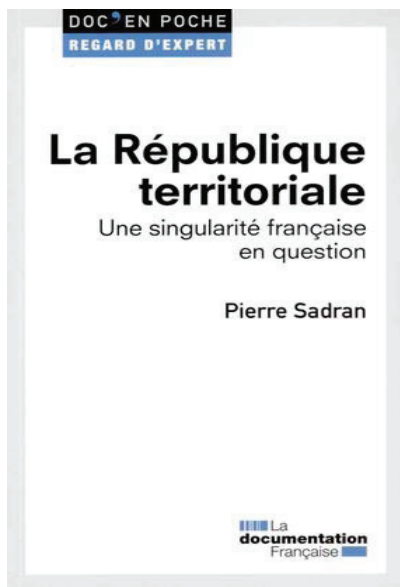


# ПРИКАЗ

УДК 321.01+35.07(44)(049.3)

*Душан Гујаничић*  
Институт за политичке  
студије, Београд

**Pierre Sadran, *La  
Republique Territoriale,  
La documentation  
française, Paris, 2015,*  
стр. 35**



У издању угледне француске куће “La documentation française“ је прошле године изашло запажено дело познатог професора емеритуса политичких наука Пјера Садрана (*Pierre Sadran*) под насловом: *La République territoriale: une singularité française en question*, или у преводу „Територијална република – француска особеност у материји“.

Питање територијалне организације у Француској је једно вечито актуелно, инспиративно, а у појединим тренуцима француске историје и го­руће питање. На први поглед, инострани посматрачи француских прилика у овој области могу поставити једно крајње логично питање – како то да једна толика земља са преко 60 милиона становника и преко пола милиона квадратних километара површине буде уређена као једна мање-више класична унитарна држава? Професор Садран нам на један врло уверљив и разноврсан начин, преваходно са становишта политичке социологије,

даје објашњење ове појаве, отвара читав низ (пот)питања и износи неке своје критике у овој материји.

Најпре, он разбија својеврсни „мит“ о појму децентрализације, који се у француској јавности користи „уздуж и попреко“, а да је притом мало ко јасно дефинисао дотични појам. То је један од оних појмова „чврсто укореењих у менталном универзуму, а да претходно, сем пар значајних изузетака, није био предмет теоријских радова који разматрају сам тај појам“ (стр. 45). У суштини, реч је о једном сложеном процесу за који Садран сматра да се у француском случају може дефинисати као „мање-више координисан процес деконцентрације, делегације и деволуције“ (стр. 56). Он с правом сматра да није погрешно одредити Француску као децентрализовану државу (тим пре јер је тако и уставом означена почев од 2003.), али истиче да то није довољно прецизно одређење у мору политичких система који би могли добити исти епитет. С друге пак стране, кључна је његова (а и шире раширена) теза по којој „територије Републике нису ни у ком случају спонтано настале творевине на терену“ (стр. 63). Ако се узме у обзир да, са изузетком региона чије постојање

у садашњој форми датира од ‘80-их година XX века, кључне територијалне јединице данашње Француске (општине и департмани) потичу из периода Велике револуције, онда ова тврдња добија на веродостојности. И ту је наравно незаобилазна и пресудна улога свемогуће француске државе, односно централне власти, јер „иницијатива ка реформама не долази никад од доле“, то јест од „базе“.

С друге стране, Садран се дотиче у својој анализи и француске политичке културе која треба да буде схваћена као својеврсно интелектуално објашњење приликом разматрања и разумевања феномена француске територијалне организације. Професор наводи, примера ради, неке особине који чине саставни део националне политичке културе (дискредитованост политичке касте, осећај непрестане кризе, колективни песимизам...), а ту би се мирне душе могли додати и: национална склоност ка јаким вођама, ауторитативни наступ готово сваке извршне власти, меритократско схватање политике, наклоност ка елитистичком одабиру државних службеника итд. С обзиром на то да је 1789. доживљена као кључна година модерне француске историје, не чуди

што Пјер Садран говори о јакобинизму као „идеолошком републиканизму“ (стр. 114). То је, укратко, схватање које тежи својеврсној (а на момен-те бисмо рекли и савршеној!) једнообразности француске нације и једнообразном схватању свих врховних начела државно-правног поретка, а понеки пут и науштрб сложености друштвених околности у земљи, или како то Садран сликовито каже: „Француска је заиста интелектуално посвађана са прагматизмом“ (стр. 125). Као прилог недвосмисленој особености француске политичке културе он наводи како је „смена шефа извршне власти на основу грађанске иницијативе која постоји у извесним немачким федералним јединицама... глатко одбачена у име француске политичке културе“ (стр. 256).

Опет, изразита карактеристика француског политичког система је гомилање мандата, односно обављање бар две државне функције. У том смислу, две „школе мишљења“ су уопштено говорећи присутне: једна, по којој локална укореењеност парламентарца (посланика или сенатора) кроз обављање дужности градоначелника или шефа департаманске или регионалне егзекутиве је неопходна ради очувања везе са територијом и јачања

политичког легитимитета, и друга, по којој истовремено обављање више дужности утиче на квалитетно посвећење послу и онемогућава продор млађих и нових људи у политику. Важно је напоменути да је изгласан закон који уноси доста ограничења у наведеној области, са одложеном применом, почев од 2017. године. Иако је већи део јавног мњења и грађана по многим анкетама против ове појаве (а многи би рекли и „аномалије“), Садран и ту има исправно запажање: „Шизофренија гласача... осуда гомилања функција убедљиво доминира у јавном мњењу када је питање апстрактно и принципијелно постављено, [али] изборно поступање конкретно говорећи најчешће омогућава обнову мандата ‘гомилаоцима’ на уштрб нових лица у политици“ (стр. 163). Али и ту Садран сматра да „постоји у Француској једна култура гомилања функција која је повезана са меритократским идеалом на коме почива републикански елитизам“ (стр. 332).

Професор Садран посебно разматра деловање локалне демократије у основној ћелији територијалне организације – општини. Поред општег закључка да је Француска ту европски рекордер по броју (око 37 000 општина), он говори о

специфичном ауторитету који извире из извршне власти, чак и на најнижем локалном нивоу. Тако, он примењује: „Егзекутива коју бира локална власт је истовремено и судија и страна у политици коју примењује“ (стр. 220). Специфичност француског градоначелника је у његовој јединственој популарности међу становништвом, инокосној позицији по принципу моноцефалне егзекутиве, као и „улози која се није суштински променила од његових далеких почетака... и изузетној позицији моћи“ (стр. 217). Он ту запажа један занимљив феномен, то јест да је „његова превласт обрнула правно успостављен однос законом“. Наиме... „он је изабран од стране општинског савета (скупштине, прим. аутора), што је формално тачно, али у стварности, градоначелник је тај који, постављајући своју листу, у основи бира савет“ (стр. 217).

У том контексту, Садран на више места указује и на одређене облике поступања локалних органа власти, поготово извршне. Тако на пример, он сматра да локална власт само реторички подстиче учешће грађана у локалном животу, али да у основи „глобално гледајући... одборници не верују реално у партиципативну демократију“ услед „амбивалентног односа и менталних

ограничења“ (стр. 255). Поред тога, доказ да глас народа у локалном животу између два изборна циклуса, пре свега општине, нема посебну тежину налазимо и у ретком коришћењу институције локалног референдума, било саветодавног или обавезујућег типа. Или како то он луцидно констатује „у Француској он се посматра као нелегитимно ремећење политичке игре“ и још указује на један „привидни парадокс: док је „редовна“ употреба локалног референдума врло ретка, одборници не оклевају да прибегну „дивљим“ консултацијама грађана како би ојачали свој положај када су готово сигурни у њихов позитиван исход“. Укратко, постоји „склоност градоначелника да инструментализују процедуру“ (стр. 262).

Имајући све ово у виду, поставља се питање како се у земљи са скоро 37 000 општина, стотинак департмана и 22 региона може (успешно?) спровести територијална реформа? Опсежном реформом која је започела 2014, а ступила на снагу 2016. године радикално је смањен број региона са 22 на 13. Наведени бројеви се односе на континенталне регионе, не рачунајући још пет прекоморских. То је уједно и најзначајнија територијална реформа спроведена последњих деценија која је изазвала доста

полемике и страсти у Француској. Међу прокламованим циљевима ове реформе били су пре свега јасније разграничење надлежности између региона и департмана, затим ефикасније спровођење додељених овлашћења, као и одређене буџетске уштеде. С друге стране, опште је мишљење у земљи да француски региони заостају по снази и ефикасности са сличним јединицама у другим земљама (пре свега западне) Европе, а у првом реду према немачким савезним покрајинама. Због свега тога, створени су „мега-региони“, често и без неке логичке везе са географским критеријумима и културно-историјским идентитетима. Такође, опште је познато да наведеном реформом нико, па ни сам професор Садран, није претерано задовољан у Француској, превасходно услед мале дозе арбитражности која је испољена од централне власти (па и самог шефа државе) приликом кројења нове територијалне карте. Неспорно је да њени конкретни и видљиви ефекти тек треба да се испоље.

Поред тога, Пјер Садран указује и на полемике у погледу будуће судбине департмана, као средишње карике у том територијалном ланцу који ужива велику наклоност већине Француза, али и извесне противнике у политичкој кла-

си. Он сматра да је „трајност департмана осигурана опстанком малих сеоских општина“, а и закључује да је Француска „неспособна да се реформише на други начин већ само додавањем нових слојева администрације“ (стр. 285). Ту се мисли и на статус метропола које тек треба да се правно дефинитивно уобличе, као и све развијеније институционализоване међуопштинске сарадње (*intercommunalité*) којој подлежу готово све француске општине. И то је можда један од кључних закључака ове занимљиве и стручне социолошко-политиколошке студије.

И на крају, уместо закључка питање: да ли је француска особеност или „француски изузетак“, како то воле Французи да кажу, заиста постоји (и у којој мери) или је то мит који треба превазићи? Професор Садран нема дилему и залаже се за другу опцију: „То је нужно извор дубоких фрустрација јер има тенденцију да очекивања поставља толико високо да то постаје недостижно“ (стр. 351). Са овим отвореним питањем остаје да се и даље бори Пета република, па чак и у (наизглед) тако прагматичном питању какво је територијална организација земље.