

Жерар Тимсит (*Gerard Timsit*)

професор Универзитета Париз I (Пантеон—Сорбона)

ФРАНЦУСКИ МОДЕЛ УПРАВЕ И ЊЕГОВИ НЕДАВНИ ПРЕОБРАЖАЈИ*

Вебер је мртав. А не да нам мира. Он је казао ко управља, влада. У *Привреди и друштву* и *Научнику и политици* он је поставио начела односа управе и политике у модерним државама, два суштинска начела која су у потпуности прихваћена у свим западноевропским демократијама: 1) Начело потчињености управе политичкој власти: управа нема сопствени легитимитет — она је у демократскоме уређењу инструмент политичке власти којој се покорава. 2) Начело подвојености, непостојање споја политичке власти и управе — смена на власти или бар промена политике су у демократији правило; из овога проистиче да управа не може бити повезана с политичком влашћу. Стога, кад се промени политичка власт на челу државе, она мора бити обновљена у потпуности, док управа напротив, почива на постојаности и трајности. Тако је уставни разврат савремених политичких режима заснованих на начелу смене странака на власти довео до „поделе функционера на две врсте: с једне стране су каријерни функционери, а с друге политички“. Политички функционери, „екстерно одговорни с обзиром на чињеницу да се не могу ни својевољно сменити ни ставити на расположење“, обезбеђују спојеве, али исто тако и раздвајају политичку власт и управни апарат. С друге стране каријерни функционери су „истински функционери“ чији је „позив изнад свега да непристрасно управљају“. Тако Вебер радикално раздваја две власти и њихове улоге. „Определити се, борити, одушевити — с мржњом и пристрасношћу — то су одлике политичара, а пре свега политичког вође. Делатност овога последњег потчињена је начелу одговорности потпуно различитом, чак супротном, оном које важи за одговорност функционера. Функционерова част се састоји у његовој способности да савесно изврши наређење, без обзира на сопствени став, под одговорношћу вишој власти, чак и кад се ова, по његовоме мњењу, упорно држи погрешног правца. Он мора извршити такво наређење као да оно одговара његовом сопственом уверењу“. Француска управа се изградила на ова два начела; веома је веберовска у својој замисли и својој изворној конструкцији. Иако у целини узев, остаје верна веберовскоме обрасцу, она ипак познаје преображаје, нарочито у погледу начела потчињености, а преображаји које трпи, или којима се не опире, међају равнотежу француског политичко-управног апарата.

* Текст предавања које је професор Тимсит, проректор Универзитета Париз I, одржао на Правном факултету у Београду децембра 1984. године.

I. Начело потчињености у Француској има уставни основ. Још је чл. 3. *Декларације о правима Човека и Грађанина из 1789. г.* установио да „начело суверености суштаствено опстаје у Народу. Никакво тело нити појединац не могу вршити овлашћења која од народа изреком не потичу“. Ово је јасно изрекао Устав из 1791. г. додајући: „носиоци управних овлашћења немају никакво обележје представника. Они су службеници, изабрани од народа на одређено време, ради вршења управних функција, под краљевим надзором и ауторитетом“. Ту је било потврђено постојање основне разлике између представника, одн. политичке власти, код којих почива сувереност, који су једино способни да делају у име Народа и носилаца управних овлашћења, одн. службеника, функционера, задужених да изврше вољу политичке власти. Чл. 20. Устава из 1958. г. не предлаже друкчије разликовање и не предвиђа друкчију поделу функција: „Влада одређује и води политику Народа“. Влада је дакле, политичка власт, или бар један од њених израза. А чл. 20. наставља: „(Влада) има на располагању управу и оружану силу“. Управа је на располагању политичкој власти и њен је инструмент.

Оваква организација је установљена с циљем да обезбеди потчињеност управе политичкој власти. Веома је уско и необично преплитане структуре чији танани склоп омогућује прелазак одлучивања од политичке власти на управу и пренос воље политичке власти у управна тела.

1) Преносни склопови су било колегијални, било инокосни органи. Све их, међутим, обележава њихова двострука природа — политичка и управна. Они не праве разлику између ових двеју функција. Они учествују у обема властима на чијој су граници смештени. Они су у суштини састављени од „политичких функционера“ о којима говори Вебер.

Најважнији колегијални склоп представља целина служби Председништва Републике. Окупљајући личне сараднике Председника Републике, службе председништва — Генерални секретаријат, Кабинет и Специјални председников саветник — образују главни зглобни орган између Председника, Владе и апарата Државне управе. Важну одлику ових служби — преносних органа председничке политичке власти — чини висок постотак функционера, посебно оних високих, чланова великих тела (Државни савет, Рачунски суд, Финансијска инспекција, дипломатска служба, префектура) у њиховоме саставу: 93% функционера у доба генерала Де Гола нпр. од чега 58% чланова великих тела, одн. 87 и 56% у доба Валерија Жискара Д’Естена. И данас, под Митерановим председништвом, постоци нису занемарљиви, иако су мањи: 40% функционера, од чега 19% чланова великих тела. (M. Dagnaud et D. Mehl, 1982. 245).

Министарски кабинети, а посебно онај првога министра, одликују се истим обележјима. Политички помоћници шефа и чланова владе, кабинети, остају у функцији у начелу колико и министар којем су придружени. Они извршавају општи задатак усклађивања служби министарства, а понекад у појединим „слабим“ министарствима, не одоле искушењу да се упусте у разматрање појединих предмета уместо надлежних служби. Овде је опет веома висок постотак чланова министарских кабинета који имају функционерски статус, иако је њихово наименовање у начелу политичко. Било је 85% функционера још у министарским кабинетима Треће републике, између 82 и 91% под Четвртом и 90 и 93% под Петом републиком. Тај постотак је дакле, постао позамашан. Неки се не

уштежу да тврде како „улога ове обичајне установе (какви су министарски кабинети) непрестано расте: у следећем десетлећу министарски кабинети ће имати све више одговорности“. (G. Thuillier, 1982. 122).

Други преносни склоп чини владин Генерални секретаријат. Ова необично постојана установа (од 1945. г. било је 34 председника владе, а само 6 владиних генералних секретара) смештена је уз првога министра и игра улогу веома сличну оној коју у Великој Британији има кабинетска канцеларија: припремање дневног реда, сазивање министарскога савета, правни савети председнику владе, оверавање текстова који се морају објавити у службеном листу. Владин Генерални секретаријат има педесетак повереника који су под влашћу генералнога секретара који заузима место названо „службом по владиној одлуци“. Ово место, почев од 1945. г., увек заузима функционер, члан једног од великих тела (најпре дипломата, а потом петорица чланова Државнога савета). Генерални секретаријат чини оно што је названо истинским „управним генералштабом владе (J. L. Quermonne, 1983. 519).

Виши службеници по владиној одлуци ретко уживају такав ступањ постојаности какав познаје владин генерални секретар. Наименовани службеници припадају врсти „политичких функционера“ о којој говори Вебер. Списак оваквих служби је, без исцрпног набрајања, установљен декретом од 21. марта 1959. г.: префекти, ректори, амбасадори, генерални секретари, генерални директори и директори средишњих управа..., све највише службе у управној хијерархији налазе се у начелу на овоме списку. Ови службеници су препуштени владиној одлуци у погледу постављења и престанка функције. Дискреционо право којим владе располажу у погледу ових службеника, који готово у свим случајевима имају функционерски статус, не значи друго до да ће промена владе имати за последницу промену службеника на овим местима. Али оно може подразумевати извесну политичку оданост, ако не влади или странкама на власти, а оно бар владајућим политичким идејама. Мора се без сумње утврдити да је „постојаност начелника у Петој републици била често јача од министарске“ (J. L. Bodiguel et J. L. Quermonne, 1983. 63). Ваља тако исто, приметити да смена политичке већине 1981. г. није проузроковала потпуну измену носилаца јавних функција, те су промене високих службеника, по некима, пре „ротација“ него „лишавања“ или „политизација“ (*Administration et Société*, 1983, 59). На ово ћемо се још вратити. Најновија истраживања потврђују, барем за поједине управе, да почев од 1981. г., постоји стварно повећавање политизације посредним путем, постављањем високих службеника (J. M. Jazperts, 1983. 91). Код ових службеника се дакле, ради о „политичким функционерима“ у веберовском смислу речи, о преносним склоповима чија је улога да у суштини обезбеде пренос воље и одлучивања с политичке власти на управни апарат.

2) Потчињеност управе политичкој власти не проистиче једино из постојања преносних склопова. Потребни су и такви склопови који ће омогућити стављање целине организације под ауторитет средишње политичке власти: водоравни склопови, формални или не, који омогућују кохерентно и једнородно решење и обезбеђују проток информација и распрострањавање политичке воље кроз читав управни апарат. У суштини, два су склопа ове врсте. Најпре, велика тела. О томе је напред било речи. Француска јавна служба је, укупно узев, подељена на функционер-

ска тела, то ће рећи, на скупове службеника подвргнутих истом посебном статусу (истим правилима одабирања, напредовања и каријере), који имају позив истог ступња и врше исту функцију. Нека од ових тела су велика тела. Ова су већ побројана, а уобичајено је да се међу њих уврсте чланови Финансијске инспекције, Државног савета и Рачунског суда, као и неких техничких тела (службе мостова, брана или рудника) и у неким случајевима, или у појединим раздобљима, дипломатска служба и префектура. То су у сваком случају тела службеника који су на врху француске управне хијерархије, тела службеника којима су поверене функције надзора и ауторитета; образовање њихових чланова обезбеђено је великим школама (*E.N.A.* — Национална управна школа, Политехника) и то су свакако тела која уживају велики престиж. Један део њиховог престижа посебно потиче од честог присуства њихових чланова на свим стратегијским тачкама француског управног апарата, но могла би се успоставити веза и у супротном смислу. Мишел Дебре је још 1947. г. приметио: „Управа какву представљају Велика Тела има понекад слабо видљиво, али истинско дејство. Она је Држава.“ (1947. 9.) Од тада је појава распрострањања великих тела по читавоме државном апарату добила у ширини. Уочена је важност великих тела у службама председништва републике. Примећено је присуство — без икаквог изузетка од 1945. — члана једног од великих тела на челу владиног генералног секретаријата. Опет се може истаћи значајан постотак чланова великих тела у министарским кабинетима Пете републике. Држимо ли се трију нетехничких великих тела, Савета, Инспекције и Рачунског суда, ови подаци износе: 1958. — 12,7%; 16,5% у 1960, 18% у 1968, или за целу Пету републику, пре промене политичке већине, 13%; постотак пада на 7% почев од 1981. што представља безначајан постотак (*M. Dagnaud et D. Mehl.* 1982. 334). Овоме се могу додати бројке које је установио Жан Лик Бодигел (*Jean-Luc Bodiguel* 1973—1974. 363), о постотку чланова великих тела који су учествовали у министарским кабинетима у раздобљу од 1945. до 1969: 65% чланова Финансијске инспекције, 49% чланова Државног савета, 46% чланова Рачунског суда, 30% дипломата, 30% префеката (а само од 8 до 15% обичних државних службеника или 8% чланова Управних судова који, иако су одабрани посредством *E.N.A.* — Националне управне школе, не чине део великих тела). Треба најзад, уочити важан постотак чланова великих тела који заузимају начелничка места у министарствима, техничким или каквим другим. Из овога произлази да су велика тела присутна на свим нивоима или бар на свим стратегијским тачкама управног апарата. Последица тога је хомогенизовање управног миљеа и бољи проток обавештења од једне управе другој, пошто службеници имају заједничко порекло и образовање, често су исте генерације, имају личне међусобне везе, заједничку припадност и политичке наклоности. Као што Пјер Гремјон (*Pierre Gremion*, 1976. 292) примећује, „тело је једнородна средина кроз коју обавештење протиче у поверљивој тајности... Друга одлика тела је његова институционална премостивост. Оно омогућује заобилажење бирократских препрека. Но, изнад свега, оно омогућује превазилажење институционалног рапчлањавања у циљу организационог обједињавања... Стога преговарачка снага једног министарства све мање зависи од правног акта којим је устновљено, а све више од његовог положаја у систему тела... Лествица престижа међу

телима обезбедује уређење односа међу организацијама: моћ више зависи од престижа него престиж од моћи. Тако систем тела све више условљава управну координацију“. Толико је довољно рећи о томе, у којој мери велика тела играју неформалну улогу преносних склопова у управном апарату.

Постоје други, формални склопови, који играју супстинску преносну улогу и чије је умножавање, посебно почев од шездесетих, поприлило спектакуларне размере: то су управе с посебним задатком. За ово дугујемо Едгару Пизанију, који је крајем педесетих година предложио јасније разликовање традиционалних бирократских, спорих управа, закрчених својим поступцима, својом тромошћу и строгошћу — класична министарства с вертикалном надлежношћу — и специјализованих самосталних управа, привремених и динамичних, заснованих на делању појединца или екипе коју покреће дух подухвата и које би имале хоризонталне надлежности, које прекрајају поља дејства различитих традиционалних министарстава. Од рата наовамо присуствовали смо појави склопова ове врсте у Француској. Комесаријат за план, Делегација за уређење (D. A. T. A. R.), интерминистарска мисија за уређење обале у подручју Лангдок-Русијон. У свим овим случајевима радило се о несталним управама (које су обухватале ограничен број функционера; по неколико десетина, за разлику од ефектива министарстава које у Француској обично премашују двадесет или тридесет хиљада службеника средишње управе...). Функционери који их чине, службеници су хијерархијски више категорије. Задатак који им је поверен засеца делокруг више вертикалних управа: уређење територије, заштита природне средине, индустријализација једне области, развитак туризма на неком подручју... Понекад су ове управе с посебним задатком ограничене на извођење једног пројекта, чије се извршење потом повери управама које поступају на традиционалан начин. Управе с посебним задатком су, почев од 1970. г., доживеле велики размах, те се намножила ова врста водоравних склопова, на чијем се челу налазила личност коју би штампа онда поистоветила с посебним задатком који јој је поверен. Тако су се појавили нпр. „Господин Безбедност на Друму“ (Г-ин Жерондо 1972. на челу мисије задужене за испитивање средстава побољшања и унапређења безбедности аутомобилиста на путевима и аутопутевима), „Господин Проституција“ (Г-ин Пино 1975), „Госпођа Анти Дрога“ (Г-ба Пелтије 1975) и т.д. Овај покрет није ослабио после 1981. г.: Национална мисија за борбу за запошлење (Декрет од 6. 10. 1981. г.); Комесаријат за проучавање и спречавање великих природних непогода (Декрет од 12. 11. 1981. г.); Делегација за социјалну економију (Декрет од 15. 12. 1981); Стална мисија за управну обнову и напредак (решење од 30. 3. 1982. г.) и т.д. Тежња к поистовећивању управа с посебним задатком са личношћу на њиховоме челу била је таква да се је могло казати како се од управе с посебним задатком прелази на једну „господску управу“ у чему су неки желели да виде рабање једног скупа управних звезда. „Рођена је управа — позориште“ (Ch. Debbasch et al. 1980. 76). Истина је, што истиче и Државни савет у једном од својих извештаја (1982—1983. 106) да су. ови водоравни склопови са разлога квалитета и младости оних који их сачињавају и преузимају, а тако исто и услед већег јединства екипа које их чине, „могли олакшати задатке координације, омогућити увођење нових погледа и ис-

кустава у традиционалну управу и олакшати подмлађивање“: то су, у ствари, преносни склопови. Али, како каже Државни савет, „по цену много нереда и расипања и скупог развлачења средстава“. Оно што Државни савет не каже, јесте да је све ово исто тако и по цену одређеног политизовања управе: личност постављена на чело управе с посебним задатком је често политичар прерушен у техничара или техничар који покушава да направи политичку каријеру, а прихватање овакве службе, једне од оних које се не могу обезбедити друкчије до декретом министарскога савета — високе службе „по владиној одлуци“ — често је само одскочна даска за политичку каријеру. И ова се начини. И у њој се успе.

II. Тако се начело подвојености данас у Француској примењује у условима друкчијим од оних какве је претпостављало веберовско учење. Присуствујемо преображају класичног обрасца односа управе и политике, које француски управни апарат унеколико удаљава од начела на којима је почивао.

1) Више чинилаца је изазвало ово скретање француског управног апарата к нарастајућој конфузији политичке и управне власти. Први међу њима се свакако односи на статус јавних слобода признатих функционерима. Позната је основна разлика која се у француском праву чини између слободе мишљења и слободе изражавања мишљења. Слобода мишљења француског функционера је потпуна. У функционеровоме досијеу не може бити помена о његовим политичким, филозофским или верским убеђењима. Немогућа је дакле, и незаконита свака мера која би погодила функционера са разлога његових убеђења. Функционер има потпуну слободу мисли. Међутим, слобода изражавања његових мисли је ограничена. Изражавање мисли може се вршити у најразличитијим облицима: изјавама, написима, ставовима, понашањем, учешћем у каквој манифестацији, у изборној кампањи, ступањем у неку странку, кандидовање на изборима и т.д... Судска пракса је увела уобичајено разликовање на изражавање мишљења у служби, што је забрањено — не сме се доводити у сумњу неутралност Државе и функционера који је у служби читавога друштва — и изражавање мишљења изван службе, што је дозвољено, под условом да се поштује обавеза резерве, која подразумева функционеру обавезу да своја мишљења, ма каква она била, наклоњена или ненаклоњена тренутној политичкој власти, износи умерено, смотрено, не дајући им провокативно или непристојно обележје. Искључиво под овим условом, чије је поштовање обезбеђено под надзором управнога судства, функционер је потпуно слободан да изражава своја мишљења, чак потпуно непријатељска према влади, може добити одсуство да води изборну кампању под заставом опозиционе странке, може привремено иступити из службе ради вршења синдикалног или политичког мандата који му је поверен и поново бити примљен у службу по истеку мандата, уколико му га бирачко тело не обнови и т.д...

Политичка слобода француског функционера може се проценити ако се његов положај упореди (J. L. Quertmonne et G. Timsit. 1981) с положајем његовог британског колеге на пример, те уколико се подсетимо положаја оних службеника у Великој Британији за које се каже да су *politically restricted*, положаја који од ових службеника захтева претходну оставку на службу уколико желе да се кандидују на изборима за Доњи дом нпр. а у свакоме случају им је забрањен поновни пријем у

службу по истеку изборног мандата... Разуме се да је посебно повољан положај француских функционера у погледу уживања јавних слобода довео до њиховог упуштања у политичке делатности. Чињеница да се је један функционер у такве делатности упустио не представља било какву опасност за његову каријеру. У најгорем случају — ако тамо пропадне — поново ће добити службу у управи у којој је радио. У најбољем — ако успе — посветиће се политичкој каријери — биће посланик, сенатор... А у случају да не успе у таквој каријери, а његова би странка била на власти, министарски кабинети или надлештва му могу понудити могућности запослења или занимљивог унапређења... Уколико би велика либералност политичког статуса функционера била једини чинилац одступања, не бисмо уопште могли објаснити зашто је одступање посебно наглашено у Петој републици. Овај статус у својој либералности потиче заправо од 1946. Тежња к нарастајућем спајању политичких и управних инстанци какву познајемо у Француској, добила је највећи замах после 1958. До овога је дошло услед мешања другог чиниоца одступања, који се, што је парадоксално, односи на постојаност политичког режима какав је успоставио генерал Де Гол. Политичка нестабилност која је владала под Четвртом републиком чинила је управу јединим јемцем трајности државне делатности. Свакако да је тада било политичких наименовања у управи, али је брзо смењивање већина и гарнитуре на власти спречавало да управа доспе у руке једне странке, једне фракције или тенденције. У најгорим случајевима, какви су били ретки, уколико је било политизације наименовања, политизације у супротном смислу, или бар друкчијем, којима су прибегавале потоње владе, успостављале су равнотежу. Под Петом републиком постојаност једног квази-председничког режима променила је ствари из основа. Такав режим располаже дуговечношћу и трајношћу, неопходном за сталну политизацију управе. Сама природа режима који све више постаје председнички, захтева политизовање управе, односно упуштање начела подвојености управе и политике. Зар то није признао један од председника Пете републике: „Неизбежно се крећемо к нарастању председничког система. Из тог треба извући последице. Управљачки састави треба да се промене кад народ избере нову извршну власт“ (наведено према Fr. Bloch — Lainé, 231.).

Трећи је чинилац одступања тежња, која се, како изгледа однедавно јавља, а састоји се у позивању на неопходност политизације наименовања, као на јемство веће ефикасности јавне службе. Аргумент на којем се заснива ова теза јесте, да влада, уколико жели да се спроводи њена политика мора располагати људима на свим заповедним положајима и стратегијским тачкама управе: „У вези с управом говорило се је о отпору променама. Олако се узима да је тај отпор пасиван, те да конзервативност има облик огромног бића, чија се инерција опире спољном покрету. Ја сам убеђен у супротно: уколико отпора има, овај је активан. Резултанту многобројних кретања различитих делова целине — а свако се може уверити да овде постоји понашање које трајно односи превагу над политичким променама — представља то што се управа појављује тако као да има сопствено законодавство и политику.“ (J. M. Delague, *Administration et Société*, 1983. 60.). На основу такве аргументације оправдава се политизација високе јавне службе почев од 1981. — „чак и ако је узела маха више него пре“ и мада су нова регрутовања довела до појаве

„новог профила начелника средишње управе, који све ређе потичу из јавне службе и понекад су чак... мање стручни, него црвени..." (J. M. Delague. 61).

2) У ствари, смисао одступања је двострук. Свакако да се одступање остварује у смислу политизације управе, што ће рећи у стицању политичког надзора над управом. Не сме се међутим, заборавити да све веће стапање политичког и управног у Француској поприма и облик функционеризације политике. Политизација управе, пре свега високих органа, толика је да се може тврдити како су наименовања и каријере једног броја високих функционера повезани с њиховом политичком одашношћу. Пролазак кроз министарски кабинет, што ће често рећи, овако означена лична и политичка веза између младог функционера који је дошао да служи министра и власти — игра улогу замајца за каријеру (J. L. Bodiguel, 1973; R. G. Schwartzberg, 1981). „До недавно је права црта била најсигурнији пут ка власти. Избројаним корацима се успињало по ступњевима политичке хијерархије: општински већник, градоначелник, саветник, парламентарцац, министар. С овога правог пута није било скретања. Данас кретање више није праволинијско, него кружно. Напредује се по спирали. Вазда се пролази и поново долази на виши ниво, кроз три различите хијерархије: политичку, управну и пословну. Ова три света се све више укрштају, засецају један у други, прожимају се. А на челу су им међусобно изменљиви управљачи чије је руковођење и образовање истоветно. Тако се установе и интереси преплићу. Тако се ствара онај троугао моћи у којем се доносе главне одлуке.“ „Изгледа да се оно што је Р. Г. Шварценберг описивао уочи промене политичке већине уопште није променило после тога догађаја. „Конфискована држава“, „монопол једног клана“ — изрази које је Шварценберг употребио да би напао ситуацију пре 1981. (Schwartzberg. 1981, 84—87) — излажу се опасности да се укажу као оптужбе садашње опозиције против већине која је 1981. дошла на власт. Не би се могло прихватити тврђење — изузев у полемичком тону — да постоји француски *spoils system*. Ваља приметити да је, с једне стране, иако је од јуна 1981. до почетка 1983. смењено 20 ректора од 27, као и 99 начелника средишње управе (око 2/3 начелника), а само 3 региона и мање од 10 департмана је задржало своје префекте из времена пре 1981., уобичајена ротација на високим положајима у управи ипак погодила бар половину начелника (J. L. Bodiguel. 1983. 297), а с друге стране, замена високих функционера на највишим положајима у управи није довела до удаљавања ових из службе — уз изузетак у случају ректора који су се вратили универзитетској настави — него до њиховог именовања на одговарајућа места у другим управама и одељењима. У овој погледу префекти су добар пример, пошто је велики број њих после 1981. напустио свој департман, да би потом био именован у другом департману или региону. Истовремено с преображајем начела подвојености постоји још једна појава: функционеризација политике — говорило се је о „функционерској републици“... — односно о масовном уласку функционера у политику. Све веће придруживање, учешће и укључивање функционера, посебно високих, у политичку класу, једна је од појава које највише обележавају развита француског политичко-управног апарата у Петој републици. Постотак парламентарца који потичу из јавне службе у шестоме сазиву, изабраном 1978. кретао се, према проценама,

између 34 и 41%. Министри који су на почетку каријере били функционери, представљају у просеку више од 55% чланова влада у Петој републици. Овај постотак се од 1981. није осетно променио. Данас износи око 50% чланова владе наименоване у јуну 1981.

Јасно је да долази до преображаја начела подвојености управног и политичког, на којем је сagraен француски управни апарат. Да би му се одредила права мера, потребно је тај преображај довести у везу с три чињенице. Најпре, покрет ка преображају се данас у Француској без сумње посебно осећа стога што поређење с Четвртом републиком пружа упадљив контраст. Четврта република је пружала пример непостојаности владе, која је политичку власт и државу чинила slabим. Данас су и политичка власт и држава ојачале и не би се требало чудити што свака од њих јачајући, повећава свој реципрочни утицај на ону другу. С друге стране, одвајање политичког и управног, уколико је суштинско у веберовскомeм обрасцу, није никад било доследно спроведено у демократијама западне Европе, изузев можда у Великој Британији. Одвајање политичког и управног је релативно, те је западни управни модел означен као образац релативне интеграције (G. Timsit, 1985), управо због појаве истовременог спајања и раздвајања политичких и управних инстанци. Најзад, појава и умножавање оног што је названо независним управним властима (Посредник, Висока власт за аудиовизуелну комуникацију, Национална комисија за информатику и слободe, Комисија за берзанске операције, Комисија за истраживање и т. д.), потврђују да начело подвојености ни у ком случају није непознато, нарушено или укинuto.

Обележје поменутих управних власти јесте то, што се њихове функције тичу посебно осетљивих и важних подручја слобода и живота грађана (информисање, комуникације итд.), а њихов статус им, с друге стране, обезбеђује посебну независност у односу на политичку власт. Могли бисмо се запитати, не представљају ли независне управне власти знак успостављања једног новог типа односа између управног и политичког. Стари веберовски образац (потчињеност — подвојеност) уступио би место новом типу односа између управе и политичке власти, новом типу односа код којих би, пошто је потчињеност управе политичкој власти обезбеђена извесном мером политичкога надзора над управом, путем именовања од стране политичке власти, одвојеност политичког и управног у областима од суштинске важности за живот грађана, њихових основних слобода, права на обавештење, приватног живота, убудуће била зајемчена од стране независних управних власти — вазда лоше и вазда скромно.

Вебер је мртав. Вебер нас походи. Вебер се поново рађа.

(превео с француског доц. др Драгољуб Поповић)

БИБЛИОГРАФИЈА

- G. Thuillier, *Les Cabinets ministériels, Que Sais-Je?*, PUF, 1982.
M. Weber, *Economie et Société*, Tome 1., Plon, 1971.
M. Weber, *Le Savant et le Politique*, Introduction par R. Aron, UGE, Coll. 10/18, 1983.
S. Cohen, *Les Conseillers du Président*, Coll. Politique d'aujourd'hui, PUF, 1980.
M. Dagnaud, & D. Mehl, *L'élite rose qui gouverne?*, Ed. Ramsay, 1982.
J. L. Quermonne, *Le Gouvernement de la France sous la Ve République*, 2e Ed., Dalloz, 1983.
J. L. Bodiguel, & J. L. Quermonne, *La haute fonction publique sous la Ve République*, Coll. Politique d'aujourd'hui, PUF, 1983.
Administration et Société. Vers une autre administration «Revue Française d'Administration Publique», N° 26, août-juin 1983.

- J. M. Jaspers, *L'outil diplomatique dans le changement*, 1981—1983. Mémoire DEA, Cycle supérieur d'Etudes politiques, IEP, 1983.
M. Debré, *La mort de l'Etat républicain*, Gallimard, 1947.
J. L. Bodiguel, *Les anciens élèves de l'ENA et les Cabinets ministériels*. »Annuaire International de la Fonction Publique», 1973—1974, Berger-Levrault, 1983.
P. Gremion, *Le pouvoir périphérique*, Seuil, 1976.
Ch. Debbasch, & al. *Revue de la vie administrative en France et à l'étranger Les adaptations de l'administration*, »Revue du droit public» 1980, p. 141—198.
E. Pisani, *Administration de gestion, administration de mission*. »Revue Française de Science Politique», 1956.
J. L. Quermonne, & G. Timsit, *Administration et Politique, Problèmes politiques et sociaux*. »La documentation Française», N° 429, 4 décembre 1981.
F. Bloch-Lainé, *Profession: Fonctionnaire*, Seuil, 1976.
F. de Baeque, & A. Holleaux, *Les problèmes posés par la diversité de l'organisation des administrations centrales*. »Etudes et Documents, Conseil d'Etat», N° 34, 1982—1983. Imprimerie Nationale, 1973.
R. G. Schwartzberg, *La droite absolue*, Flammarion, 1981.
G. Timsit, *Le modèle occidental d'administration*, »Revue Française d'administration Publique», 1982.
G. Timsit, *L'administration traitée de science politique* (sous la direction de J. Leca et M. Grawitz) PUF, 1985, Vol. 2 p. 446—509.
J. L. Bodiguel, *A french style »spoils system«?*, »Public Administration», 1983, Vol. 61, p. 295—300.

Gérard Timsit, *Professeur of the Faculty of Law in Paris, France*

SUMMARY

RECENT TRANSFORMATIONS IN THE FRENCH MODEL OF ADMINISTRATION

French model of administration is, as in all West European democracies based on the Weber's scheme. This scheme includes the following two principles namely: (I) the principle of subordination of administration to the political power; and (II) the principle of separation, namely of lack of unity between political power and the administration.

(I) The principle of subordination in French theory finds its basis in article 20 of the 1958 Constitution. Due to the effect of transmission instruments which may be collegiate or solitary the principle of subordination is in the process of transformation. Transmission instruments consist out of the following services of the Presidency of the Republic: the General Secretariat the Cabinet, and the Special Adviser. The cabinets of ministers are characterized by the same role and elements of distinction.

French public service is divided into functionaries' bodies, namely the communities of employees submitted to the same particular status. Some of these bodies are rather large. Such are for instance Financial Inspection, the State Council, and the Accountancy Court. These large bodies amount to a horizontal instrument of a strong effect and they transform the principle of subordination of administration to the political power into a system in which the administration acts more and more independently.

(II) The principle of separation is also subject to change and departs from the Weber's scheme. Namely, French public servants enjoy a high degree of independence. They often engage into running for office and take part in politics. If they are not successful in their political carrier, they return to the public service.

Departure from Weberian scheme of relationship between politics and administration has two consequences. The author thinks that such departure leads to the politicizing of administration, but also to the ever greater engagement of functionaries into the politics.

Gérard Timsit, *professeur à la Faculté de droit de Paris I, France*

RÉSUMÉ

LE MODÈLE FRANÇAIS D'ADMINISTRATION ET SES TRANSFORMATIONS RÉCENTES

Le modèle français d'administration, comme c'est le cas de toutes les démocraties occidentales, est basé sur la formule weberiste. Celle-ci contient

deux principes: 1) le principe de la subordination de l'administration au pouvoir politique et 2) le principe de la séparation des pouvoirs, c'est à dire l'inexistence de l'union entre le pouvoir politique et l'administration.

1) Le principe de la subordination est fondé sur l'art. 20 de la Constitution française de 1958. En raison de l'action des joints de transmission, qui peuvent être collégiaux ou indépendants, le principe de la subordination est en train de se transformer. Les services de la Présidence de la République: le Secrétariat Général, le Cabinet, le Conseiller Spécial représentent les joints de transmission. Les Cabinets des ministres jouent le même rôle et possèdent les mêmes signes distinctifs.

Le service public français est divisé en corps de fonctionnaires, c'est à dire en regroupements de fonctionnaires soumis au même statut spécial. Certains de ces corps sont de grands corps. Ce sont par exemple l'Inspection des Finances, le Conseil d'Etat ou la Cour des Comptes. Les grands corps représentent un joint horizontal à action puissante, qui transforme le principe de la subordination de l'administration au pouvoir politique en un système dans lequel l'administration agit de plus en plus d'une manière indépendante.

2) Le principe de la séparation des pouvoirs est également en train de se transformer et il s'écarte de la formule weberiste. Les fonctionnaires publics français jouissent d'une grande liberté. Ils posent souvent leur candidature aux élections et s'occupent de la politique. Si la carrière politique ne leur réussit pas, ils retournent dans le service public.

L'éloignement de la formule weberiste des rapports entre l'administration et la politique a une double conséquence. L'auteur estime qu'un tel éloignement conduit d'un côté à la politisation de l'administration, mais de l'autre côté aussi à la fonctionnarisation de la politique.