁽²²⁾. Овлашћења министра у парничним стварима, омогућавају му, мада је то у супротности са принципом јединствености државне власти, да оспорава пред судом одлуке другог министра (СЕ, 10. март 1923, Министар финансија, 2. новембар 1934, Министар унутрашњих послова). Постоје и посебне одредбе о овом праву (закон од 30. јануара 1923, члан 6). Ово је добра илустрација поштовања индивидуалности министарства као центра одређених интереса. Министар може истаћи приговор незаконитости неког акта, ако га није премапотписао. Државни савет упућује министру све жалбе које се односе на спорове из његове надлежности. Остварење идеје специјализације у парничним стварима покреће нови проблем — проблем једнакости.

Министри равноправно врше своје функције, водећи при томе рачуна о међународним и унутрашњим, економским, политичким и финансијским уговорима. Питање је да ли министар располаже средствима намењеним службама и буџетским кредитима. Министар води рачуна о трошковима и потписује налоге за исплату. Као главни наредбодавци, министри су једнаки. Једино финансијска питања стављају Министра финансија у повољнији положај. Неки министри су „лод утицајем“ и у посебном положају:

— Министар правде, јер је Шеф државе гарант његове независности (члан 64). Министар правде именује чланове Вишег судског савета. Председник владе представља у овом случају место кратког споја;

— Министар спољних послова је у посебном положају у односу на Председника републике (с обзиром на овлашћења Председника републике: давање акредитива, преговарања и потписивања уговора);

⁽²²⁾ Посебан је случај државних дугова и потраживања када само судски заступник Трезора може представљати државу пред административним судом.

— Министар одбране је под ауторитетом Председника владе (који је одговоран за одбрану, члан 21), има директан приступ Председнику републике (који је војни командант и гарант независности, члан 5 и 15) и добија њихове директиве. Влада, међутим, располаже оружаним снагама (члан 20).

Министар је „на челу“ међуминистарских пројеката када се они првенствено тичу његовог одељења. Министар не може утицати на одлуке другог, па поједина министарства врше мањи или већи међуминистарски утицај.

В. Вршење овлашћења и међуминистарска координација

Специјализација треба да одговара стварним потребама. Врши се под притиском појединаца, група или јавности. Она је резултат и усававања управљања. Лоше стране специјализације министарстава отклањају се њиховом координацијом. Координацијом се отклањају прекорачења надлежности, област „ничије земље“ између министарстава, појава и менталитет изолационизма или империјализма, омогућава се њихова духовна и функционална повезаност.

Координација може бити емпиријска (лични односи, размена нота, доношење одлука) или формална (премапотпис министра и директиве Председника владе имају улогу у координацији). Координацију олакшавају и јединство и покретљивост службеника, као и мешовити саветодавни органи, који представљају неколико министарстава. Основни механизми координације у рукама су Председника републике или Председника владе и они врше прегруписивање свих или неких министара, узимајући у обзир или не, њихове директне сараднике и високе функционере⁽²³⁾. Може се установити стални орган са прописаном надлежношћу, овлашћењима и правилима функционисања (Међуминистарски савет или Комитет); или уже тело (Комитет или Савет) који нема стални састав и које заседа по потреби. Када том ужем телу председава Председник републике оно се назива Савет, а Комитет, ако председава Председник владе или неки од министара или државни секретар Председника владе. Генерални секретаријат владе игра веома важну улогу у координацији, а нарочито када задатке на међуминистарском нивоу „предлаже“ Председник владе. Ови задаци се распоређују различитим телима (делегираним министрима или државним секретарима, високим комесарима, дирекцијама, јавним установама).

Састав овог „система“ око Председника владе је променљив, а сектори које покрива су различити (привреде, планификације, информатике, уређења). Међу службама од општег интереса у основи су међуминистарске оне које се баве „особљем“ и „информатиком“. Појава супер-министарстава координатора представља претњу специјализацији и једнакости министара. Координација може имати и „непожељне последице“. Смањивање броја министарстава и проширење њихових послова могу довести до тога да се питање координације поставља у оквиру једног министарства. Мора се водити рачуна о самољубљу и супарништву између мини-

(23) О овоме Ф. де Бек (F. de Baesque) и Ж. Л. Кемон (J. L. Quemonne) „Администрација и политика за време Пете Републике, Државна фондација за политичке науке, 1982, страна 139.

старстава. Долази до поделе међу особљем, до 'нове специјализације. Доказано је да је у присуству аутономних (јавних установа) или зависних (делегација, мисија) координационих тела отежано заједничко деловање хоризонталних и вертикалних структура(24). Употреба финансијских средстава и особља је проблематична. Доношење заједничких одлука, консултативни поступци могу успорити акцију и ослабити одговорност.

Проблем координације не поставља се само на међуминистарском нивоу, већ и на ванминистарском плану. Могућност деловања министра зависи од односа са службама, њиховог квантитативног и квалитативног уређења и особља.

II УНУТРАШЊА ОРГАНИЗАЦИЈА МИНИСТАРСТВА

А. Улога и принцип артикулације

На унутрашњу организацију се неизбежно одражава вертикални или хоризонтални положај министарства и његова улога у међуминистарским односима. Општа морфологија министарстава је слична, мада се организација прописана у декретима, разликује од одељења до одељења(25). Организација се временом може мењати и у оквиру истог министарства. Промене у организацији могу довести до извесне нестабилности министарства (као код министарства просвете), а у неким случајевима је све до недавних промена била окамењена (на пример, спољни послови). У организацији превладава емпиризам и поред делимичних промена и нових иницијатива. Тенденција је да се хијерархијска структура сматра за најфункционалнију, прилагођену мисијама, погодну за усклађивање служби и најадекватнију различитим околностима (историјским, политичким техничким, објективним). Не постоји, међутим, чаробна формула, ни савршено и систематско решење за савладавање тенденција ка гигантизму, комплексности, променљивости. Једино решење је да се императиви дохотка и трошкова ускладе са општим политичким решењима, мада се при томе може доћи до арбитрерности уместо да се она отклони.

Закони развика и редукције организације министарстава нису установљени. Тачно је да сталност служби доводи до њихове крутости, технократизма и великог утицаја. Министар мора и може да врши одлучујућу улогу, јер једини одлучује и политички је одговоран. Уколико министар неодлучно поступа, „везаће се“ за службе које су у редовном случају задужене за припрему послова, давање форме одлукама, њихово уређивање, указивање на тешкоће или на „негативне“ последице (под условом да се овај израз прецизира).

Б. Структуре и њихова систематизација

Ако се кабинет остави по страни, структуре су следеће:

1) Генерални секретар

Министарство Председника владе („Министарство Матињон (Matignon)“) има у свом саставу генералног секретара владе. Друга мини-

(24) R. Drago *op. cit.* страна 96.

(25) Некада је у питању законодавно овлашћење, а нарочито када се ради о првим закона о финансијама или неким „основним принципима“ из члана 37.

старства га немају или га немају стално. Његово овлашћење усаглашавања одлука врше делегирани министри. Природа функција државног секретара тешко се дефинише, па је установљена њихова типологија(26). Када државни секретар нема само почасну функцију, он може бити задужен за:

- општу администрацију (на пример у спољним пословима) и при томе врши административне функције министра, а министар одређује политику одељења. Ова концепција није остварена у Француској;

- хоризонталну координацију (као на пример у министарству просвете 1963). У тој области Генералне дирекције нису доследне;

- специјализацију и при томе издавају једну или више служби у оквиру Министарства за везу (нарочито у војсци);

2) Генерални директори, директори, шефови служби, помоћни директори под-директори

Председник владе и министри имају одговарајуће структуре на располагању, у зависности од положаја у хијерархији и функционалне специфичности. Структуре имају ограничену финансијску и административну аутономију, мада неки органи под окриљем министра имају својство правног лица.

Број дирекција је променљив(27), више — мање су најугицајније и најмоћније у одељењу, као што су и у влади (на пример, Дирекција трезора, Дирекција за међународне економске односе).

Генералне дирекције обухватају подручне службе и уже структуре (дирекцију, службу, под-дирекцију, канцеларију). Имају велики и хоризонтални и вертикални утицај и широка овлашћења. Обично је подела на дирекције које врше послове министарства, дирекције за послове надзора и дирекције за послове „унутрашње организације“ (управљање особљем, материјалним и финансијским средствима, документацијом, односима са јавношћу, пословима предвиђања, процесним стварима итд.). Ова хоризонтална подела служби постоји и поред покушаја међуминистарских груписања (у области документације, заједничког снабдевања). При избору алтернативе поделе „вертикално — хоризонталне“ не води се довољно рачуна о „локалним“ потребама и тешко се прихвата оријентација ка децентрализацији (чак и само њена чисто географска димензија).

Службе се састоје од више канцеларија или под-дирекција и оне обављају функције које не припадају директору. Шефови служби су по хијерархији изнад помоћних директора и под-директора.

У сваком министарству има 6 до 10 директора (мање од 5 и више од 20 су екстремни случајеви). Директорима некада помажу службеници посланства. Директори уређују под-дирекције. Посао директора не разликује се много од посла помоћног директора, али је звање директора угледније.

Министар може делегирати право потписа директорима и под-директорима. Неки чланови кабинета уживају то исто право, па велики број носилаца овог права представља тешкоћу.

(26) Видети „Суперструктуре централне администрације“ I.F.S.A. свеска број 8, Paris, 1973, Sujas, а нарочито истраживања П. де Форжа (P. De Forges), страна 109 и Ф. де Бека (F. de Baesque), „Централна администрација Француске“, Арман Колен (A. Colin), Paris, 1973, страна 168.

3) Канцеларије и други органи везани за министра

Под-дирекција је подељена на канцеларије (2 до 4). Канцеларије чине функционери који у принципу немају лична овлашћења, већ припремају одлуке и представљају стални елемент министарства.

Стални или привремени консултативни органи постоје у свим министарствима. Неки органи раде за поједина министарства (Виши савет за министарство транспорта, министарство просвете, министарство правде итд, Генерални савет за министарство грађевина). Неки органи су заједнички за сва министарства (Државни савет Главна контрола). Консултативни органи могу представљати сметњу, ако наметну свој технички поступак и доведу до концентрације (сметња у смислу да умањују одговорности, успоравају рад, праве сувишна понављања, не узимају у обзир практичну страну проблема).

Инспекцијска тела сачињавају функционери који раде за рачун министра, контролишу службе, врше периодичне инспекције или посебне интервенције. Њих не чине сви службеници који носе назив „инспектор”. Уз Инспекцију рада треба поменути Инспекцију финансија која је најутичајнија због своје контролне функције и функције обавештавања Кабинета, мада јој је данас утицај мањи него раније.

На крају треба поменути Јавне установе предвиђене институционалним правилима, везане за различита одељења.

В. Службеници и њихове категорије

1) Категорије

На челу хијерархије су генерални директори и директори, не рачунајући генералног секретара. Директоре именује декретом Министарски савет (члан 13. Устава). На овим „високим положајима” су функционери, мада не увек. Директори се бирају на основу стручности и политичког опредељења, „зависе од” владе, а министар може по својим мерилима бирати директне сараднике(27). Иако могу добровољно дати оставку, директори не морају обавезно остати на свом положају при промени министра. Директори аутоматски губе само делегирано право потписа. У ствари, просечна дужина обављања функција је иста: министра 2,9 година, а директора 3,4. Деликатан је проблем „узрока именовања” директора од кога се министар ограђује.

Службе шефа служби, под-директора, помоћника директора, иако нису „високе службе” додељују се функционерима централне администрације са завршеном Е.Н.А. (Државна управна школа — Ecole nationale d'administration — прим. прев.) За ове службе важи правило о периодичној променљивости службеника. Одступања су могућа у одређеним границама, због стручности и врше се декретом Државног савета. Пошто су министарска тела укинута (декретом од 26. новембра 1964), министри

(27) Декрет од 21.III 1959. (члан 1) као додаток Општег статута. О овоме цитирано дело Ф. де Бека, В. Силвера (V. Silver), „Режим рада дирекције централне администрације”, Судска пракса административног права, 1965, страна 132.

заједно бирају тела. Мишљење прво даје министар јавних функција, а затим одлуку заједно доносе Председник владе и заинтересовани министар.

Нижи службеници који омогућавају рад министарстава, су: функционери централне администрације, аташеи централне администрације, секретари администрације и административни секретари централне администрације. Функционери централне администрације образују међуминистарско тело и омогућавају да се о неком административном проблему донесе заједничко мишљење(28), све су бројнији у министарским кабинетима и нису више везани само за централну администрацију. Аташеи образују тела министарства са међуминистарским статусом и врше своје функције у свакој централној администрацији (или изједначено са њима).

Поред функционера опште администрације, свако министарство према својој специјалности запошљава стручњаке (инжењере, лекаре, инспекторе итд).

2) Средства

Ф. де Бек (F. de Baesque) је у својој студији (цитирана у фусноти) о „суперструктурама централне администрације“, дао следеће податке за 1971. годину о броју: директора — 459, шефова служби — 73, помоћника директора и под-директора — 278.

Подаци о другим средствима и њиховој подели међу министарствима и по категоријама дуго су били непотпун и несређени. Класификације нису биле хомогене. Анализе су се заснивале на арбитрерним подацима. На пример, неки су службенике подручних служби укључивали у класификацију, а други нису. Категоризације не одговарају увек стварном стању (главни благајници трезора нису обухваћени, мада би с обзиром на пораст њихових реалних плата требало да буду). Неслаганост у средствима постоји међу министарствима, али и у оквиру истог министарства, између централних и подручних служби. Важност администрације, ипак, не зависи од средстава којима располаже.

Данас, буџетски извештаји, годишњи извештаји о јавној функцији, дају податке о нумеричком порасту, секторским билансима, спроведеној политици, великим предметима, законским или регулативним мерама(29). За један век (1850—1960) број функционера се улетостручио, са наглим порастом после сваког рата. Пет традиционалних министарстава и даље запошљава већину службеника(30). Нове функције не изискују већа

(28) Декрет од 30.VI 1972 (J.O. од 4.VII 1972) дефинише њихову улогу (члан 1) и одређује да су под ауторитетом генералних директора и директора „задужени да врше административне послове, да извршавају опште владине директиве, да припремају пројекте закона, владине одлуке и прописе. Дају неопходне инструкције за њихово извршење, могу омогућавати координацију послова и обједињавати истраживање тих послова“.

(29) Ове односе је учврстио декрет од 1976, али одскоро су обогаћени и њихова концепција је дилимично промењена. О проблемима композиције, географског порекла видети А. Планта (A. Plantey) „Расправа о јавној функцији“, трећи волумен, 1983, L.G.D.J., Е. Ејуб (E. Ayoub), „Јавна функција“ Masson и Cie; Управљање јавном функцијом и Административне реформе, Годишњи извештај који издаје Француска документација.

(30) 92% за; финансије, просвета, јавни послови, унутрашњи послови ПТТ, цивили одбране. А. Сави (A. Sauvy), Управа и бирократија, P.U.F. Кол (Coll). Шта знам? 712, п 25. Степен пораста се убрзао од 1938 до 1956 (+1,5% годишње) и нарочито од 1956 до 1962 (+2,2% годишње). Аутор, међутим, сматра (страна 28) да пораст не прати ритам развоја државних интервенција, већ неки други.

средства. Нека министарства су смањивала средства (културе, индустрије, пољопривреде) и од 1977. постоји опште константно смањивање броја буџетских места (2040000 грађанских службеника у децембру 1976. и + 4% за 4 следеће године). У периоду 1952—70. пораст буџетских средстава је био велики, али различит према одељењима. Најбројнија одељења су имала највећи проценат раста (националног образовања + 185%, ПТТ + 47,7%). Број службеника у армији је смањен и што се тиче цивила (— 25%) и што се тиче војника (— 43%). Већ дуже време већина државних службеника је концентрисана у неколико министарстава. У случају Министарства просвете и ПТТ-а квалитативно и квантитативно побољшање кадрова је најхитније.

Првог јануара 1980. било је 1786000 службеника, а 2579000 лица са државном платом (што је 12% запослених). У 1981. години влада је имала за циљ да за 18 месеци отвори 125000 места. Закон о финансијама од јула 1981. предвидео је ангажовање скоро 55000 службеника, од којих 45000 државних службеника и 9000 службеника у болницама и здравственим и социјалним установама. План буџета за 1982. додељује 72% од 61000 предвиђених места Министарству просвете, ПТТ-у, Државној полицији, Социјалном министарству. У 1982. години оцењено је да се 45% Државног буџета троши за обављање Јавних функција.

На основу последњег годишњег извештаја о Јавним функцијама израђена је следећа табела:

Подела државних службеника

Средства и категорије по министарствима; Јавне установе су искључене

Министарство	Укупно			ван		у процентима			
	службеника, неслужбеника, радника			лествице					
	1.1.80.	1.1.81.	1.1.82.	1.1.81.	А	Б	Ц	Д	
Образовања	949754	949466	981323	7687	42%	42,2%	7%	8,4%	
са универзитетом, омладином и спортом									
ПТТ	440623	448628	458813	372	8,4—	28,8—	61,4—	1,4—	
привреде,									
финансија	186630	184575	189614	879	18,6—	24,2—	52,4—	4,8—	
одбране	142068	141921	142202	1506	12,1—	25,6—	53,9—	8,4—	
				1371					
				војних лица					
унутрашњих									
послова	135306	135774	138859	727	5,7—	16,7—	73,7—	3,9—	
урбанизма									
стамбено итд	95636	94784	95095	438	10,0—	12,4—	74,7—	2,9—	
правде	38048	40327	43410	1575	19,5—	21,9—	54,8	3,8—	
пољних	24778	25086	25726	343	51,5—	29,4—	17,4	1,7—	
послова и									
међународне	11164	12064	12059	72	75,0—	19,9—	5,1	—	
сарадње									
пољопривреде	27145	28888	30565	413	49,7—	23,7—	22,0—	4,6—	

солидарности,	26826	25996	26866	200	18,7	33,7—	35,4—	12,5—
рада, здравства								
транспорта	14345	15918	14684	116	18,7—	63,7—	15,6	2,0—
служба пред-								
седника владе	2627	2683	2576	96	28,0—	12,6—	46,8—	12,6—

Од 1981. пораст броја функционера је постао политички проблем. Питање је шта се дешава са структурама при промени политичких потреба и ставова. Не одговарају све структуре потребама тренутка, мада се не морају искључити. Оно што је овде тема размишљања, иначе је област административних реформи. Данас реформа обухвата и промену организације министарстава. Као доказ може послужити недавно установљење у оквиру Министарства правде шесте дирекције под називом „општа администрација за снабдевање“ на место раније „службе“ под истим називом. Ово представља враћање на ситуацију из 1964. После 12 година, иако може изгледати као „назадовање“, ова промена одговара новим потребама и поставља се као питање прилагођавања структура задацима. У овој области треба узети у обзир постојање поља државне интервенције и захтеве многих одговорних службеника за већом заштитом, али и за већом слободом деловања. Треба имати у виду и: кратки спој у институционалним структурама због неодговарајућих „одлучилаца“, неподударане уставног и административног аспекта, теорије и праксе. При спровођењу значајних акција треба избегавати хипертрофију и организациону или интелектуалну спорост. Између динамизма и блокирања могуће је наћи праву меру, што показују и промене у неким традиционалним секторима администрације (спољни послови).

Када се врше структуралне промене, основни проблеми брзо излазе на видело (у области образовања, социјалних служби, привреде). Резултат промена могу бити само непотребни поремећаји или повећање комплексности. Следећи метод, могу се емпиријски комбиновати централизација (сужавањем подела) и децентрализација (повећањем броја подела). Акценат се може стављати на логику или на функционалност, али такав начин не отклања арбитрерност. Свако претходно размишљање мора рачунати на незнатну могућност промена у секторској бирократији. Организациона морфологија је релативно сиромашна и треба јој променити облике и тиме се поставља проблем координације. Некада, напротив, „претерана координација убија координацију“ (Р Драго, *op. cit.* страна 102). У сваком случају, убудуће не би требало запоставити модерна средства, као што је информатика. Информатика руши ограде између тела, олакшава хоризонталну комуникацију, развија међуминистарске диспозитиве, доводи у предност службе унутрашње организације, врши прерасподелу послова, може помоћи централизацији и аутономији (А. Планте *Истраживање државе*, CNRS, 1975, страна 88). При расправљању о структурама треба избегавати теоријске погледе и генерализације, апсолутизам принципа. Мора се признати провизоран карактер подела и треба избегавати њихову нестабилност. Овакво круто мишљење потврђује очигледна чињеница да организације иако траже промене не прихватају увек добро реформе.

(Превела са француског Зорица Стевановић)

Marc Gjidara,
Lecturer at the Paris II University

THE ORGANISATION OF MINISTRIES IN FRANCE

In this article, the author analyses the authority of the ministers and the organisation of the ministries, by looking at the position of the ministers in the government, their activities as chiefs of their relevant departments, and the coordination among them. He does this by taking into account the point of view that the position of the ministers is, at the same time, political and administrative.

The President of the Republic is the real generating force of the government's initiative, so that his views (program) determine the activities of the ministers in the government. He rarely issues directives to the relevant ministers themselves, but rather does this through the agency of the Prime Minister; it goes without saying, however, that the activities of the ministers are in alignment with the political program of the President.

The Prime Minister supervises the daily activities of the ministries. He issues orders to the ministers, and his interventions are usually public.

The position of the minister at the head of his relevant department is politically framed by the prerogatives of the Head of State, and administratively by the authority of the Prime Minister.

The minister manages over the activities of his relevant department. The organisation of the ministry is not regulated by law, and therefore can be changed as the case may be. The principle of hierarchy is strongly stressed, and so are the prerogatives of the minister.

The most important authority of the minister regards his legislative initiative (within the competence of his department), and his right of countersignature of the proposals made by the President and the Prime Minister (in matters within the competence of his department). In dealing with one another, the ministers are equal in rights, and jointly support the political program of the government. Their cooperation is formalised by their joint countersignature.

In the matter of appointment to the ministerial function, two principles are applied: the principle of political merit, and the principle of professional or expert skills.

Research has revealed that the number of officials and administrative employees is constantly increasing, and therefore, the cost of their maintenance. The author is of the opinion that this has already become a political problem.

In conclusion, the author is in favour of the modernisation of the administration; he is also for combining centralisation with decentralisation; he feels that horizontal communication should be improved; finally, he is in favour of the introduction of modern technical means into their work.

Marc Gjidara,
maitre assistant à l'Université de Paris II

RÉSUMÉ

L'ORGANISATION DES MINISTÈRES EN FRANCE

L'auteur analyse les compétences ministérielles et l'organisation des ministères en concernant que la fonction des ministères est en même temps politique et administrative et il examine parallèlement la position politique et administrative et il examine parallèlement la position du ministre dans le Gouvernement, ses actions comme le chef du ressort et la coordination interministérielle.

Le Président de la République est le vrai initiateur des actions gouvernementales et ses attitudes déterminent les actions des ministres dans le Gouvernement. Il donne des instructions directes au ministre très rarement, mais il le fait par le Premier Ministre, mais les actions politiques du ministre sont déterminés par la politique du Président de la République.

Le Premier Ministre influence les actions quotidiens du ministère. Il donne des instructions aux ministres qui sont d'habitude publique.

La position du ministre qui est à la tête du ressort, est restreinte sur le plan politique par les prérogatives du Chef d'Etat et sur le plan administratif par les prérogatives du Premier Ministre.

Le ministre dirige son ressort. L'organisation des ministères n'est pas réglé par loi et elle se change beaucoup. En pratique le principe de hiérarchie est exprimé auprès des prérogatives importantes du ministre.

Les prérogatives les plus importantes du ministre sont liées à sa possibilité d'initiative législative (du domaine du ressort) et le droit de contreseing sur les propositions du Président de la République et du Premier Ministre dans le domaine du ressort. Les ministres entre eux ont les droits égaux et ils soutiennent la politique du gouvernement, leur collaboration est formalisée par le contreseing collectif.

Dans l'élection des fonctionnaires on utilise le principe politique et qualificatif. Les analyses montrent que le nombre des fonctionnaires et des employés agrandi permanemment et avec lui les dépenses d'entretien d'organisation. L'auteur se dévoue pour la modernisation d'administration, par la combinaison de la centralisation et de la décentralisation, pour le soulagement de la communication horizontale et l'introduction des moyens modernes dans son travail.