



# O LOKALNOJ SAMOUPRAVI i procesu decentralizacije u Francuskoj

Juni 2002

*Jelena Trkulja  
Katarina Fotic*

## Sadržaj:

### Uvod

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| 1. Lokalne zajednice.....                                  | 4  |
| A) Pojam lokalne zajednice                                 |    |
| B) Vrste lokalnih zajednica                                |    |
| $\sum$ Opština                                             |    |
| $\sum$ Departman                                           |    |
| $\sum$ Region                                              |    |
| $\sum$ Lokalne zajednice sa specijalnim statusom           |    |
| 2. Karakteristike lokalne administracije u Francuskoj..... | 9  |
| A) Dekoncentracija                                         |    |
| B) Decentralizacija                                        |    |
| 3. Saradnja lokalnih zajednica.....                        | 10 |
| A) Medjuopštinska saradnja                                 |    |
| $\sum$ Sindikat                                            |    |
| $\sum$ Distrikt                                            |    |
| $\sum$ Zajednica                                           |    |
| $\sum$ Novi Gradovi (Villes Nouvelles)                     |    |
| B) Ostali oblici                                           |    |
| ▪ Konvencije                                               |    |
| ▪ Mesovita preduzeća                                       |    |
| ▪ Asocijacije                                              |    |
| ▪ Javne teritorijalne institucije                          |    |
| ▪ Grupacije od javnog interesa                             |    |
| 4. Finansiranje i kontrola rada lokalnih zajednica.....    | 12 |
| A) Finansiranje                                            |    |
| $\sum$ Prihodi od poreza                                   |    |
| $\sum$ Državne dotacije                                    |    |
| $\sum$ Zajmovi                                             |    |
| $\sum$ Sopstveni prihodi                                   |    |
| B) Kontrola i nadzor rada lokalnih zajednica               |    |
| 5. Perspektive.....                                        | 13 |
| 6. Literatura.....                                         | 14 |

## Uvod

Autonomija lokalne samouprave u Francuskoj je novijeg datuma nego u drugim evropskim zemaljama kao sto su Engleska ili Nemacka. Centralizovana drzava ima korene u srednjovekovnom uredjenju Francuske sa apsolutnim monarhom koji je u stalnoj borbi za uticaj sa lokalnom vlastelom. Iako za vreme Francuske Revolucije biva iskazana potreba za ogranicenjem centralne vlasti, pobedila je jakobinska koncepcija centralne drzave, koju je kasnija Napoleonova vladavina jos samo ojacala. XIX vek obelezen je ovakvim shvatanjem drzave, a istorijske okolnosti (prvi i drugi svetski rat) nisu pruzale uslove za davanje vecih ovlasčenja lokalnoj vlasti.

Proces decentralizacije je istinski zapocet 1982. godine. Vec tokom 1970-tih doslo je do velikog porasta zaposlenih sluzbenika u lokalnoj administraciji, a sa dolaskom Fransa Mitterana i levice na celo drzave, decentralizacija (u smislu davanja vecih ovlasčenja lokalnim vlastima) je postala deo politickog programa. Od veoma centralizovane zemlje, Francuska je na putu da postane primer za drzavu koja uspesno raspoređuje nadležnosti između lokalnog i centralnog nivoa.

Ovaj proces je i danas daleko od završenog i zahteva dosta vremena, sredstava i novih resenja. U daljem tekstu bice predstavljen francuski pojam jedinice lokalne samouprave, osnovni nivoi vlasti, kao i pogled na razlicite oblike saradnje između opstina, departmana i regiona.



## Lokalne zajednice

### A) STA JE LOKALNA ZAJEDNICA ?

LOKALNA ZAJEDNICA je institucija koja raspolaze javnom vlascu a stvara se putem zakona. Lokalna zajednica je siri pojam od teritorijalne zajednice sto je pravni termin za jedinicu lokalne samouprave (koristi se za zajednice sa posebnim statusom poput Pariza ili Korzike). Lokalna zajednica moze obuhvatiti kako opstine i departmane, tako i « udruzenja gradova » ili « urbane zajednice ».

Francuska lokalna administracija obuhvata vise nivoa vlasti na kojima se donose odluke i propisi. Predstavimo u najkracim crtama : opstinu, departman, region i lokalne zajednice sa specijalnim statusom.

### B) VRSTE LOKALNIH ZAJEDNICA:

#### OPSTINA

*Kao osnovna jedinica lokalne samouprave, opstina je reorganizovana Zakonom o Decentralizaciji iz 1982. godine. Uspostavljeni su novi organi uprave, a broj opstina u Francuskoj je 36 772.*

#### a) Opstinski organi:

Opstinski savet bira se na svakih sest godina, na direktnim izborima u dva kruga. Broj odbornika se odredjuje proporcionalno broju stanovnika opstine.

Predsednik opstine raspolaze izvrsnom valascu i uz pomoc svojih zamenika, organizuje rad opstinskih sluzbi. Predsednik opstine placen je u proseku, 1450 evra (u zavisnosti od velicine opstine).

b) *Nadleznosti opštine:*

- ∑ Izrada izbornih listi
- ∑ Bezbednost
- ∑ Socijalni rad
- ∑ Održavanje puteva
- ∑ Osnovno obrazovanje (oprema, održavanje osnovnih škola)
- ∑ Prostorno planiranje
- ∑ Rad na decentralizovanim funkcijama:
  - Urbanizam (izrada planova: plan okupacije zemljišta (POS), ZAC...)
- ∑ Kultura (biblioteke, škole, muzeji)
- ∑ Ekonomski razvoj (pomoci, garancije, zajmovi, oslobađanje od poreza, izgradnja industrijskih zona)

DEPARTMAN

*Francuska je administrativno podeljena na 83 departmana, još za vreme Revolucije (1790.-te godine) da bi u vreme Napoleona departmani bili ukinuti i zamenjeni predstavnicima centralne vlasti - prefektima, a zatim obnovljeni 1871. Danasnja situacija odražava ove istorijske promene: departman je samostalna teritorijalna jedinica, ali je istovremeno i pod kontrolom Prefektore. Francuska broji 100 departmana.*

a) *Organi uprave:*

- ∑ **Generalni savet:** članovi ovog organa biraju se na direktnim izborima na kojima se obnavlja svake tri godine, za polovinu odbornika. Zaseda najmanje jednom u tri meseca. Izborna jedinica je *Kanton* (postoji 4034 kantona čije se granice povremeno redefinisuje, što je uvek podložno kritikama). Na saziv svog predsednika, Generalni savet ima ulogu skupštine koja raspravlja po svim pitanjima bitnim za departman.
- ∑ **Predsednik Generalnog saveta** ima za zadatak da sprovodi odluke donesene na zasedanjima Generalnog saveta.

∑ Stalna komisija: vrši ulogu Generalnog saveta kada ovaj ne zaseda.

b) *Nadleznosti departmana:*

- ∑ Prostorno planiranje: putevi, javni i školski prevoz
- ∑ Socijalni rad: pomoći, naknade za nezaposlene (RMI), zdravstvena pomoć, invalidski dodatak, decji dodatak
- ∑ Obrazovanje i kultura: srednje obrazovanje, biblioteke, arhive...
- ∑ Ekonomske akcije: subvencije preduzecima, zajmovi

REGION

*Region kao teritorijalna jedinica, u danasnjem obliku stvoren je u talasu decentralizacije 1982. godine, iz potrebe za institucijom koja bi upravljala prostornim planiranjem. Danas u Francuskoj postoji 26 regiona.*

a) *Organi uprave:*

- ∑ Regionalni savet: bira se direktnim glasanjem na svakih šest godina. Broj predstavnika u Regionalnom savetu odgovara dvostrukom broju poslanika datog regiona u Parlamantu. Izborna jedinica je departman. Glavne uloge Regionalnog saveta su glasanje budžeta i praćenje izvršavanja nacionalnog plana.
- ∑ Predsednik Regionalnog saveta: ima mandat u trajanju od šest godina, i postavlja 5 do 15 podpredsednika (u zavisnosti od velicine saveta). Predsednik saziva Regionalni savet, određuje dnevni red, i upravlja regionalnom administracijom. Pored izvršne funkcije, predsednik ima i važnu političku funkciju.
- ∑ Stalna komisija: kao i u Generalnim savetima, Stalna komisija je produžena ruka Regionalnog saveta tj. Ima funkciju pomoćnog organa kada savet ne zaseda.
- ∑ Socijalno-ekonomski savet: postojao je i pre formiranja regiona (od 1964. godine). Njegova uloga je sprovođenje nacionalnog plana na regionalnom nivou.

*b) Nadleznosti regiona:*

- Σ Planifikacija: Francuska je posle drugog svetskog rata, usvojila planifikaciju na drzavnom nivou. U okviru decentralizacije pocetkom 80-tih, planifikacija je prenet na regionalni nivo. Dokument *Ugovor o planu* ("Contrat de plan") utvrđuje uzajamne obaveze izmedju ova dva nivoa.
- Σ Prostorno planiranje: region odredjuje norme i izdaje svoju dokumentaciju, organizuje javni prevoz i planiranje recnih puteva
- Σ Srednje i strucno obrazovanje, a u posledenje vreme iskazana je potreba za angazovanjem regiona i u visokom obrazovanju
- Σ Ekonomska pitanja: pomoc u kreiranju preduzeca, garancije malim i srednjim preduzecima

**TERITORIJALNE ZAJEDNICE SA SPECIJALNIM STATUSOM**

*Specijalni status izvesnih francuskih teritorija, iako nije u skladu sa racionalnom organizacijom teritorije, rezultat je istorijskih i kulturnih faktora kao sto su dekolonizacija (ostrva u Pacifiku), kulturne razlike (Korzika) ili karakteristika metropole kao sto je Pariz.*

- Σ Pariz je nezavisna teritorijalna jedinica od 1975. godine. Podeljen je na 20 arondismana od kojih je svaki posebna opstina sa svojim nadleznostima. Gradonacelnik se bira direktnim glasanjem i istovremeno ima ulogu Predsednika opstine i Predsednika departmana.
- Σ Korzika je deo francuske teritorije jos od vremena pre Francuske Revolucije. Ima sopstvenu skupstinu koja izglasava budzet i plan razvoja. U nadleznosti korzikanske skupstine su: ekonomski razvoj, zastita zivotne sredine i skolovanje.
- Σ Prekomorske lokalne zajednice:
  - Departmani (DOM): teritorije koje su u sastavu Francuske od vremena III Republike (1871-1940). To su Gvadalupa, Martinik, Gvajana, Reunion, ostrva St Pierre-et-Miquelon i Mayotte. Dobile su status departmana 1946. godine, tako da se i na njih primenjuje decentralizacija.
  - Teritorije (TOM): Francuska Polinezija, ostrva Wallis i Futuna (u Pacifiku), Juzni Antarkt i Nova Kaledonija - ove teritorije imaju ustavom priznat poseban status zbog svojih specificnih interesa, kao i svoje « teritorijalne skupstine ».

## 2. Karakteristike lokalnih zajednica

Francuska Republika je nasledila centralizovanu drzavu od Starog rezima. Tokom istorije Francuske Republike odvijala su se dva protivrecna procesa :

### Σ DEKONCENTRACIJA:

To je nacin upravljanja centralizovanom drzavom, pretpostavlja postojanje hijerarhije : drzavni organi doose odluke na svim nivoima koje zatim delegiraju nizim nivoima vlasti. Dekoncentracija se sprovodila putem zakonskih akata (dekreta, ukaza i dr.).

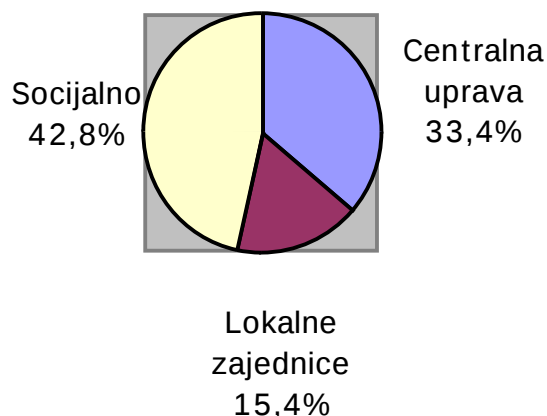
### Σ DECENTRALIZACIJA:

Proces decentralizacije zapoceo je 1982. Godine. Pojam "decentralizacija" oznacava da se odluke donose na onom nivou vlasti na koji se sadrzaj odluke odnosi. Ovaj princip se sprovodi iskljucivo zakonskim putem. Zakoni koji su obelezili ovaj novi period u francuskom politickom zivotu su:

- Zakon o novim odnosima izmedju drzave i lokalnih zajednica, od 2. marta 1982. godine
- Zakon o prenosu nadleznosti, od 7. januara 1983. godine

Rezultati ovih zakona su narocito vidljivi u podeli prihoda od poreza. Prihodi su rasporedjeni izmedju centralnih i lokalnih vlasti u sledecim proporcijama (podaci iz 1996) :

Raspored prihoda iz budzeta



Izvor : Ministarstvo ekonomije i finansija

Iskustvo Francuske, ali i ostalih evropskih zemalja, pokazuje da postoji tendencija ka uravnoteženju između prihoda namenjenih državi i onih namenjenih lokalnim zajednicama. Proces decentralizacije u Francuskoj je, sudeći po distribuciji prihoda, i dalje daleko od svoje završne faze.

## Saradnja lokalnih zajednica

### A) MEDJUOPSTINSKA SARADNJA:

Od trenutka stvaranja opština, saradnja među opštinama zahtevala je posebnu pažnju kako bi istovremeno bila zadovoljena autonomija lokalnih zajednica, s jedne, i koordinacija tako velikog broja jedinica uprave, sa druge strane. Mnogobrojni su načini ove saradnje :

- Σ **Politicka saradnja:** postoji veća solidarnost između opština iste političke orijentacije.
- Σ **Sindikati:** naziv je za grupacije opština  
Sindikati se bave svim pitanjima vezanim za zajedničku infrastrukturu : vodovod, električnu mrežu, otpad. Svaki sindikat može samostalno da određuje nadležnosti, a finansira se participacijom samih opština.
- Σ **Distrikt:** postoji od 1959. godine, može da bude osnovan na inicijativu više opština. U početku, ideja je bila da distrikt bude « savez gradova », ali je kasnije proširen i na seoske zone. Pravila funkcionisanja distrikta nisu strogo definisana. Uobičajeno je da distrikt ima svog predsednika i da postoji savet koji glasa o važnim pitanjima. Nadležnosti su takođe prepustene slobodnom izboru članova. Distrikt se najčešće bavi pitanjima socijalnog karaktera (npr. socijalni stanovi), ili komunalnim pitanjima (npr. vatrogasne službe).
- Σ **Zajednica opština:** relativno je nov oblik saradnje. Razlikuje se od distrikta po većem stepenu integracije među opštinama. Zakon definiše ove zajednice kao « mesto za ostvarivanje solidarnosti među opštinama ». Među zajednicama izdvajaju se posebni oblici:
- Σ **Zajednice gradova:** stvorene su kao podvrsta zajednica opština, više prilagođena zahtevima grada, međutim do danas ih je oformljeno svega pet.
- Σ **Urbane zajednice:** starije su od zajednica gradova, uspele su da povežu veći broj članova.

- Σ Zajednice novih gradova: izgradnja novih gradova tokom 60-tih godina sa ciljem uravnoteženije rasporedjenosti stanovnika izmedju centra i periferije velikih gradova, rezultirala je izgradnjom pet Novih gradova (« Villes Nouvelles »), jedan u okolini Pariza i jos 4 u unutrašnjosti.
- Σ Sindikati novih gradova: imaju pravni status udruzenja novih gradova; bave se pitanjima karakteristiknim za ovaj tip urbanih sredina.

## B) OSTALI OBLICI SARADNJE:

Postoje razni neformalni oblici saradnje, ne samo medju lokalnim zajednicama nego i sa drugim javnim akterima, privatnim i drzavnim. Primeri su:

- Σ Konvencije: posebna vrsta ugovora, kao npr. ugovor o koriscenju zajednickih usluga ili za zajednicko finansiranje projekata od opsteg znacaja.
- Σ Mesovita preduzeca: novina koja je nastala iz zelje za prilagodjavanjem lokalnih zajednica zakonima trzista. Tako opstine mogu da kupuju akcije preduzeca (do 65% akcija), narocito gradjevinskih koja ucestvuju u izgradnji opstinskih stanova.
- Σ Asocijacije: opstine koriste i ovaj vid udruzivanja koji ima mnogo siru primenu, mogu biti osnovane od strane bilo kojeg fizickog lica, ali je pogodan i za lokalne zajednice zbog fleksibilnosti pravila o asocijacijama (zakon iz 1901. godine).
- Σ Javne teritorijalne institucije: ova vrsta institucija podrazumeva isklucivo saradnju sa javnim ustanovama. Slicne su sindikatima, ali se uglavnom primenjuju za opstine, departmane ili regione koje nemaju zajednicke granice, koje se udruzuju prema u zavisnosti od zajednickih interesa.
- Σ Grupacije od javnog interesa: nastale su po modelu interesnih grupa medju privatnim preduzecima; formiraju se u slucajevima kada postoje konkretna pitanja poput tehnoloskih ili drugih naucnih disciplina.

Osnovna teskoca sa kojom se susrecu sve ove institucije i grupacije za saradnju jeste nepostojanje stalnih prihoda. Inicijativa za zakonski status ovih organa i za njihovo finansiranje u pripremi je od 1996. Godine

.....

## 4. Finansiranje i kontrola upravnih organa

### A) FINANSIRANJE

.....

Troškovi finansiranja lokalnih zajednica dostizu 10% nacionalnog dohotka.

Distribucija prihoda lokalnih zajednica je sledeca:



#### 1. Prihodi od poreza su:

- $\Sigma$  Direktni porezi - na osnovu lokalnih poreza (takse na stan, zemljste, gradjevinsko zemljiste, profesionalane takse i dr).
- $\Sigma$  Indirektni porezi - koji su brojniji, raznovrsniji i predstavljaju manji deo prihoda od onih direktno naplacenih. U indirektnne poreze ubrajaju se : porez na urbanisticke operacije, taksa na prenaseljenost, porez na igre na sreću, boravisne takse i sl.

#### 2. Drzavne dotacije:

- $\Sigma$  Globalna dotacija za rad institucija (koja varira u zavisnosti od porasta stanovnistva)
- $\Sigma$  Dotacija za prostorno planiranje
- $\Sigma$  Kompenzacija poreza na dodatu vrednost
- $\Sigma$  Dotacija za opremu

3. **Zajmovi** : opštine imaju pravo da raspisuju zajmove na ime investicija. Uslov je finansijska transparentnost koja se postize tako sto se budzet objavljuje u lokalnim publikacijama.
4. **Sopstveni prihodi** : su prihodi od iznajmljivanja nekretnina, poljoprivrede, drvnog materijala, naplate javnog prevoza, rada skolskih kantina, pogrebnih usluga, grejanja, kablovske mreze...

#### Upravljanje lokalnim prihodima:

Opština ima ovlascenje da upravljanje vrsi sama ili da ga poveri strucnjacima .

#### A) KONTROLA RADA LOKALNIH ZAJEDNICA:

Obuhvata proveru usaglasenosti odluka sa postojećim zakonima, kao i finansijsku kontrolu, a u skladu sa postovanjem principa autnomije lokalne administracije.

Σ **Kontrola zakonitosti** se vrsi nad aktima izglasanim na skupstinama. Ova kontrola obavlja se preko drzavnih predstavnika kojima se salju dokumenti, ili, u slucaju spora, preko administrativnog suda sto je znatno dugotrajnije.

Σ **Kontrola budzeta i finansija** je poverena racunovodstvu i regionalnim privrednim komorama.

## Perspektive

Francuska lokalna uprava se i dalje susrece sa teskocama u sprovedjenju ovako decentralizovanog uredjenja. Mnogobrojna pitanja ostaju otvorena, bilo zato sto proces jos nije dovršen, ili zbog novih procesa u okviru evropske integracije. Neka od pitanja koja su danas aktuelna :

-treba li ojacati nadleznosti regiona u okviru evropskog procesa regionalizacije?

-koje nadleznosti zaista treba preneti na lokalni nivo, a koje zadržati na centralnom ?

-treba li promeniti distribuciju javnih prihoda u korist lokalne samouprave i koje mere zastite fiskalne autonomije lokalnih zajednica je potrebno preduzeti ?

- nova Vlada pokrenula je pitanje referenduma na inicijativu lokalnih vlasti

## Literatura

VITAL DURAND, Emmanuel, *Les collectivités territoriales en France*, Hachette supérieur, 1998

ROUBAN, Luc, *The French civil service*, La documentation française, 1998

DAMJANOVIC, Mijat, (kolektivni rad), *Uporedna iskustva lokalnih samouprava*, Magna Agenda, 2002