ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXXII
Књига 70

Нови Сад, март 2010
Број 3

ЧЛАНЦИ

UDC 352(44)2

Mr Ivan Petrović

doktorant na FPN u Beogradu

savetnik u Pokrajinskom sekretarijatu za lokalnu samoupravu

i međuopštinsku saradnju, Novi Sad

FRANCUSKI MODEL LOKALNE VLASTI*

SAŽETAK: U tekstu se prikazuje francuski model lokalne vlasti koji pripada izvornom kontinentalnom modelu, za razliku od anglosaksonskog sistema. Njegovu konfiguraciju odlikuje izrazita glomaznost i brojnost lokalnih autoriteta na različitim nivoima organizovanja. Posebnu specifičnost tog sistema čini ogroman broj komuna, osnovnih jedinica lokalne vlasti, koje se poslednjih dvadesetak godina sve više povezuju u različite strukture interkomunalne kooperacije. Najvećim delom, francuski model lokalne vlasti je tradicionalnog karaktera, imajući u vidu da je oblikovan još u vreme Francuske revolucije i postrevolucionarnom periodu, a mnogobrojne kasnije modifikacije tog sistema nisu u osnovi izmenili njegove ključne elemente. Izuzetak predstavlja velika decentralizaciona reforma 1982. godine koja je startovala u vreme prvog mandata francuskog predsednika Fransoa Miterana.

Ključne reči: kontinentalni model lokalne vlasti, vertikalna subdivizija, decentralizacija, Defereova formula, komune, departmani (arondismani/kantoni), regioni, interkomunalne strukture

Kontinentalni politički model, za razliku od anglosaksonskog, u centar političkog i pravnog sistema postavlja državnu vlast i njene prerogative. Francuski politički sistem u osnovi promoviše superiornu poziciju centralne vlasti. U političkoj i pravnoj teoriji ne retko se govori o francuskoj

* Rad primljen: 17. 12. 2009. godine.

centralističkoj tradiciji koja se bazira na shvatanju Francuske Republike kao *jedne i nedeljive* jakobinske i Napoleonske tvorevine.¹ Savremena administrativna struktura Francuske je centralizovana Ustavom Pete republike od 1958. godine, koji je, inspirisan idejama De Gola, Francusku definisao kao jedinstvenu i nedeljivu Republiku. Francuska se tradicionalno predstavlja kao paradigma unitarne države koja čvrsto sledi njenu logiku, a logika takve države često je kompatibilna sa programima radikalne i ekstenzivne decentralizacije, kakva je u Francuskoj inicirana početkom 1982. godine. Odgovarajućim zakonima i uredbama u periodu od 1982. do 1986. godine sistematski je modifikovano uređenje lokalne vlasti i transformisani odnosi između centra i francuskih provincija. Snažni elementi centralizima u uređenju države glavni su razlog što se u Francuskoj govori o lokalnoj upravi (*administration locale*), a ne o lokalnoj samoupravi, kao izrazu decentralizovanog demokratskog političkog poretka.²

U administrativnom pogledu Francuska je vertikalno divizionirana na tri glavna nivoa lokalne vlasti: komune, departmane i regione, u okviru kojih se posebno izdvajaju interkomunalne institucije, koje sve više postaju jedan specifičan nivo lokalne vlasti. Na svim lokalnim nivoima Francuska ima čak 54 hiljade subnacionalnih javnih autoriteta, što je jedan od najsloženijih sistema lokalne uprave na svetu. U odnosu na anglosaksonski model, koji je isto tako kompleksan, francuski model je monotipski organizovan, gledano iz ugla pojedinih nivoa lokalne vlasti, dok je anglosaksonski sistem politipskog karaktera. Ukupan broj francuskih komuna je aproksimativno ekvivalentan ukupnoj sumi najnižih lokalnih jedinica u svim drugim zemljama Evropske unije.

DECENTRALIZACIONA REFORMA 1982. GODINE

Široka i intenzivna **decentralizacija**, koja je sprovedena za vreme prvog mandata francuskog predsednika Miterana,³ započeta je na nivou zakonskih propisa marta meseca 1982. godine. Fransoa Miteran, prvi socijalistički predsednik Francuske posle II svetskog rata, program decentralizacije je označio kao najveći poduhvat u svom prvom sedmogodišnjem predsedničkom mandatu (*la grande affaire du septennat*). Pre svega, ona je podrazumevala značajnu promenu u teritorijalnoj organizaciji francuske

¹ U Francuskoj je još u doba Revolucije iz 1789. godine, kao događaju-začetniku moderne francuske države i društva, reagovano na snažnu ulogu centralne vlasti u provincijama, tako što je ustavotvorna skupština decentralizovala vlast deljenjem zemlje na departmane, distrikte i kantone kojima se u određenoj meri upravljalo i posredstvom izabranih političkih tela.

² Norton, A. (1994), *International Handbook of Local and Regional Government*, Edward Elgar.

³ Miteran, koji je izabran za francuskog predsednika maja 1981. godine, u to vreme je bio i lider francuskih socijalista, pa je reforma označena u političkom smislu kao socijalistička decentralizaciona reforma, jer je težila izgradnji specifičnog modela države blagostanja (*État-providence*).

države, a posebno u pravcu njene modernizacije i regionalizacije. Kako je imala karakter sveobuhvatne reforme, decentralizacija je imala dalekosežne posledice na sve političke i administrativne aspekte lokalnog organizovanja, duboko menjajući izgled francuske lokalne uprave. Mnogobrojne nadležnosti za odlučivanje devolvirane su sa centralnog nivoa na departmanske i municipalne savete. Tako je, na primer, odgovornost za upravljanje srednjim školama i koledžima devolvirana na regione i departmane, a na sličan način su servisi u sferi socijalnog blagostanja preneti na departmanski nivo.

Impresivna decentralizaciona reforma, u nauci poznata kao **formula Gaston Defferre-a**,⁴ dala je široku legitimaciju i mnogo više resursa i ovlašćenja lokalnim jedinicama u odnosu na dotadašnji period, a efekti decentralizacije su učinili da lokalne vlasti budu daleko efikasnije i efektivnije strukture lokalnog upravljanja. Decentralizacija je promenila i prirodu odnosa između različitih nivoa vlasti, imajući u vidu relacije između države, lokalnih vlasti i intermedijarnih entiteta. Restruktuirani su dotadašnji modeli saradnje i dat je snažan impuls novim kooperacionim aranžmanima ugovornog karaktera između njih. U stvari, kreiran je **novi stil teritorijalne politike** u čijoj osnovi je bio novi obrazac teritorijalne integracije, usmeren na postizanje političke, administrativne i ekonomske revitalizacije periferinih područja u cilju njihove harmonične ravnoteže sa ostalim delovima Francuske. Teritorijalna distribucija nadležnosti otvorila je prostor za nove institucionalne aranžmane, pre svega, u oblasti zajedničkog planiranja i ugovaranja planskih ciljeva. Ekspanzija kontraktualnih odnosa kroz procese pregovaranja imala je centralnu ulogu, dok su ugovori o planiranju između države i regiona (*Contrats de Plan Etat-Régions*) postali glavni institucionalni mehanizmi za odnose između centra i periferije u oblasti javne politike.

U formalno-pravnom smislu, implementacija programa decentralizacije je krenula sa usvajanjem okvirnog zakona (*loi-cadre*) marta 1982. godine, koji je odredio vremenske **faze** u okviru kojih će se donositi serije zakona koji će transferisati izvršna ovlašćenja, administrativne funkcije i finansijske resurse sa nivoa centralne vlasti na diferentne nivoe lokalne vlasti. U naredne tri godine proces decentralizacije je primarno zaokružen, obuhvatajući svaku granu vlasti lokalnog i nacionalnog nivoa i sve aspekte javne politike i administracije. Do kraja 1986. godine usvojeno je i objavljeno 48 zakona i 269 uredbi sa snagom zakona (*décret-loi*). Tim reformama Francuska je postala najmanje centralizovana u odnosu na čitav period posle Francuske revolucije.

U strukturnom smislu, Francuska ima trostepenu lokalnu vlast, odnosno tri nivoa lokalne vlasti: komune (*Communes*), departmane (*Départe-*

⁴ Gaston Defferre je početkom osamdesetih godina 20. veka bio ministar za unutrašnje poslove i decentralizaciju u vreme kada je predsednik francuske vlade bio Pierre Mauroy. Defere je preuzeo odgovornost za uspeh u sprovođenju programa decentralizacije, pa se zbog takve njegove posebno istaknute uloge, proces decentralizacije jednostavnije označava kao „Formula ministra Deferea”.

ments) i regione (*Régions*). Prva dva lokalna nivoa, komune i departmani, tradicionalni su modeli formirani neposredno posle Francuske revolucije 1789/90. godine, dok je tek zakonom iz 1982. godine uspostavljena regionalna dimenzija vlasti kroz 26 regiona (*Régions*), kao trećem nivou lokalne vlasti i administracije.⁵ Kao važan institucionalni mehanizam decentralizacije, regioni generalno obezbeđuju okvir za delovanje nižih nivoa lokalne vlasti, dajući im podršku za ostvarivanje njihovih funkcija.

Francuska je prepoznatljiva po tzv. „teritorijalnoj administraciji“, imajući u vidu da tri nivoa lokalne vlasti imaju na osnovu zakona pravni status teritorijalnih kolektiviteta (*collectivités territoriales*). Upravljanje teritorijalnim kolektivitetima je slobodno i vrši se posredstvom izabranih predstavnika lokalnih saveta pod uslovima koje određuje pravo (Opšti zakon o teritorijalnim kolektivitetima). Pored toga, sistem trostepene lokalne vlasti se bazira na principu administrativne uniformnosti.

PREFEKTORIJALNI SISTEM U FRANCUSKOJ

Institucija prefekta i sistem prefektura u Francuskoj se vezuje za Napoleona i njegovu politiku snažne kontrole centra nad provincijskim upravama. Prefekt (*Préfet*) ima jedinstvenu poziciju u francuskom javnom pravu, bolje rečeno, njegova pozicija je ambivalentna, naime, on je administrator i državni činovnik visoke klase čiji se položaj neprekidno prepliće sa ulogom snažne političke figure. Prefekt reprezentuje francusku državu u departmanima, a postavlja se (i smenjuje) od strane centralne vlasti kao lokalni agent centralne administracije. Kao eksponent centralne vlasti izdignut je na dominantan položaj u odnosu na koga su lokalne vlasti u velikoj meri potčinjene. U političkom smislu, prirodno je da su njegovi interesi često protivrečni sa interesima širenja lokalnih autonomija. Decentralizaciona reforma 1982. godine je preuredila pitanja statusa prefekta i karaktera ovlašćenja koje je uživao nad lokalnim predstavnicima na bitno drugačiji način u odnosu na period njegove jake dominacije. Štaviše, transferiranje prefektovih ovlašćenja u regionima i departmanima na njihove predsednike, a posebno ukidanje prefektovog prava da nameće obaveze i vrši apriornu kontrolu nad odlukama lokalnih vlasti, bili su među nosećim stubovima reforme. Dominantna pozicija prefekta posezala je za pozicijom koja je u suštini predstavljala **tutorstvo** u lokalnim stvarima (*tutelle*). U stvari, apriorna pravna, finansijska i tehnička kontrola centralne vlasti nad lokalnim autoritetima se ispoljavala kroz instituciju prefekta. Za nove predstavnike centralne vlasti u lokalnim entitetima određeni su komesari Republike (*Commissaires de la République*) sa daleko manjim ovlašćenjima u odnosu na njihove prethodnike — prefekte.

⁵ Francuskim Zakonom o pravima i slobodama komuna, departmana i regiona od 1982. godine, regioni su odgovorni za poslove u oblasti srednjeg obrazovanja, stručnog obrazovanja, obrazovanja odraslih, za urbani železnički transport i druge poslove.

GLAVNA OBELEŽJA FRANCUSKE LOKALNE VLASTI

Francuski Ustav Pete republike od septembra 1958. godine utvrđuje princip slobodne administracije decentralizovanih autoriteta i predviđa ulogu prefektura kao dekoncentrisanih delova državne vlasti. Na taj način se kasnija ekstenzivna decentralizacija bazirala na dualnoj delegaciji centralnih ovlašćenja. Ustav Pete republike u osnovi ostavlja netaknut tradicionalni sistem lokalne vlasti u Francuskoj koji je baziran na komunama i departmanima još iz vremena Francuske revolucije. Centralna vlast penetrira u sve sfere društvenog života kroz teritorijalnu i područnu administraciju, a odlučivanje na lokalnom nivou je zbog toga organizovano po *top-down* modelu. Pravno gledano, lokalne vlasti u Francuskoj su javno-pravna tela, sa vlastitim imenom, teritorijom, budžetom, zaposlenim licima, specifičnim ovlašćenjima i izvesnim stepenom autonomije *vis-a-vis* centralne vlasti. Svim lokalnim jedinicama je dodeljen jednak status u okviru **monotipski organizovane lokalne vlasti**. One su po svom izgledu i statusu usitnjene i uniformne jer imaju istovetan položaj, bez obzira da li su seoske ili gradske, velike ili male, s tim da grad Pariz ima poseban položaj. Međutim, političko-upravna stvarnost u Francuskoj se kontinuirano menja, a iza prividnog državnog jedinstva uočava se snažna fragmentisanost teritorije. Kompleksnost lokalnog sistema je posebno uvećana postojanjem velikog broja institucija koje funkcionišu u sferi kvazi-autonomnog upravljanja. Naime, postoji veliki broj asocijacija u javnom vlasništvu za pružanje usluga i organizovanje javnih službi koje su interlokalnog karaktera. Konačno, pojedina funkcionalna administrativna područja ne uklapaju se u granice postojećih administrativnih jedinica (npr. vojni regioni, regioni socijalne sigurnosti i drugi).

Lokalne jedinice na svim nivoima lokalne vlasti odlikuju **veliki dispariteti** i takvo stanje predstavlja jedno od važnih obeležja francuskog lokalnog sistema. **Intenzivna interkomunalna povezivanja** su u velikoj meri praktično zaživela da se francuski lokalni sistem često prikazuje kao četvorostepeni (komune, departmani, interkomunalna tela i regioni).

FRANCUSKE KOMUNE

Komune (*communes*) su osnovne ćelije francuskog sistema lokalne vlasti i najniži nivo administrativne podele i hijerarhije u Francuskoj Republici. One su i tradicionalni element francuske administrativne strukture i teritorijalne podele. Francuska reč „commune” se pojavila u 12. veku i vuče korene od novijeg latinskog izraza „*communia*” (lat. *communis*) u smislu malih zajednica ljudi koji dele zajednički život. U formalnom smislu, kao osnovne jedinice lokalne vlasti, sistem komuna je kreiran krajem 1789. godine, a njihovi koreni se naziru iz vremena parohija od pre Francuske revolucije.

Glavni elementi savremenog lokalnog sistema u Francuskoj datiraju iz vremena Francuske revolucije i neposrednog postrevolucionarnog peri-

oda i uvek su bili čvrsto povezani sa posebnim značajem koje u Francuskoj ima pitanje nacionalnog jedinstva. Odanost francuskim komunama je izrazito snažna, a mnoge političke mere koje su preduzimane imale su posebnu važnost za osnovne lokalne jedinice. Takvi su **arondismani** u velikim gradovima koji formiraju posebne komunalne jedinice i naročito **uni-je komuna i interkomunalni sindikati**, u okviru kojih je grupisano više komuna u cilju izvršavanja specifičnih funkcija ili u cilju zajedničkog pružanja municipalnih usluga. Veliki odliv stanovništva iz ruralnih područja se odvija kontinuirano, što je dovelo do toga da najveći broj francuskih komuna predstavljaju mala naselja ruralnog karaktera koja nemaju više od 500 stanovnika, zbog čega se često kaže da je Francuska zemlja malih naselja, što ilustruje podatak da u Francuskoj ima više od 4 hiljade komuna ispod 100 stanovnika. Ipak, većina stanovništva živi u većim komunama sa prosečno 9 hiljada stanovnika. Jedan broj komuna, tačnije, 36 ima više od 100 hiljada stanovnika, dok 5 komuna preko 300 hiljada stanovnika.

Moderna Francuska ima ogroman broj opština (*communes*) čak 36.565, od kojih su najveći broj vrlo male. Posle reforme od 1982. godine ostao je tako veliki broj malih opština u Francuskoj, od kojih čak 27.794 ima manje od 1.000 stanovnika, a skoro 98% francuskih opština ima manje od 10.000 stanovnika. Komune su veoma heterogene po svojoj veličini, dok istovremeno, sa ogromnim brojem malih komuna postoji i jedan broj izuzetno velikih komuna. Prosečan broj stanovnika u francuskim komunama je 1600. Treba imati u vidu i da su veliki gradovi, kao što su Pariz, Bordeaux ili Lil, takođe, komune sa svojim vlastitim pravima.

Izabrana (elektovana) vlast u svim francuskim komunama su **municipalni saveti** (*conseil municipal*) koji su sastavljeni od direktno izabranih lokalnih savetnika, a svaka komuna ima svog predsednika ili **mera** (*maire*) kao lokalnog lidera. Predsednik komune se bira među izabranim lokalnim savetnicima i ima položaj koji je daleko značajniji od obične ceremonijalne figure. Naime, predsednik je nosilac izvršne vlasti u komuni, on je *chief executive* (šef izvršne vlasti). Uz to, on je odgovoran i za jedan broj čisto administrativnih funkcija i dužnosti (registracija rođenja i smrti, sastavljanje biračkog spiska, vođenje ceremonije zaključivanja civilnog braka). U političkom smislu, on je formalno odgovoran za rad municipalnog saveta i funkcije koje izvršava municipalni savet. U većim komunama, to praktično znači, da je predsednik izuzetno važna lokalna politička figura. Municipalni izbori se u Francuskoj održavaju svakih 6 godina po mešovitom izbornom sistemu, proporcionalno/većinskom. Tradicionalno postoji veliko interesovanje za lokalne izbore u Francuskoj, jer oko 70% stanovništva uzima učešće u lokalnim izborima. O velikoj heterogenosti francuskih komuna govori i činjenica što merovi najmanjih komuna imaju iste odgovornosti i ovlašćenja kao i merovi komuna koje su deset ili dvadeset puta veće.

U praksi pojedine funkcije komuna, koje prevazilaze njihovu osposobljenost za vršenje poslova, pokazuju tendenciju da se postepeno izdig-

nu na departmanski nivo, pre svega, zbog povoljnijih resursa. Takav trend prirodnog prelaženja i tranzicije funkcija na viši nivo organizovanja se praktično ostvaruje bez nekih posebnih legalnih i drugih sankcija. Odgovornosti komune su lokalnog karaktera i kreću se u krugu tipičnih lokalnih stvari, kao što su komunalna pitanja vodosnabdevanja i skupljanja otpada, pitanja osnovnog školstva, biblioteka, muzeja, mada imaju izvesne funkcije planiranja, kao i određenu ulogu u održavanju puteva. Razlike između opština u velikim gradovima i opština u obližnjim ruralnim područjima su ostale velike. Zbog izrazite potrebe da tako male opštine sarađuju, da se povezuju i da razvijaju međusobnu kooperaciju, u Francuskoj postoji preko 20 hiljada *ad hoc* municipalnih asocijacija.

FRANCUSKI DEPARTMANI, ARONDISMANI I KANTONI

U organizaciji i strukturi francuskog administrativnog sistema, departmani (*départements*), kao tradicionalni lokalni entiteti, imaju posebnu ulogu. Oni su fundamentalne administrativne jedinice na srednjem (mezo) nivou vlasti koji imaju važnu ulogu u vršenju supervizije nad aktivnostima komuna. Departmani su organizovani kao **metropolitanski departmani** sa jakim gradskim centrima u njihovom okviru. U departmanima je izvršena administrativna podela na **arondismane** i **kantone**, koji ne spadaju, međutim, u glavne nivoe lokalne vlasti, pošto su uglavnom veliki gradovi, kao centri departmana, podeljeni na arondismane.⁶ U kontinentalnoj Francuskoj, ipak, nalazimo 327 arondismana sa 3.715 kantona, a uz njih, postoji 12 prekomorskih arondismana sa 124 kantona. Departmanski oblik organizovanja predstavlja nasleđe Francuske revolucije, a prvi departman (*Loire*) je kreiran 1793. godine. Svi departmani su predstavljeni u francuskom parlamentu i svaki ima svoj jedinstven broj koji je uveden zbog brojnih administrativnih razloga. Na primer, najveći francuski departman **Gironde** (oko 10.000 km²) nosi broj 33 i lociran je u regionu Akvitanije. Departmani imaju generalno ovlašćenje da obavljaju sve poslove koji nisu u nadležnosti komuna, kao njihovih konstituensa.

Francuska je divizionirana na 100 departmana među koje spada 96 kontinentalnih (teritorijalnih) i četiri prekomorska departmana (*Départements d'Outre-Mer, DOM*): *Guadeloupe, Martinique, Réunion* i *French Guiana*. Prekomorski departmani pripadaju Francuskoj Republici i njen su integralni deo. Prekomorskim departmanima u ime francuske države upravlja **prefekt** (*préfet*) koji je imenovan od strane francuske vlade, dok administrativno-politička struktura prekomorskih departmana uglavnom odgovara izgledu matičnih francuskih departmana.⁷

⁶ Pariz je, na primer, podeljen na 20 arondismana, od kojih je svaki dalje podeljen na po četiri kvarta (*quartiers*). Lion i Marselj su takođe podeljeni na arondismane.

⁷ Prekomorski departmani imaju sopstvene apelacione ili žalbene sudove (*Cours d'Appel*). Posle reformi 1982. vlast prefekta u prekomorskim departmanima je transferisana na lokalno izabrane generalne savete.

Na departmanskom nivou organizovan je **generalni savet** (*conseil général*), kao najvažnije telo izbornog karaktera sa generalnim kompetencijama. Članovi Saveta, generalni savetnici, biraju se svakih 6 godina, kao i municipalni savetnici u komunama, ali po sistemu dvokružnog većinskog glasanja u okviru izbornih konstituensa koji se nazivaju kantoni. Departmanski ili generalni savet ima svog predsednika,⁸ koji je manje značajna figura u odnosu na predsednike komune. Razlog tome leži u činjenici da u departmanima važnu ulogu u vršenju vlasti imaju **prefekti** koji se postavljaju od strane centralne vlasti.⁹

Do velike reforme od 1982. godine glavnu ulogu u departmanu je imao **prefekt** (*préfet*), a ne predsednici izabranih departmanskih, odnosno generalnih saveta. Ovlašćenja prefekta su decentralizacionim zakonima bitno redukovana i preneti na izabrane organe departmana, tačnije, na **predsednika generalnog saveta departmana**. Najvažnijim se smatra to što je ukinuta mogućnost apriorne (prethodne) kontrole od strane prefekta, iako su pojedini oblici posteriorne kontrole zadržani.

REGIONI U MODERNOJ FRANCUSKOJ

Regioni u Francuskoj su uspostavljeni u procesu velike decentralizacione reforme koja je započeta 1982. godine u velikoj meri u formi **regionalne decentralizacije**, koja je kao politički koncept imala snažnu podršku, pre svega, francuskih levičara.¹⁰ S druge strane, stvaranje regiona je bila posledica procesa evropske integracije i regionalne dimenzije koja je počela da dominira u procesu izgradnje Evropske unije. Pravna egzistencija regiona u Francuskoj, međutim, nije pokrivena odgovarajućim ustavnim garancijama, kao što je to slučaj sa komunama i departmanima. U procesu regionalne decentralizacije kreirano je u Francuskoj 26 regiona, od kojih je Korzika, kao ostrvski region, dobila specijalan status, po sličnom modelu kao i 4 prekomorska regiona, prvenstveno, zbog njihove specifične geografske situacije. Francuski regioni, podeljeni na 22 kontinentalna i 4 prekomorska, predstavljaju gornji (viši) nivo lokalne vlasti. Oni imaju naročito važnu ulogu u političkom životu Francuske, pa se često

⁸ Predsednik Generalnog saveta francuskog departmana Gironde je *Philippe Madrelle* iz francuske socijalističke partije i kao član francuskog Senata (senator) reprezentuje ovaj departman.

⁹ Prefektoralni sistem u Francuskoj je uveden u doba Napoleonovog režima još februara 1800. godine, s ciljem da prefekt kontroliše periferna područja. Prefekt je bio zvanični reprezent centralne vlasti u svakom od francuskih departmana. Prefekt je bio državni službenik koga je postavljalo Ministarstvo unutrašnjih poslova u Parizu. Njegova uloga je uglavnom bila kontrolna (supervizija) u odnosu na lokalne vlasti. Taj sistem kontrole se naziva „*tutelle*”. Područje prostiranja njegove vlasti se naziva prefektura i uglavnom je podeljeno sa departmanskim administracijom.

¹⁰ Tako je poznati francuski političar iz levog političkog spectra, Mišel Rokar, kasnije član Mitteranovih socijalista, krajem sedamdesetih godina prošlog veka objavio veoma provokativnu knjigu: *Dekolonijazacija provincija* (*Décoloniser la Province*), koja je naglašavala snažnu potrebu regionalne decentralizacije.

kaže da bi razumeli savremenu Francusku moramo shvatiti smisao njenih regiona. Konstituisanje regiona kompletirano je zakonom od januara 1986. godine koji je predvideo direktan izbor najvažnijih regionalnih političkih tela na osnovu univerzalnog izbornog prava.

Centralna institucija regionalnog upravljanja je generalni savet regiona (*conseil général*) koji sačinjavaju regionalni savetnici (*conseillers régionaux*) koji se biraju svake šeste godine. Predsednik regionalnog saveta se bira na šestogodišnji mandat između članova regionalnog saveta. On predsedava sednicama regionalnog saveta koje se održavaju kvartalno. Predsednik regionalnog saveta je preuzeo vodeću ulogu u upravljanju regionom, zamenjujući poziciju prefekta kao šefa regionalne administracije u ranijem periodu. Posebnu važnost za predsednika u savetodavnom smislu ima regionalni komitet za ekonomska i socijalna pitanja (*CESR*). Pored drugih poslova, regioni često participiraju u velikim infrastrukturnim projektima zajedno sa državom. Regioni sa državom zaključuju posebne ugovorne aranžmane (*contrats de plan*) na osnovu kojih mobilisu finansijska sredstva za realizaciju zajedničkih ciljeva.

Regioni u Francuskoj su kreirani kao **administrativni regioni** i kao takvi su izdignuti na rang posebnih teritorijalnih jedinica, odnosno kolektiviteta (*collectivités territoriales*).¹¹ Postoje, međutim, velike razlike među regionima, naime, svaki region ima svoj vlastiti karakter i tradiciju, dok pojedini regioni imaju i svoj poseban jezički dijalekt. Na primer, region **Bretanje** (*région Bretagne*) u severozapadnom delu Francuske sa regionalnim centrom u gradu Renu (*Rennes*), ima snažan **keltski uticaj** i to mu daje specifičan keltski identitet.¹² S druge strane, jugozapadna Francuska je poznata po **agrikulturnim regionima**, odnosno regionima sektorskog tipa u kojima je, u ekonomskom smislu, poljoprivreda dominantna delatnost.¹³ Zbog specifičnosti kulturno-istorijskog i geografskog karaktera, poseban status ima autonomni region ostrva Korzike. Naročito je izražena diskrepanca između pariskog regiona (*Ile-de-France*) i ostalih francuskih regiona. Polovina francuskih regiona ima manje od 2 miliona stanovnika, a samo dva regiona imaju više od 4 miliona stanovnika (*Rhône-Alpes* u istočnoj Francuskoj i *Provence-Alpes-Côte d'Azur*).¹⁴

U savremenim uslovima francuski regioni za svoj ekonomski razvoj velikim delom mogu da zahvale činjenici međusobnog nadmetanja u borbi za investiciona sredstva iz evropskih fondova. Poznato je da je u Brise-

¹¹ Pre toga su postojali regionalni entiteti sa određenim javno-pravnim elementima i pravnim statusom (*établissements publics*), ali nisu bili u rang teritorijalnih jedinica sa punim administrativnim kapacitetom. Praktično se *raison d'être* francuskih regiona promenio 1982. godine, kada su oni statusno apgrejdovani i snabdeveni odgovarajućim političkim kapacitetom u vidu demokratski izabranih regionalnih saveta.

¹² Područje ovog regiona, kao i područje regiona Akvitanije, dugo su kontrolisali engleski kraljevi iz porodice Plantadženet. Naime, oni su stekli pola Francuske preko Eleonore Akvitanske (1122—1204), koja je engleskom kralju Henriku II donela u miraz, kao njegova žena, velike francuske posede.

¹³ Agrikulturni karakter regiona se meri učešćem poljoprivrednog stanovništva u ukupnom stanovništvu, a više od 30% evropskih regiona je agrikulturnog karaktera.

lu, sedištu najvažnijih evropskih institucija, posebno jaka lobi grupa francuskih regiona. U međuregionalnoj kompeticiji sa evropskim regionima izrastaju veoma moćni regioni.

MODELI INTERKOMUNALNOG POVEZIVANJA

Jaka teritorijalno-administrativna fragmentacija u Francuskoj generiše poseban značaj različitih modela saradnje i povezivanja između lokalnih jedinica. Zbog toga se, ne bez razloga, govori o **pluralitetu** oblika interkomunalnog povezivanja. U izvršavanju pojedinih poslova lokalne jedinice se povezuju u cilju primene principa ekonomije obima, naročito u sektoru pružanja lokalnih javnih servisa. Iako takvi entiteti nemaju karakter lokalne vlasti u pravom smislu reči, razvija se jedan poredak institucija i koalicija grupisanih komuna sa specifičnim položajem. Iako je interkomunalno povezivanje opština bazirano na volontarnom principu, u određenim slučajevima takvo grupisanje ohrabreno je sa centralnog nivoa kroz konkretne finansijske dotacije. Veliki broj interkomunalnih veza se realizuje kroz **interkomunalne sindikate** različitog tipa.

Sredinom 1999. godine stvorena je zakonska mogućnost za kreiranje posebnih interkomunalnih struktura koje su samoniklo i refleksno nastajale na metropolitanskom nivou tokom 1990-tih godina. Pored drugih razloga, Ševinmanov zakon (*Loi Chevènement*) je imao pretenziju da sistematizuje te raznovrsne strukture, između kojih je postojala samo prividna analogija. U okviru novog zakonskog dizajna kreirane su urbane zajednice (*communauté urbaines*), kao integrisane forme udruživanja urbanog centra sa svojim suburbanim okruženjem, koje pokrivaju najmanje pola miliona stanovnika¹⁴ i aglomeracije zajednica (*communauté d'agglomération*) u smislu povezivanje komuna srednje veličine, od 50 do 500 hiljada stanovnika. U okviru više od 140 takvih aglomeracija grupisano je oko 2500 komuna. Konačno, kao posebna struktura interkomunalnog karaktera predviđena zakonom, ustanovljene su zajednice malih komuna u ruralnim područjima (*communautés de communes*). Navedene interkomunalne strukture karakteriše zajedničko teritorijalno područje, zatim izvesna ovlašćenja u oblasti oporezivanja biznis poreza, kao i proces demokratskog donošenja odluka. U pravnom smislu, grupe komuna konstituišu javne institucije za interkomunalnu kooperaciju, koje se u francuskom pravu nazivaju *Etablissements publics de coopération intercommunale* ili skraćeno *EPCI*. Interkomunalne strukture nemaju u punom smislu kapacitet lokalnih vlasti, kao što su komune, departmani ili regioni, a njihov glavni cilj je prevazi-

¹⁴ Ova dva francuska regiona sa još tri italijanska regiona (Pijemont, Val d'Aosta i Ligurija) konstituišu evropski Alpsko-mediteranski region.

¹⁵ Samo u slučaju formiranja prve četiri urbane zajednice (Lion, Strazbur, Lil i Bordo) postojao je element kompulsivnosti (obaveznosti). 2003. godine u Francuskoj je bilo 14 takvih urbanih zajednica, od kojih su 9 velike konurbacije sa preko 100 stanovnika.

laženje organizacionih slabosti fragmentisane komunalne strukture u Francuskoj.

Posebno specifičnost Francuske predstavlja institucija **Pays**,¹⁶ kao malih područja koje karakteriše geografska, ekonomska, kulturna i socijalna kohezija. Umesto postojećih tradicionalnih administrativnih granica u okviru kojih se ranije odvijala saradnja lokalnih jedinica ili oko kojih se takva saradnja odvijala, Pejsi podrazumevaju volontarno koncentrisanje municipalnih jedinica, koje ne moraju obavezno da pripadaju istom departmanu ili kantonu. O strategiji i projektima Pejsa se odlučuje kroz **lokalni konsultativni proces**, između članova iz civilnog društva, NGO-a i biznis sektora, koji su direktno involvirani u njihovu implementaciju, monitoring i evaluaciju. Dok su operativni troškovi Pejsa osigurani od strane municipalnih jedinica, oni su takođe primalac sredstava iz državnih fondova na kompetitivnoj osnovi koji zavise od koherencije i prednosti njihovih lokalnih razvojnih projekata. Pejsi podstiču snažniju kooperaciju između lokalnih jedinica i pomažu asociranju institucija civilnog društva u proces razvoja ruralnih područja, koji je zasnovan na zajedničkom identitetu i podeljenim ekonomskim ciljevima.

FRENCH MODEL OF LOCAL GOVERNMENT

Ivan Petrović, LL.M.

Summary

The paper shows the French model of local government, which belongs to the original continental model, unlike the common law system. Its configuration is characterized by the extreme massiveness and number of local authorities at the various organizational levels. The special feature of this system consists in huge number of communes, the basic units of local government, which are in the last twenty years often interconnected into different structures of inter-communal cooperation. In its greatest part, the French model of local government has a traditional character, taking into account the fact that it was established during the French revolution and post-revolution period, and that many later modifications of this system did not basically change its key elements. The only exception was the great decentralization reform 1982 that started during the first mandate of the French president François Mitterrand.

Keywords: continental model of local government, vertical subdivision, decentralization, communes, departments (arrondissements/cantons), regions, inter-communal structure

¹⁶ Naziv Pays — potiče od čuvenog francuskog geografa Paul Vidal de la Blache, koji je formulisao njihovu koncepciju u okviru teorije o odnosu čoveka i prirodnog okruženja.