**USPOREDNI UPRAVNI SUSTAVI**

**Prof.Mirko Klarić**

**UJEDINJENO KRALJEVSTVO VELIKE BRITANIJE I SJEVERNE IRSKE**

**POVIJESNA POZADINA**

**-**Povijest VB počinje njezinom geografijom. Razmjerna izolacija otočnog položaja nije, spriječila Rimska osvajanja 55.g.pr.Kr. , ni naseljavanje germanskih plemena Angla, Sasa i Jueta ,ali kad se državna struktura stabilizirala u političkom obliku feudalne monarhije ta je nevelika odmaknutost od europskog kontinenta bila dovoljna da zaštiti VB od vojne ugroze s kontinenta i da političku pažnju Britanaca usmjeri prema vlastitom otočju.

-Rizničari saksonskih kraljeva prvi su upravni funkcionari koji se spominju u povijesti britanske uprave . Na njih se nadovezuje Henrik Rizničar, glavni upravni službenik Williama Osvajača , koji je zajedno s tadašnjim zemljišnjim knjigama ušao u temelje britanske upravne tradicije.

-Razdoblje između 12. I 14.st. , u kojem je Magna Carta Libertatum iz 1215.g. bila jedan od značajnijih dokumenata bilo je obilježeno sukobom između vladara i plemstva o raspodjeli vlasti. Englesko običajno pravo dobilo je svoj dominantni položaj u pravnom razvitku VB zbog toga što ga je plemstvo smatralo djelotvornim ograničenjem kraljeve vlasti.

-Temeljne upravne jedinice u Engleskoj bile su **grofovije** , kojima je upravljao jedan velikaš i sudovi stotnina .Kraljevsku upravu predstavljao je šerif.

- U doba vladavine Elizabete I. u 16.st. britanska se središnja uprava okuplja oko **Riznice-**Ministarstva financija koje se sastoji od šest odjela koji se svi bave prihodima.

***Postoje još i odjeli za:***

a)obranu

b)vanjske poslove

c)unutarnje poslove

d)vjerske poslove

e)počeci tajnih službi

**-uprava u 17.i većem djelu 18.st.-** obilježena je korupcijom , koja prožima i Parlament, te sustavom patronaže. Upravno se osoblje postavlja na preporuku moćnika,kao način uhljebljena osiromašenih plemićkih obitelji. Pored toga stvarna moć i ugled Parlamenta su rasli. Središnja je uprava stvorena s jedne strane iz vladarevih savjetodavnih tijela i funkcionara ,a s druge strane i iz parlamentarnih odbora i dostojanstvenika proizašlih iz Parlamenta.

- U VB s vremenom je uprava narasla na golemi aparat .

**NASTANAK MODERNE DRŽAVNE UPRAVE U VB**

Tijekom 19.st. pretvorila se uprava u VB postupno u posebni, od politike odvojeni , stručni i profesionalni sustav s ciljem zaštite pravnog interesa. Liberalni članovi Parlamenta nastoje otprije zatečeno stanje promijeniti reformama kroz drugu polovinu 19.st. Glavni val reformi vezan je uz **Charlesa Trevelyana-**on utvrđuje 1853.g. osnovna načela novoga sustava javnih službi. Sav se posao dijeli na intelektualni i mehanički, a sva se radna mjesta popunjavaju na temelju rezultata koje su pristupnici postigli u međusobnoj konkurenciji na ispitima.

- U 20.st. ni svjetski ratovi ni pojavljivanje jakih povijesnih ličnosti, od Churchilla do M. Thatcher ,nisu dominaciju Parlamenta u ni u jednom trenutku doveli u pitanje. Pojavila se i jačala nova društvena skupina,industrijsko radništvo, u sukobu s građanski kapitalizmom.

-U pola stoljeća između 1870. I kraja 1.svjetskog rata britanska se uprava pretvorila u sustav javnih službi. Stožerna organizacija u tom sustavu je Riznica.1914..g Riznica se sastojala od 6 odjela je samo odjel Financija organiziran na temelju svoje funkcije, dok su svi drugi pratili rad pojedinih ministarstava. Počeci socijalne države najavljeni su već 1911.g.

-u 1.svjetskom ratu uprava je uspjela uklopiti u svoje redove poslovne ljude i eksperte izvan uprave. U 2.svjetskom ratu ta se praksa proširila i postala sustavnija . Neposredno nakon 2.svjetskog rata na parlamentarnim je izborima pobijedila Laburistička stranka i provodila je politiku jače državne kontrole nad privredom

-Val društvene solidarnosti pokrenut nasiljem i stradanjima u 2.svjetskom ratu doveo je do potpuno razrađene koncepcije socijalne države. Socijalna je država značila prošireno tumačenje pravednosti u društvu kao materijalne i egzistencijalne sigurnosti za sve i svakoga.

**STRUKTURNA KRIZA**

-u drugoj polovini 20.st. stabilizacija privrede i države u VB dosegla je mjeru koja je opasno smanjila prilagodljivost tih struktura. Sve je jače naglašena pravednost u društvu ,ali na račun prostora slobode koji je tada ostavljen pojedinačnoj inicijativi.

-Treba proizvoditi raznovrsnije, kvalitetnije za diferencirane skupine potrošača ,a prije svega elastičnije i prilagodljivije jer se uvjeti tržišta kako na strani ponude tako i na strani potražnje sve brže mijenja. Privreda u VB nije bila dorasla tom izazovu ,a socijalna država je bila prevelik dio nacionalnog dohotka. Premalo je ostalo za riskantne investicije u nove tehnologije i nove privredne pothvate. Britanska privreda je 1960-ih i 1970-ih bila pred ozbiljnom krizom.

**„REVOLUCIJA“ U DEMOKRATSKIM OKVIRIMA(REFORME M.THATCHER)**

S obzirom na situaciju u kojoj se Velika Britanija našla, zbog neprilagodljivosti privrede i države te dominaciji pravednosti države nad slobodom tržišne utakmice, na općim parlamentarnim izborima 1979.g.pobjeđuje Konzervativna stranka na čelu s Margaret Thatcher,koja je imala namjeru da se izravno sučeli s glavnim izvorima britanske krize.

**Njena strategija  te borbe imala je tri glavne sastavnice:**  
-  Povećati prilagodljivost privrede povećanjem slobode snaga na tržištu  
-   Potisnuti socijalnu državu  
-   Povećati prilagodljivost i učinkovitost državnog aparata  
-Međutim, kako je ova strategija zahtijevala vrijeme, mnogo dulje od dobivenog četverogodišnjeg mandata, veliki problem je bio kako zadobiti povjerenje građana odnosno birača na sljedećim izborima, s obzirom da se jednom smjernicom u njihovoj strategiji izravno umanjuju socijalna prava građana odnosno samih birača.

-Sve je to zahtijevalo odgovarajući pristup vladajuće stranke koji su uz odgovarajuće poteze proveli na vlasti skoro 20 godina. Naime  prvenstveno su idejno i emocionalno mobilizirali birače,  djelujući na njihovu svijest o teškom stanju u državi te o potrebi za skromnošću, štedljivošću i oslanjanju na vlastite snage, razbijanjem društvenih uporišta opozicije, te su sustavnim mjerama ostvarili socijalne promjene u britanskom društvu. Tom taktikom Konzervativna stranka na čelu s Thatcher dobiva zaredom tri izbora, međutim s vremenom sve te mjere koje su građani u početku doživljavali kao opravdano ispravljanje neravnoteže u strukturama države i privrede, pomalo dobivaju neočekivanu dimenziju, te u stranci počinje prevladavati mišljenje da im Thatcher zbog svog fundamentalizma i nadolazeće recesije može samo predstavljati opterećenje te je smjenjuju prije parlamentarnih izbora 1992.g.

**REFORMA UPRAVE (THACHER)**

-Obilježena je nizom dokumenata konzervativne vlade između 1979. i 1997.g. i nastavlja se po istim načelima, pod laburističkom vladom nakon 1997.g.Reforma je krenula od upravljanja državnim financijskim sredstvima. Glavna je namjera da se preusmjeri dotadašnja metoda administrativnog upravljanja u menadžment,koji se shvaća kao aktivni, vidljivi, diskrecijski nadzor organizacija. Naglasak je na slobodi upravljanja za razliku od stegnutosti upravljača formalnim pravilima.

-Glavni cilj menadžmenta u upravi je da reformira organizaciju uprave u skladu sa zahtjevima koji su proizašli iz Inicijative za financijski menadžment.

-Principi tržišne utakmice nastoje se uvesti u upravu gdje god je to moguće, a što znači da se raspisuju natječaji za sve upravne činidbe i sklapaju se odgovarajući ugovori.  Reforma rada uprave dotaknula je i službenički sustav. Za sve upravne položaje uključujući i one najviše raspisuju se javni natječaji, na koje se mogu javiti svi koji ispunjavaju objavljenje uvjete, bez obzira na to gdje su radili prije. Na najodgovornije mjesto primaju se kandidati koji su uspjeli na natječaju, ali ne više na neodređeno vrijeme, već se s njima sklapaju ugovori na određeno  
vrijeme.

-Politika osoblja kao i upravni poslovi u vezi s njom povjereni su resorima. Imenovanje na najviše upravne položaje zahtjeva  odobrenje premijera, odnosno središnjeg povjerenstva za državne službenike. Napredovanje u službi ovisi o pokazanim uspjesima u radu. Dolazi do pretvaranja državne uprave u javnu upravu. Potiskivanje socijalne države očituje se kroz stambenu politiku, zdravstvenu, obrazovnu te socijalnu zaštitu. Tako npr. dolazi do prodaje socijalnih stanova, liječnici zaposleni u nacionalnoj zdravstvenoj službi dobivaju pravo da istodobno vode privatnu praksu, država se načelno povlači iz politike zapošljavanja, u socijalnom se osiguranju prelazi na režim više stupova.

-Kod modernizacije uprave daje se naglasak tome da javne službe moraju biti neprekidno na raspolaganju građanima, moraju biti međusobno povezane, ukinuti nepotrebne regulacije, postići da se do 2008.g. svi kontakti građana s upravom mogu odvijati elektronički, dovesti u upravu mlade ljude iz drugih zanimanja i omogućiti njihovo brže napredovanje

**SREDIŠNJA UPRAVA VB**

**BRITANSKA MONARHIJA**

PARLAMENT-svi članovi parlamenta su i članovi vlade

URED PREMIJERA

URED ZAMJENIKA PREMIJERA

URED KABINETA

***RESORI***

MINISTARSTVO OBRANE

MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA

MINISTARSTVO ZA MEĐUNARODNO RAZVITAK

MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA

RIZNICA(hrv.,ministarstvo financija)

MINISTARSTVO TRGOVINE I INDUSTRIJE ….

**PRIMJERI GLAVNIH BLOKOVA UPRAVNE DJELATNOSTI**

**se upravni sustavi mogu podijeliti u 4 glavna bloka:**

**1**. unutarnja i vanjska sigurnost te pribavljanje sredstava za državu

**2.**javne službe privredne,tehničke, društvene, informacijske i komunalne

**3**.regulacija(u području gospodarstva ,ali i u vezi s pitanjima okoliša i dr.)

**4**.socijalna sigurnost ili dobrobit

**JAVNA SIGURNOST –BRITANSKA POLICIJA U UPRAVNOJ REFORMI**

-Policija u VB spada u resor unutarnjih poslova. U VB policija je uvijek bila samo sila za obranu javnog poretka u sukobu s kriminalcima i drugim neprijateljima postojećeg društvenog uređenja. U svom je povijesnom razvitku britanska policija nastala iz lokalnih straža i lokalnih sudsko upravnih funkcionera ,mirovnih sudaca. Krajem 18.st., počeli su nemiri u industriji koja je upravo nastajala ,a tijekom 19.st. zaoštrili su se kao opći sukob građanskog društvenog poretka i radništvom koje je postajalo sve brojnije.

-Daljnji je razvoj policije proistekao iz širenja prvotne ideje prevencije u kaznenoj politici na shvaćanje policije kao organizacije usmjerene općenito na pomaganje ljudima u njihovim područjima neposrednih susjedskih zajednica i u lokalnim zajednicama. Policija je s jedne strane ostala obrambena snaga u borbi protiv kriminala ,ali je sve manje sudjelovala u političkim borbama.

-U drugoj polovini 20.st. kad je nakon raspada Britanskog Imperija ,počelo stizati mnoštvo useljenika iz bivših kolonija ,policija je u borbi s kriminalom vrlo brzo došla u sukob s useljeničkim skupinama.

-Na čelu resora je ministar unutarnjih poslova i šest zamjenika ministra.Za policijske poslove zadužen je jedan zamjenik ministra i jedan državni podtajnik

**JAVNE SLUŽBE –NACIONALNA ZDRAVSTVENA SLUŽBA**

Ministarstvo zdravstva odgovorno je pred premijerom i Parlamentom, za čitav sustav zdravstvene i socijalne zaštite, a obuhvaća tri skupine: za standard i kvalitetu, za pružanje usluga i za strategiju i razvitak poslovanja. Ministarstvo vodi (politički) ministar zdravstva, a upravno stalni tajnik.

-Ministru pomaže šest zamjenika, a stalnom tajniku Odbor ravnatelja. Za pružanje zdravstvene i socijalne zaštite u VB organiziran je sustav Nacionalne zdravstvene službe, koji broji oko milijun zaposlenih. Na čelu te službe je stalni tajnik Ministarstva zdravstva, a sam sustav se sastoji od primarne i sekundarne zaštite.

-Nacionalna zdravstvena služba je osnovana 5 srpnja 1947 godine, kao dio obećanja ostvarivanja socijalne države, kojim se jamčila zdravstvenu i socijalnu zaštitu svim stanovnicima VB.

- Do korjenitih promjena u ovoj službi dolazi nakon stupanja na vlast Konzervativne stranke na čelu s M. Thatcher koja je vjerovala u prednost tržišta pred svim drugim oblicima reguliranja ljudske suradnje  te je bila nesklona stečevinama socijalne države. Kako su po tradiciji u VB velikim medicinskim ustanovama upravljali posebno obrazovani menadžeri, oni su za razliku od liječnika u prvi plan stavljali financijsku stranu zdravstva, što je dovodilo do sukoba s liječnicima, ali sama Thatcher je dala prednost menadžerima.

-Liječnici su u prvi plan stavljali kvalitetu usluge liječenja, za razliku od menadžera koji su prozivali liječnike da ne misle o tome koliko liječenje košta.

-Veliki dio reformi koja je Konzervativna stranka  provela u zdravstvu doživjela je potpuni neuspjeh poglavito ideja novog javnog menadžmenta u zdravstvu , koja nije bila prikladna po naravi stvari jer glavnu ulogu treba igrati profesija različita od menadžerske.

-Dolaskom na vlast laburista isti ističu važnost Nacionalne zdravstvene službe, kao dio socijalne države, te odmah ukidaju tzv. unutarnje tržište u zdravstvu ističući da je menadžerski model organizacije zdravstvene službe utemeljen na nepovjerenju, za razliku od njihovog koji polazi od povjerenja

**REGULACIJA –HRANA ,VODA I UPRAVA**

-Regulaciju možemo definirati kao utjecanje države na ponašanje ljudi, koje je legitimno, ali ipak može ugroziti javni interes.

-**Cilj regulacije** je održati ravnotežu između suradnje u razmjenjivanju i sukoba u konkurenciji na tržištu, dok je zadaća upravne regulacije da intervenira u tržišne procese tako da ojača sastavnicu suradnje u njima prije nego što istodobni sukob ne izmakne kontroli.

**HRANA**- prije 1990 za sigurnost hrane bile su odgovorne organizacijske jedinice za zdravlje okoliša lokalnih vlasti, ali je 1990 donesen Zakon o sigurnosti hrane koji deregulira čitavo područje u skladu s smjernicama EU. Tim zakonom su potrošači zapostavljeni, a sami higijenski uvjeti kao i nadzor su ublaženi i smanjeni, dok proizvodno-prodavački sukobi eskaliraju. Nakon dolaska na vlast laburista, isti osnivaju Agenciju za standarde hrane, koja ima za cilj ukloniti navedene sukobe, vratiti povjerenje potrošača, te poboljšati sigurnost u prehrani.

**OPSKRBA VODOM**-ona predstavlja tipični prirodni monopol, jer ako je jedno poduzeće uspostavilo mrežu vodovoda i kanalizaciju za odvod otpadnih voda, onda je drugom poduzeću neisplativo postaviti konkurentsku mrežu na istom području. Iz istog razloga, odnosno nemogućnosti odvijanja tržišne utakmice, logično je takve zadaće povjeriti javnim organizacijama poradi zaštite javnog interesa i interesa potrošača.

- Međutim 1980 g. opskrba vodom je privatizirana, te je regulirana kroz Ured za vodne usluge, Agenciju za okoliš, te Povjerenstvo za monopol i sjedinjenja koji su odgovorni samim Ministarstvima. Međutim privatizacija vodo opskrbe je imala i neželjene posljedice u vidu znatnog porasta zadaća državne uprave, čiji su poslovi bili višestruko opsežniji, kontroverzniji i skuplji.  
**UPRAVA**-upravna regulacija postaje aktualna s upravnim reformama u  
posljednja dva desetljeća 20-tog stoljeća, odnosno u vrijeme novog javnog menadžmenta. Tim reformama izvršne agencije  i druge organizacije su izuzete iz hijerarhijske piramide državne uprave, te djeluju uz određenu organizacijsku i financijsku samostalnost, ali uz  
stalni nadzor ministarstva. Kako su troškovi regulacije navedenih organizacija rasli, dolaskom na vlast laburista, uvedena su dva načina regulacije i to prisilno provediva samoregulacija te kvalitetnije povezivanje među regulatorima.

**SOCIJALNA DRŽAVA –STUPOVI I REŽIMI**

Svojom demokratskom preobrazbom država je povećala slobodu i u isti mah proširila jednakost ukidanjem kmetskih odnosa i brisanjem formalnih privilegija staleža.

astanka socijalne države u drugoj polovici 20.st. znači pokušaj da se ublaže posljedice tržišnog sukobljavanja , da se smanji raspon nejednakosti koju su oni stvorili.

Socijalna država jamči svakom svom građaninu ekonomsku sigurnost masivnom preraspodjelom nacionalnog dohotka u korist gubitnika u tržišnom sukobu.

Rast znanja i odgovarajući razvitak tehnologije stalno je povećavao proizvodnost rada i tako stvarao ekonomske temelje za socijalnu državu. Socijalna država V.B, oduvijek je bila vrlo složen pothvat.

Ona obuhvaća  izgradnju tzv. Socijalnih stanova, univerzalnu zdravstvenu zaštitu, besplatno obrazovanje, regulaciju radnih odnosa, politiku zapošljavanja.

**FRANCUSKA**

**UVOD**

U svojim temeljnim odnosima, političke su se strukture francuskog društva razvijale polazeći od istovrsnih sukoba kao one u Engleskoj. Ratnička | plemena stranih osvajača provalila su u područje na kojem je već postojalo organizirano društvo, pobijedili starosjedioce i nametnuli im svoju vlast . Svoju su pobjedu postupno stabilizirali u poredak u kojem su oni bili gornji, vladajući sloj, plemstvo, a pobijeđeni su ostali podvrgnuti njihovoj vlasti, kao ne-plemići, prost narod, puk, kmetovi

U međuvremenu razvio se feudalni poredak koji je stabilizi­rao temeljni odnos ovisnosti seljaka-kmeta od vlastelina-plemića. Odnos pak među plemićima, uključivši nekadašnjeg plemenskog ratnog vođu, ostao je predmet neprestanog sukobljivanja.

**POVIJESNI RAZVITAK**

german­ska plemenska skupina Franaka, i to njezino zapadno krilo, stalno naselja­va područja na krajnjem sjeveru Galije na lijevoj obali Rajne,

Početkom 5. stoljeća franačko pleme Salijaca počinje se odatle širiti prema jugu i pod svojim ratnim vođom Chlodionom dosežu, oko 450. godine, područje, ot­prilike, današnjeg grada Cambraija.

-Pravo koje se u zemlji primjenjuje ostalo je prilagođeno rimsko pravo. Franci su tome dodali Salijski zakon, prepisan na latinski u vrijeme Clovisove vladavine, zapravo franačko običajno pravo, koje je određivalo iznos odštete koju krivci moraju platili da bi ugasili javnu kaznenu akciju, a osobito da bi primirili osvetu ili faide oštećenih obitelji.

I u novoj postojbini nastavljaju se nesmiljeni međuplemenski sukobi u kojima pobjeđuje nova franačka loza, Karolinžani s Karlom Martelom i Karlom To je franačka, a ne francuska vlast.

**Nema drugih funkcionara osim domaćih službenika:** kancelarija, koja sastavlja spise sada je povezana s kapelicom, jer samo još klerici znaju pisati. Karla Velikog naslijedio je njegov sin Louis Pobožni

-Od svojih početaka, pod Karlom, postupno se razvija feudalni poredak, t to vrlo postupno. Nakon smrti Louisa V. velikaši, uz pomoć Otona III , vladara susjednih njemačkih pokrajina, dovode na čelo Francuske Huga Capeta, i s njim novu dinastiju Kapetovića.

-U upravi se nije mnogo promijenilo sve do 12. stoljeća. U njihovu još ograničenom području kraljevi 12. stoljeća nisu imali uprave u pravom smislu riječi. Tek pod Louisom IX. u 13. stoljeću kraljevo se kućanstvo odvaja od dvora.

-Sastoji se od šest zanata ili službi koje osiguravaju prehranu kralja i njegove svite. Sudske funkcije dvora obavljaju se u zasjedanjima, zvanim parlamenti, i sele se zajedno s kraljem iz mjesta u mjesta

-Gradovima se dijele povelje, a oni se obvezuju na odašiljanje kontingenata gradske milicije radi pružanja vojne pomoći vladaru .Najvažniji aspekt razvitka je postupna sta­bilizacija vojne moći vladara.

-Početkom 14. stoljeća iz neprestanih sukoba među velikašima proizašla je, umjesto Kapetovića, nova dinastija Valois krunidbom Filipa VI. 1328.

-Tijekom 14. stoljeća upravni se aparat, naslijeđen od Kapetovića , širi i stabilizira. Financijska je uprava sve složenija, budući da se financiranje kraljeva kućanstva odvaja definitivno od dvora. Osobne potrebe kralja i njegove svite podmiruju se doznakama na riznicu. Kraljevski sudi zasjeda jedanput ili dva puta godišnje, ali po nekoliko mjeseci, i broji stotine sudaca, savjetnika i drugih službenika.

-Orga­nizacija vojnih snaga prelazi od kontingenata plemstva na sustav plaćenika. Tako se plemići jednim dijelom pretvaraju u vojne profesionalce, spremne da služe svakome tko ih plaća

-U 16.st. nakon dugotrajnih, vjerskih sukoba između katolika i protestanata na vlast dolazi nova dinastija, Bourboni s Henrikom IV na vlasti. Nakon dugog razdoblja nemira, apsolutizam presudno napreduje, a s njime i središnja uprava. Osnivaju se Državno vijeće, Poslovno viječe, Financijsko vijeće i Vijeće stranaka.

-Kraljevi tajnici postaju državni tajnici na čelu ministarskih odjela njih četiri, zameci budućih resora središnje uprave

-Francuskaje tada imala, za to vrijeme, prilično razvijen državni upravni sustav, i s njime apsolutističku državu. Tome je pri­pomogla i činjenica da su aristokratski zapovjednici glavnih vojnih jedinica stalno boravili na dvoru .Počinje državni proračun u modernom smi­slu i razvija se državna ekonomska politika donošenjem Pravilnika o osni­vanju manufaktura u kraljevstvu i osnivanjem Općeg nadzorništva nad trgovinom

-Velikaši su postali kraljevi dvorjani. Kralj sam upravlja preko Viso­kog viječa kojem predsjeda.

-Pod Louisom XV. i Louisom XVI. u 18. stoljeću francuska se državna uprava dalje diferencira i učvršćuje .Postaje neovisnija o vladaru. Upravno se osoblje ustalilo i postalo neovisno o kraljevoj milosti. U pokrajinama vlada upravnik intendant. U svom resoru intendant je apsolutni gospodar.

Francuska je revolucija bila u isti mah predložak za poželjne promjene u vlastitim zemljama i prizor razula­renih i ubitačnih političkih strasti koje bi valjalo izbjeći kod vlastite kuće, Na dugi rok postalo je jasno da su osobito dva aspekta Francuske revolu­cije predstavljala negativnu stranu njezine povijesne baštine. Ona je učvrstila uvjerenje da se društvene promjene kojima se protive jaki postojeći interesi mogu ostvariti samo nasilnim putem. I stvorila, pogrešan, utisak da se slobo­da i jednakost-pravednost mogu obje u isto vrijeme uvesti i povećavati.

-Napoleon kao prvi konzul i kao car nadograđuje državnu, upravu iz vremena monarhije. Uprava ostaje centralizirana. Na čelu je upravnog sustava, kao i prije, Državno vijeće tijelo koje raspravlja, organizirano uz izvršnu vlast, prijedloge zakona i podržava ih u zakonodavnoj vlasti .

-U pokrajinama intendante zamjenjuju prefekti s jednakim djelokrugom, kao organi središnje vlasti u okruzima .Broj upravnih službenika povećan je na dvo­struko između 1789. i 1804. Ministre postavlja i smjenjuje Napoleon bez ikakvih ograničenja svaki je od njih izravno odgovoran prvom konzulu odnosno caru, tako da ne postoji kolektivni organ, vlada. Ali unutar svog mi­nistarstva autoritet ministra je potpun.

- Pored Državnog vijeća, postojalo je Upravno vijeće koje nabije neposredno izvršavanje odluka. Učvršćeno je upravljanje financijama. Osno­vana je Francuska banka .

-Policija, osobito politička policija, proširuje svoj djelokrug i do­biva nova sredstva. Uspostavlja se stari sustav sudova s manjim izmjenama, uspostavlja se upravno sudovanje. Suce postav­lja državna vlast, oni se ne mogu smijeniti, ali njihove plaće i napredovanje određuje država. Državni tužilac postaje šef tzv. sudske policije

**FRANCUSKA DRŽAVNA UPRAVA U 19. STOLJEĆU PRVOJ POLOVINI 20. STOLJEĆA**

-Tek se u Trećoj Republici uspjelo stabilizirati politički sustav u kojem je sukob kombiniran sa suradnjom u cjelokupnoj konstrukciji demokratske države, s predstavničkim skupštinama i političko-stranačkim sustavom, s dio­bom vlasti, sa samostalnošću sudstva koje vodi kontradiktorne postupke pod vladavinom prava, s posebnošću uprave koja je također vezana pravom..

-Sve do početka druge polovine 20. stoljeća francuska je uprava, kao proizvod opisanog razvitka, zadržala obilježja proizašla iz njezine ne prekinu­te tradicije koju možemo barem od 16st. i pored svih dubokih političkih preobrazbi, pratiti kao kontinuirani rast i diferencijaciju

-Sredinom 20. stoljeća francuska je uprava bila nesumnjivo državna uprava, instrument države kao identifikacijske zajednice koja je u predodžbama Francuza imala istaknutije mjesto nego u mnogim drugima narodima Još nikakvo kretanje prema širem sustavu javne uprave nije bilo na vidiku.

**Četiri glavna bloka upravne djelatnosti:**

1.sigurnost

2.javne službe

3.regulacija

4.socijal­na dobrobit

-Godine 1945. organizirano je u resoru vanjskih poslova Glavno ravnateljstvo za eko­nomske, financijske i tehničke poslove, bez teritorijalnog ograničenja. Tako je dotadašnja organizacija ministarstva po geografskim područjima i zemlja­ma zamijenjena organizacijskom diferencijacijom po tipu poslova, osim za političke odnose koji zadržavaju stari princip organiziranja. Broj službenika u resoru vanjskih poslova udvostručen je nakon Drugog svjetskog rata, a učetverostručen u usporedbi sa stanjem 1914.

-Ustav iz 1946. uvodi instituciju Višeg vijeća za sudstvo, organa sastavljenog od jed­nakog broja predstavnika parlamenta, vlade i samih sudaca, koji vodi perso­nalnu politiku sudstva .U francuskom društvu ove polovine stoljeća (do 1950.) sudstvo predstavlja u isti mah otočić arhaizma, gotovo svećeničku funkciju koja treba omogućiti pobjedu, uvijek nužnu, moralnog poretka, i vrlo izdvojenu profesiju, na koju se gleda kao da je još obavljaju nekadanji odličnici.

-Društvene službe na području obrazovanja i kulture shvaćaju se sredi­nom 20. stoljeća također kao primamo djelatnost države u prenošenju kul­turnog modela na mase, nastavak tradicionalne politike prosvjetitelj­stva *.*One obuhvaćaju odnose s religijskim zajednicama, u prvom redu s Katoličkom crkvom.

***BILANCA RAZVITKA***

Bilanca francuskog razvitka do vremena neposredno nakon Drugog svjetskog rata može se sažeti u tri konstatacije:

1.država dominira francus­kim društvom

2.drugo, uprava dominira francuskom državom

3. pravo dominira francuskom upravom.

**SREDIŠNJA ULOGA DRŽAVE**

Otkad se u Francuskoj može govoriti o državi u modemom smislu; dakle otprilike od 16. stoljeća, država je u središtu pozornosti francuskog društva. I to podjednako onog njegova dijela koji je brani i nastoji sačuvati njezina tra­dicionalna obilježja

**državna uprava kao glavna okosnica države**

Državna je uprava hijerarhijski sustav koji svojom konstrukcijom u obliku piramide upućuje na vrh zahtijeva koji proizlaze sve inicijative i u kojoj se sabiru sve odgovornosti .

-Francuska je kroz svoju povijest razvila pozitivne asocijacije s takvim oblikom organizacije.

Njezini najveći uspjesi, najuspješnija proširenja, trenuci vojničke slave, izvlačenje iz najdubljih kriza i katastrofa povezani su upravo s takvim tipom strukture i njegovim jakim vodstvom.

**Politički nadzor** parlamenta nad upravom mnogim se francuskim autorima čini upitnim. Uprava predstavlja u društvenom životu autonomnu funkciju nad kojom postoji politička kontrola, više ili manje uspješna, možda čak sve manje uspješna. Rezultati rada parlamenta u nadziranju uprave mnogima nisu izgledali zadovoljavajući. od Treće do Četvrte Republike parlamentarni režim nije bio u stanju ostvariti zadovoljavajući sustav političkog usmjerivanja niti osigurati demokratsku kontrolu uprave

**Uprava je u Francuskoj** bila neprijatelj parlamentarizma, ma koji bio njegov oblik. A kad nije bilo sposobnog i odlučnog vodstva, uprava je nastavila funkcionirati po svojim vlastitim unutarnjim zakonitostima. To je vrijedilo već i za posljednja dva vladara Burbonske dinastije prije Revolucije. U sumrak te monarhije, koja je u načelu bila apsolutna, kralj nije upravljao. Nakon Revolucije, kao neke vrste iznimne povijesne epizode, Napoleonova uprava nadovezuje se izravno na monarhijsku. Francuska uprava od samih svojih početaka uspjela uspostaviti određene mehanizme nadziranja Ulogu nadzora preuzeli su jednim dijelom organi financijskog upravljanja.

Još **1585. Etienne Pasquier**, glavni odvjetnik Računske komore, opisuje ciljeve te institucije sljedećim riječima: Osnovana je da bi sačuvala srž države, to jest financije, i dala nam mogućnost da kaznimo one koji zakažu.

**Nadležnost organa financijskog nadzora** da izriču kazne organima uprave stalno se širi. Nadzor se proširuje i generalizira osnivanjem, u 19. stoljeću, korpusa financijskih inspektora, uz Ministarstvo financija, kao jedne od elitnih kategorija francuskih upravnih službenika .

**Drugi element sukobljivanja unutar državne uprave** jest konkurencija za mjesta među upravnim službenicima, i tu je počelo s odabirom službenika po obiteljskim vezama, zatim primjenom političke patronaže . Meritokracija još nije doživjela svoj puni procvat. napredovanje ovisi u prvom redu o duljini radnog staža. “Karijere se obično odvijaju mehaničkim automatizmom koji ostvaruje bez pogreške napredovanje službenika uz prioritet najstarijih. ‘To je jednakost u gerontokraciji . službenik je dio posebnog svijeta, neka vrsta klera, članovi kojeg se, na svim razinama hijerarhije, razlikuju od laika.

**VLADAVINA PRAVA U FRANCUSKOJ UPRAVI**

Još od davnih vremena Francuska je težila tome da se svi na njenom području prisile na poštivanje određenih pravila, te da takvo uređenje potraje kroz niz pokoljenja, dok to postupno ne postane slika o svijetu u kojemu ljudi žive. Sama francuska uprava je vezanost spravom usavršila do te razine da je čak i uspjela nadomjestiti slabosti svojih političkih tijela. Presudnu ulogu odigralo je Državno vijeće, koje je osima zadaće savjetovanja vladara dobilo i sudsku ulogu u upravnim sporovima, a koja funkcija je izvedena iz načela diobe vlasti. Samo Državno vijeće je svoj jak utjecaj moglo prepisati tome što je bila izuzeta iz sfere politike,a samim time i iz ideoloških i političkih rasprava. Kao takva francuska uprava je bila izuzetno stabilizirana, usmjerena isključivo na suradnju, te vezana s pravnim pravilima koji su se opirali promjenama, što je na posljetku imalo za posljedicu da takva uprava postane središnji problem njenog suvremenog razvitka.

**SUVREMENA FRANCUSKA SREDIŠNJA UPRAVA**

U drugoj polovini 20. stoljeća francuska se uprava razvija, konvergentno s drugim velikim sustavima javne uprave u svijetu, prema standardnom tipu organizacije s četiri glavna bloka poslova: sigurnost, javne službe, regulacija i socijalna dobrobit. Četiri bloka upravnih poslova, koja smo spomenuli, nisu još nigdje or­ganizacijski do kraja jasno izražena.

**1.Prvi blok** obuhvaća unutarnju i vanjsku sigurnost države, te pribavlja sredstva u te svrhe- pet klasičnih upravnih resora- vojska, diplomacija, policija, pravosuđe i diplomacija.

**2.Drugi blok** obuhvaća javne službe: privredne,tehničke, društvene,komunalne i informacijske.

**3. Treći blok** regulira poslove slobodnih djelatnosti građana, njihovih udruga i ustanova u prvom redu privrede. Nositelji regulacijskih poslova su upravne organizacije različitih tipova.

**4.Četvrti blok** obuhvaća ostvarivanje odnosa socijalne države, odnosno načelno preuzimanje brige države za materijalni egzistencijalni minimum državljana, a koja nastojanja potječu iz vremena Drugog svjetskog rata, kada se solidarnost među  ljudima, nastala zbog zajedničkog ratnog stradanja i žrtava, mislila prenijeti i poslije u vrijeme mira.

**SREĐIŠNJE POLITIČKE INSTITUCIJE I UPRAVNE ORGANIZACIJE FRANCUSKE**

PREDSJEDNIŠTVO REPUBLIKE FRANCUSKE

NARODNA SKUPŠTINA-sastoji se od načelnika francuskih općina

SENAT

**IZVRŠNA VLAST-UPRAVA koja se sastoji od**

Prvog ministra i vlade

Organizacije uz prvog ministra

MINISTARSTVO OBRANE

MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA

MINISTARSTVO UNUTARNJIH POSLOVA I UREĐENJA PROSTORA

MINISTARSTVO ZA PREKOMORSKA PODRUČJA

MINISTARSTVO PRAVOSUĐA

MINISTARSTVO EKOLOGIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA

MINISTARSTVO JAVNE SLUŽBE

MINISTARSTVO GOSPODARSTVA,FINANCIJA I INDUSTRIJE

MINISTARSTVO MALIH I SREDNJIH PODUZEĆA, TRGOVINE,OBRTA I SLOBODNIHZANIMANJA

MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE I RIBARSTVA

MINISTARSTVO PROMETA,INFRASTRUKTURE ,TURIZMA I MORA

MINISTARSTVO ZA NACIONALNO OBRAZOVANJE ,VISOKU NASTAVU I ISTRAŽIVANJE

MINISTARSTVO KULTURE I KOMUNIKACIJA

MINISTARSTVO ZDRAVLJA I SOLIDARNOSTI

MINISTARSTVO ZAPOŠLJAVANJA,RADA I DRUŠTVENE KOHEZIJE

MINISTARSTVO MLADEŽI ,SPORTA I UDRUGA

**USPOREDBA UPRAVE U FRANCUSKOJ I VELIKOJ BRITANIJI**

Prva razlika očituje se u broju državnih službenika. Francuska broji oko 2,2 miliona ljudi, a Velika Britanija oko 500 000 ljudi. Velika Britanija je prije 50 g. imala 2,3 miliona ljudi. Britanska središnja uprava je neke upravne službe izdvojila iz sustava države uprave ( nacionalna zdravstvena služba) i organizirala ih kao mrežu posebnih javnih ustanova.

Razlike su vidljive i  na razini političkog sustava. V. B. je klasični parlamentarni sustav, a Francuska je polupredsjednički režim.  Kada se radi o korjenitim reformama države, britanski parlament ima presudnu moć, dok je u Francuskoj na razini izvršno upravne elite.  Usporedba pravnih sustava vodi do zaključka da su na obje strane utjecale jake snage tradicije i kontinuiteta, koje brane različita rješenja kako ih je u oboma sustavima nametnula povijest.  
  
**OSOBLJE**

U elitu se ulazi prvenstveno putem obrazovnog procesa.

Premda ima i drugih čimbenika:

-bogatstvo

-društveni rang

-profesionalna uspješnost

Pripadanje eliti u Francuskoj ocjenjuje se u prvom redu prema stjecanju prestižne diplome. Oni koji su na najvišim mjestima liste diplomiranih na Nacionalnoj upravnoj Skeli popunjavaju najviša mjesta u najutjecajnijim **organima državne uprave:** financijskoj inspekciji, Računskom sudu, Državnom vijeću.

Paradoks je te škole da je stvorena, neposredno nakon Drugog svjetskog rata, s izričitom svrhom da demokratizira državnu upravu, a s vremenom je postala glavni uzrok njezine elitne zatvorenosti.

Danas se diplomiranim studentima Nacionalne upravne škole predbacuje neučinkovitost, stjecanje osobnih po­vlastica u ime općeg interesa, arogancija i udaljenost, prikrivanje, kukavičluk i odsutnost vizije. I konačno, miješanje njihova osobnog interesa s interesom države. I vodeći se političari regrutiraju iz diplomiranih studenata Na­cionalne upravne škole.

**Visoki upravni funkcionari,** odabrani kroz proces školovanja i sustav ispita, nose pečat tog načina selekcije na sebi kroz čitavo vrijeme svog aktiv­nog službovanja. Oni su generalisti, sposobni prihvatiti se različitih zadaća. To je vrsnost u bavljenju složenim problemima različite prirode, duh analize i sinteze, koji ih ističe u prve redove, više nego njihova stručnost. Oni su stoga i mobilniji, lakše prelaze s jednog radnog mjesta na drugo nego pro­sječni službenik. Ono što su najbolje naučili, to je specifična vrsta pismenosti, pisanje nota, analitičkih sastavaka o pojedinim pitanjima, koji čine i temelj njihova ocjenjivanja i mjerilo njihove vrijednosti čak za njih same.

Brzina njihova napredovanja ovisi o njihovu pravodobnom ulasku u specifičnu francusku upravnu instituciju, kabinet ministra. Specifičnu po tome, što upravne funkcionare približava sferi politike

**DECENTRALIZACIJA**

- Zapravo jedna od poteškoća decentralizacija u Francuskoj je da ona mora najprije raskomadati neku državnu funkciju, razvlastiti neko ministarstvo odnosno ukinuti neku prijašnju fiskalnu raspodjelu na višoj teritorijalnoj razini. Pored započete reforme 1982. i svih drugih nastojanja u smjeru decentralizacije, i pored toga što Francuska ima više općina nego sve druge europske zemlje zajedno, smatra da nema nade u racionalniju upravno-teritorijalnu podjelu zemlje prije lokalnih izbora 2007, dakle 30 godina kasnije od svih susjednih zemalja.

-Revolucionarna ustavotvorna skupština podijelila je zemlju na 36.700 općina, ukinuvši zakonom iz godine 1799. otprilike 6,000 župa od njihova ukupnog broja od 44.000 koliko ih je bilo od pamtivijeka i na koje se općine očigledno nadovezuju.

U isto vrije­me, zakonom od 14. prosinca 1789. stvorena su 83 okruga (départements), kojih se broj s vremenom popeo na 100.

-Do 1977. Pariz nije imao gradonačelnika. Sljedeći su problem predgrađa velikih gradova u kojima Živi oko 15 miliju­na stanovnika. U tim se predgrađima u prvom redu javlja nezaposlenost, bijeda, pohabanost stambenih kuća, neuspjeh u školi, bolesti, nesigurnost. Konačno, to ne treba kriti, pitanje predgrađa ima i svoju kulturnu, bolje etničko-vjersku dimenziju .

- Sve se odluke u vezi s upravljanjem prostorom - prostorno planiranje o kojem ovi­si koja će se područja koristiti državnom ili europskom pomoći, financijsko upravljanje utemeljeno na ugovorima između države i regije, određivanje lokalnih poreza i upravljanje lokalnim razmještajem javnih službi - donose u središnjoj upravi.

**Decentralizacija obuhvaća, pored toga, dvije skupine mjera:** ograničavanje središnjeg nadzora nad lokalnim jedinicama na sudsku kontrolu putem upravnih sudova i prenošenje izvršnih ovlasti prefekata u okruzima na iza­brane predsjednike odgovarajućih vijeća .Daljnje mjere koje se očekuju obuhvaćaju prenošenje u regionalnu i lokalnu nadležnost školstva i profe­sionalne izobrazbe, socijalne zaštite, posebno uređenje statusa funkcionara teritorijalnih jedinica, uvođenje regionalnih računskih komora .

***FRANCUSKA I EUROPA***

-Sve države u susjedstvu Francuske nalaze se ako ne u krizi, a ono u najmanju ruku u fazi spektakularnog prije­laza. Francuska država više nije jedini izvor prava. Slabost francuskog parlamenta vodi do krize francus­kog financijskog prava, dok Europski parlament razvija svoje. Centralistička tradicija Francuske koči francusku lokalnu samoupravu, dok je ona u Europi u punom zamahu.

-Nije riječ više samo o konkurenciji domaćih privrednih poduzeća s inozemnima u okviru francuskih granica, već je sama država u konkuren­ciji s drugim državama u privlačenju stranih investicija i u pogledu čitavog režima privredne regulacije koji mora računati s time da velike transnacio­nalne korporacije mogu birati svoja sjedišta, i sjedišta svojih podružnica, po kriteriju najpovoljnijih uvjeta za njihov rad i povećanog profita. A u takvoj je situaciji teško i dalje govoriti o nacionalnom suverenitetu.

Francuska je država jedna od najslabije pripremljenih na to kako da afirmira u tome svoj nacionalni interes, pa da, nakon toga, primjenjuje europ­sko zakonodavstvo

-Suverenost ostaje vezana uz nacionalnu državu. Suverenost ostaje, namjerno i očigledno, na­cionalna. Svako značajno napredovanje europeizacije ne može se ostvariti drugačije nego jednoglasno, tj. pod budnim nadzorom država.

-Izvor­na je svrha Europske zajednice onemogućiti rat među državama članicama i dati poduzećima svih naših zemalja prostor za rast, tržište koje po svom opsegu odgovara modernom svijetu.

-Utjecaj Unije promijenio je iz­gled javnih službi svagdje u Europi, a osobito u Francuskoj, otvaranjem utak­mice privatnim sektorom gdje taj nudi odgovarajuće usluge.

**Danas treba tvrdnje i težnje povezane s Europskom unijom šire postaviti:**

**1.**urediti konkuren­ciju u europskim razmjerima,

**2.** rješavati zajednički velike zajedničke proble­me kao što su borba protiv bolesti ljudi i životinja ili međunarodni kriminal,

**3.**zajednička monetama politika utemeljena na zajedničkoj valuti,

**4**.zajednička socijalna zaštita,

**5.**zajednička pomoć zemljama u razvitku

**BLOKOVI UPRAVNIH DJELATNOSTI**

Francuska državna uprava u svom razvitku odgovara općem modelu evo­lucije uprave u razvijenim zemljama kroz protekla stoljeća. Počinje se s dje­latnostima koje služe učvršćenju legitimne upotrebe monopola fizičke sile na državnom području, odnosno afirmaciji vanjske i unutarnje sigurnostidržave i poretka koji u njoj vlada, te pribavljanju sredstava potrebnih u to svrhu. Uspješno obavljanje tog dijela državnih zadaća zapravo je pretpostavka po­stojanja države u modernom smislu, pa je prirodno da su one, povijesno, prvi korak u razvitku suvremene državne uprave.

Nastavak gradnje upravnog sustava, i bez obzira na učvrŠćenost njegovih temelja kao kombinacije suradnje i sukoba pomoću prava, jest nezadrživ jer ga zahtijevaju promjene u okolini države i uprave.

Tako industrijalizacija i urbanizacija neke zemlje nisu moguće, a da država ne izgradi odgovarajući sustav *javnih službi.*

**Javne službe možemo de­finirati** kao djelatnosti koje su nužne za svakodnevno funkcioniranje društva, a koje ne mogu nastati i redovito se odvijati po pravilima tržišne privrede, iz bilo kojih razloga. Bez javnih službi organiziranih kao djelatnosti u javnom interesu, bez dobara na dobit koja pokreće tržišnu privredu, nema nijednog modernog društva.

Razvijena industrijska tržišna privreda praćena je rizicima i po­kazuje, što dalje to više, negativne nuspojave, kao što su ekonomske krize ili porast nejednakosti u društvu. To zahtijeva intervencije one strukture koja je jedina sposobna privredi nametnuti granice i pravila, a to je država svojim legitimnim monopolom fizičke sile. Takve državne intervencije zovemo *re­gulacijom,* a odgovarajuće upravne organe regulacijskom upravom, premda su tim pojmom obuhvaćene i one državne intervencije koje su usmjerene na uspostavljanje i vođenje pojedinih privrednih djelatnosti, i opet bez obzira na razloge koji su državu motivirali na takvu intervenciju.

S rastom znanja i napredovanjem tehnologije povećava se proizvod­nost ljudskog rada. Ako se u isto vrijeme širi krug legitimnih interesa u dotičnom društvu, a to je širenje jedna od posljedica demokratske preobraz­be, javlja se zahtjev da se povećana proizvodnost iskoristi kako bi se osigu­rao zadovoljavajući životni standard za sve stanovnike određene države. To se postiže preraspodjelom nacionalnog dohotka, koju može ostvariti samo država.

Države koje to Čine nazivaju se ***socijalnim državama****-***Taj naziv obuhvaća u upravnom sustavu sve one upravne organizacije koje na jedan ili drugi način sudjeluju u trajnom preraspodjeljivanju novčanih sredstava i nadzoru nad njime**. U sadašnjem se trenutku nalazimo tek na početku tog razvoja. Dok su neke visokorazvijene zemlje prešle na režim socijalne države, druge se tek spremaju poći tim putem. A gotovo je svagdje sporno dokle bi takva preraspodjela trebala ići i gdje je granica iza koje počinje prekomjer­no kljaštrenje slobode privrednog djelovanja i time zaustavljanje privrednog rasta.

-U Francuskoj taj se razvitak, općenito govoreći, odvijao normalno, jed­na faza za drugom, s tim da su prateći sukobi jedno vrijeme izmicali kontroli i eskalirali u epizode revolucionarnog nasilja. Specifičnost je francuskog razvit­ka, kao što smo već vidjeli, osobito istaknuta uloga državne uprave u uspored­bi s nešto manje istaknutom ulogom parlamenta.

**SIGURNOST**

-U odnosu na obranu svoje vanjske sigurnosti, Francuska je tek početkom 1990-ih, nakon kraja hladnog rata, postala svjesna svog položaja kao sile dru­gog reda

-Za razliku od vojske, francuska je diplomacija pokazala mnogo manji stupanj prilagodljivosti vlastite djelatnosti promijenjenim uvjetima u okolini. “Prije svega, diplomatski instrument nije bio prilagođen na način koji bi od­govarao opsegu i raznovrsnosti vanjskih izazova. Premda je Francuska druga na svijetu, iza SAD, po broju svojih predstavništava u stranim zemljama, udio vanjskih poslova u proračunu smanjio se od 2,9% 1983. na 1,8% 1999, a problemi pred francuskom diplomacijom - osobito francusko-američki i francusko-njemački odnosi, kao i politika Francuske prema afričkim zem­ljama i dalje su vrlo složeni. Ministarstvo vanjskih poslova teško se prilagođuje činjenici da danas gotovo svaki resor državne uprave ima svoje odnose s odgovarajućim resorima u drugim zemljama, tako da ti odnosi više nisu monopol izvorne diplomatske službe. Francuska također prema­lo sudjeluje u međudržavnim i međunarodno-nedržavnim stručnim tijelima i organizacijama koje raspravljaju o problemima međunarodnih odnosa na temelju objektivnih znanstvenih analiza

Ipak je u razdoblju između 1789. i kraja 19. stoljeća uspjelo, u biti. stabilizirati vladavinu prava, pravnu ograničenost i pravnu uvjetovanost mogućnosti djelovanja svih državnih organa, a ne samo policije. Ta je stabi­lizacija samo započela donošenjem odgovarajućih propisa, od ustavnih dek­laracija i ustava, preko zakona, do bezbroj provedbenih propisa., vladavina prava odražava se u većoj ulozi sudo­va i većem broju pravnika u državnom sustavu i oko njega. Lanac tradicio­nalne francuske upravne države može se prikazati kroz sljedeće parametre: dominantna policija, brutalni postupci, slabo sudstvo, miješanje funkcija optužbe i suđenja, mali broj odvjetnika i pravne eksteritorijalnosti. U novoj demokraciji funkcije su obratno poredane. pravo se uzima doslovno i primjenjuje se na sve, uključujući ekonomsko, političko i socijalno područje. Pravo je ne samo ograničilo djelovanje državne uprave već je i potisnulo državu iz ekonomije. Prožimanje društva pravom posljedica je preobrazbe francuske države, njezina smanjenja i uz­micanja njezina aparata, novog mjesta koje je osvojilo ‘privatno pravo’ u usporedbi s javnim

-***Okoliš: novo polje odgovornosti*: Poštovati okoliš ... to znači biti svjestan dugog roka, postojanja zajedničkih dobara čovječanstva, u vremenu kad se težnja prema dobiti proteže na sve djelatnosti, kad nam tržište nameće dik­taturu trenutka. Okoliš je jedna od temeljnih odgovornosti današnje države**. **Francuska zaostaje u pitanjima očuvanja okoliša.**

**JAVNE SLUŽBE**

Pojam javne službe izmislila je i razradila francuska pravna teorija, i to do te mjere da je on početkom 20, stoljeća, primjerice kod Leona Duguita, obuhvaćao praktično svu državnu upravu. Prema Duguitovu mišljenju, zadaća je onih koji vladaju, i glavno opravdanje njihova postojanja, da osi­guraju trajno i nesmetano funkcioniranja javnih službi

-**Privredne službe** značile su u Francuskoj 17. stoljeća, u doba Louisa XIV. i ministra Colberta, u skladu sa shvaćanjima radikaliziranog merkantilizma punu državnu inicijativu u privredi, stvaranje i vođenje novih privred­nih grana. Nova ekonomska doktrina fiziokrata unijela je - *18. stoljeće u* vladajuća merkantilistička shvaćanja prvi nagovještaj liberalizma koji je sve više utjecao na ekonomsku politiku u 19. i na početku 20. Stoljeća.

-Francuska je tu orijentaciju u punoj mjeri prihva­tila, uvela centralno ekonomsko planiranje nakon Drugog svjetskog rata i provela niz podržavljenja u pojedinim privrednim granama, sve do polovine 1980-ih, kad je nastupio ponovni veliki preokret u smjeru ekstremne slobode privrede na tržištu. Ta je ekonomska doktrina tzv. neoliberalizma prevladala, 1990-ih, u teoriji i u praksi ne samo razvijenih država već i onih međudržavnih organizacija koje su bile baš stvorene radi nadzora nad sukobljivanjem na svjetskom tržištu U Francuskoj počinje 1986. proces denacionalizacije najprije privrednih poduzeća u državnom vlasništvu, ali zatim i nekih tra­dicionalnih javnih službi, osobito privrednih i tehničkih. Takvom je raz­vitku znatno pridonijelo i nastajanje Europske unije u kojoj su neoliberalne doktrine utjecale na zajedničku privrednu politiku. “

-Dvadeset godina kasnije svijet se promijenio. Država dioničar tek je sjena onoga Stoje bila. Čitave grane privredne djelatnosti koje su bile državni monopol otvorene su konkurenciji. Područje banaka i financijskih tržišta re­formirano je dublje nego tijekom prethodnog stoljeća.

-**Tehničke službe u** Francuskoj primjer su uspješnosti javnog sektora. Elektrifikacija, osobito nuklearne elektrane, opskrba plinom, sustav telekomunikacija, željeznički promet, zračni promet i istraživanje svemira, sve su to izvele javne državne organizacije odnosno državna poduzeća .

**-Društvene službe** i danas su javne službe, ali se smatraju naprosto poje­dinim aspektima socijalne države, masivne preraspodjele u svrhu ostvarenja pravednosti i jednakosti građana.

-Francuska je između 1968. i 1998. povećala broj studenata i broj drugih sudionika u procesu obrazovanja za zapanjujućih sedam puta. Nakon tog kvantitativnog skoka, treba svu pažnju posvetiti kvaliteti. Dati više autonomije školama, osigurati im što bolje vodstvo, otvorenost obrazovnog sustava prema društvu, pratiti promjene potreba privrede i društva, povećati elastičnost sustava uzevši u obzir češće promjene djelatnosti tijekom radnog vijeka, dati više prostora radu u praksi, uvesti permanentno obrazovanje .A kao smisao i krajnji cilj obrazovanja, stari su ideali Francuske revolucije i danas aktualni, možda u drugačijem poretku. Na prvo mjesto dolazi jednakost, jer ona je najugroženija putem kojim je francusko društvo pošlo. Jednakost treba nado­puniti bratstvom kao moralnim zahtjevom pravičnosti. Najproblematičnija je sloboda, pred poplavom medija i oglasa, pred kojom mladeži često nedostaje orijentacija.

Nakon epidemije SIDE (AIDS) i skandala sa zaraženom krvi tijekom 1990-ih javna je priroda zdravstvene službe još jasnije shvaćena od sviju. Posljedica je toga bio prijelaz od dotadašnjeg sustava zdravstvenog osiguranja, u kojem su kase osiguranja nadoknađivale osiguranima cijenu liječenja, na mrežu državnih zdravstvenih ustanova u kojima se svi građani liječe besplatno. Takvo podržavljenje, istina, nosi u sebi opasnost gu­bitka prilagodljivosti čitave službe

**REGULACIJA**

O regulaciji kao posebnom, trećem, bloku upravnih djelatnosti počelo se govoriti tek nakon stvaranja posebnih regulativnih tijela, s razmjer­no autonomnim položajem unutar državnog sustava, a to znači u Francuskoj tek pod kraj 20. stoljeća.

Regulacija je tada definirana kao stvaranje, zako­nom i u okviru javnih vlasti, autonomnih i specijaliziranih organizacija, s pravnim ovlastima, kojima se služe na transparentan način, kako bi pomirile funkcioniranje tržišta s općim interesom o kojem se brine država. Ista organizacija stvara regulacijska pravila, primjenjuje ih, nadzire poštuju li ih adresati, presuđuje u sukobima u vezi s primjenom na temelju postupka sličnog sudskom i može primijeniti sankcije u obliku globa koje su dosta ve­like da bi djelovale preventivno. Regulacijska tijela osniva i njihove članove imenuje Narodna skupština. Mandat članova je obično duljeg trajanja (šest godina) i neopoziv. Raspolažu svim ovlastima upravnih organa, a pored toga i posebnim ovlastima u pogledu pribavljanja potrebnih informacija.

Imaju svoj proračun koji je izglasao parlament, svoje osoblje i vlastitu organizaciju. Ne­maju pretpostavljenih organa unutar upravnog sustava, a nadzire ih opće od­nosno upravno sudstvo. Jednom godišnje podnose javni izvještaj.

Raspolažu visokim stupnjem tehničke stručnosti. Odluke koje donose mogu imati vrlo dalekosežne posljedice. Kad je neko područje djelovanja podvrgnuto tom načinu regulacije, država na tom području više ne može imati svoje vlastite imovinske interese, odnosno ako ih ima, oni su podvrgnuti regulaciji pod jednakim uvjetima kao interesi svih drugih aktera.Međutim, regulacijska tijela, ipak, nemaju pravne osobnosti, ona nisu drugo nego službe države

**SOCIJALNA DRŽAVA**

Iako je povijesni razvoj zaista tekao od javnih službi, posebno društvenih javnih službi: obrazovanja, zdravstva, socijalne politike prema socijalnoj državi, i u oba je slučaja riječ o mjerama preraspodjele društvenog dohotka, socijalna država ima drugačije idejne izvore nego javne službe, pa je stoga i upravna djelatnost koja se na nju odnosi poseban blok državnih poslova.

**Javne su službe nastale** kao reagiranje države na procese industrijalizacije i urbaniza­cije društva.

Neke djelatnosti koje su u prijašnjim agrarnim društvima bile uopće nepoznate npr. urbanističko planiranje - ili su bile prepuštene brizi svakog pojedinog kućanstva - npr. vodoopskrba - u gradovima s tvorničkom proizvodnjom postale su predmet javne upravne djelatnosti, jer se na drugi način ti problemi nisu mogli riješiti.

**Ideja socijalne države nastala je mno­go kasnije pod novim društvenim uvjetima:**

**1**.rast znanja koji je povećao proizvodnost ljudskog rada do te mjere da se moglo početi misliti na pokrivanje određenog standarda zadovoljavanja materijalnih potreba svih stanovnika državnog teritorija.

**2.**to je širenje kruga legitimnih interesa. Interesi sve većeg broja ljudi postali su legitimni u tom smislu da su se mog­li javno izražavati i ostvarivati i da su ušli u krug javnih interesa za koje se brine država kad uobičajeni putovi njihove realizacije iz bilo kojeg razloga zakažu.

Ispunjenje prvog uvjeta vjerojatno je nužna pretpostavka za pristu­panje drugom, ali nije ujedno i dovoljna. Osobito pretvaranje osobnog intere­sa u javni omogućeno je tek ispunjenjem treće pretpostavke socijalne države, naime spoznajom da specifična kombinacija suradnje i sukoba u društvenoj strukturi tržišta, kombinacija koja je inače pozdravljena kao optimalna meto­da privrednog razvitka, ima nužno i određene negativne društvene posljedice.

**Primjeri socijalne** države ograničeni su danas na najrazvijenije zemlje. Mjera preraspodjele društvenog dohotka koju zahtijeva realiziranje socijalne države zaista ozbiljno smanjuje dio koji se može upotrijebiti za privredni rast, za praćenje tehničkih inovacija, za održavanje u globalnoj konkurenciji.

-Socijalna država troši sve više, skandalozno je neučinkovita u raspodjeli i ozbiljno nameće pitanje je li uopće legitimno provoditi socija­lizaciju intervencijom države .

Zapošljavanje je postalo ozbiljan problem u Francuskoj tek u posljednjoj četvrtim 20.st. Godine 1997. broj nezaposlenih dosegao je 12% aktivnog stanovništva.

Mirovine se u Francuskoj vide kao ozbiljan problem u budućnosti. Računa se da će do 2040. broj stanovnika Francuske starijih od 60 godina na­rasti na 20 milijuna, tj. dvostruko od današnjeg broja . **1999.g. bilo je u Francuskoj 26 različitih režima mirovina koji se mogu okupiti u tri skupine:**

**1**.zaposleni u javnom sektoru

**2**.zaposleni u privatnom sektoru

**3**.oni koji rade samostalno.

-Imigracija je za Francusku postala problem tek negdje oko polovine 1970-ih ,otprilike do 1880. Francuska je bila zemlja emigracije, u prvom redu u francuske kolonije. Ali već 1886. u Francuskoj Živi milijun i 127 tisuća stranaca, odnosno 3% stanovništva. Taj se broj i postotak popeo do 1974. na 3,442 milijuna odnosno 6,2% stanovništva. Otada počinje sustav­na politika nadzora nad useljavanjem i njegova kočenja. Nastoji se organi­zirati dobrovoljni, ali kasnije i prisilni povratak useljenika u zemlje odakle su došli. To je bio, i do danas ostao, u prvom redu posao policije.

-Socijalna je država nastala, kao što smo vidjeli, u privredno i politički najrazvijenijim zemljama. Njezin najteži dugoročni problem ostaje globalna razlika u stupnju razvijenosti te prihvaćanje načelnih stajališta i praktičnih rješenja koji bi tu razliku premostili i proširili socijalnu solidarnost na svijet. Francuski primjer osobito jasno ilustrira tu dilemu, zbog pritiska koji nezadrživo useljavanje iz susjedne najslabije razvijene Afrike čini ne samo na francusku ekonomiju već i na duboko intemalizirane osjećaje identiteta njegova stanovništva.

**FRANCUSKO UPRAVNO PRAVO KAO DRUŠTVENA STRUKTURA**

Na kraju razmatranja mišljenja članova francuske elite o francuskoj državi i upravi nameće se pitanje kako to da su pisci u svojim zaista sve­stranim analizama današnjeg stanja problematike francuske države i upra­ve praktički potpuno mimoišli ulogu francuskog upravnog prava ne samo u razvitku francuske državne uprave već i u ulozi koju je uprava odigrala u cjelini francuskog državnog i političkog sustava.

**Kakvu su sliku uprave teoretičari prenosili na svoje studente?**

Upra­va je nužan dio državne djelatnosti. Ima razloga za mišljenje da je birokracija, gledana objektivno, naprosto jedan aspekt života države, koji odgovara obavljanju jedne objektivno nužne funkcije.

Ona zahtijeva, kao kriterij normalnosti: ne-politički izbor svog osoblja, robustnu organizacijsku strukturu koja može preživjeti političke promjene, vladavinu prava kao prvo načelo svog djelovanja. I pored toga, svako odvajanje vlade, kao političkog tijela, od uprave umjetna je po­djela koja ne odgovara stvarnim odnosima. Posebno je uprava u Francuskoj moćna organizacija.

Uprava mora raspolagati mogućnošću donošenja slobodnih, diskrecijskih, odluka i mora biti nezavisna od biračkog tijela, a i njezina ovisnost o vladi mora biti umjerena. Ona nije puko izvršavanje, već sama donosi važne odluke .Stoga i ne smije biti potpuno ovisna o politici.

Od upravnih se funkcionara ne zahtijeva politički konformizam oni su jam­stvima svoje karijere zaštićeni od proizvoljnih odluka. Stalnost vodećih upravnih službenika daje im određenu prednost pred političarima. Promjena vlade neće imati velik utjecaj, jer isti upravni službenici sada surađuju s drugom vladom. A oni imaju načina da zakoče nove orijentacije i da s vremenom dovedu do prevage, više ili manje potpuno, svoja vlasti­ta shvaćanja. Bitno je daje djelovanje uprave u svemu podvr­gnuto pravu. Kvaliteta francuskog sustava zaštite građana od proizvoljnosti uprave je dogma od koje nema heretika, u najmanju ruku ne takvih koji bi se u tom smislu izjašnjavali.

Pored tih odlika francuskog upravnog sustava, kojem se svi dive, a mnogi ga nastoje oponašati, ima u novije vrijeme pojava koje se nekako ne uklapaju u sustav. Poteškoće se pojavljuju i s obzirom na središnje pojmove upravno pravne dok­trine.

Postojanje i djelovanje Europske unije prijeti unijeti posve­mašnji nered u tradicionalni francuski upravno pravni sustav. Zato vodeći francuski upravni pravnici, u biti, odbijaju koncepciju pravno ujedinjene Europe, odnosno daju pojmu zajedničkog europskog prava specifično značenje. “'Zajedničko europsko pravo’ ne može biti drugo nego sličnosti izvedene iz ovih (nacionalnih) prava koje bi predstavljale kolektivni posjed, onkraj specifičnosti svakog nacionalnog prava, neka vrsta korpusa koji bi svrstao temeljne pravne teme, od kojih bi nacionalna prava mogla poći u izgrađivanju svojih varijacija.

**FRANCUSKA KRAJEM 2006.**

Svakako je najznačajniji događaj za Francusku, a i šire, negativni ishod referenduma o europskom ustavnom projektu 29. svibnja 2005.

**Istodobne analize s gledišta političkih znanosti polaze do skeptičnih pretpostavki: “Europska je unija daleko od toga da bi tvorila pravu političku zajednicu koja bi bila utemeljena, osobito, na zajedničkom kulturnom mo­delu ili, u najmanju ruku, na skupu donekle stabilnih zajedničkih predodžbi. Čini se, naprotiv, da je obilježena različitošću koja sprečava a priori da se zadovolji minimalni kriterij usporedivosti**” Ono što bi tre­balo usporediti to su vladajuće ideje, glavni interesi i postojeće institucijeu europskim zemljama da bi se uopće mogao stvoriti sud o mogućnosti njiho­va svođenja na zajednički nazivnik. Time se postavlja problem proizvo­dnje identiteta i dinamike legitimiranja svojstvene političkoj zajednici u na­stajanju” (238). Francuski upravni praktičari, jednako kao i teoretičari politolozi, od početka su suzdržani prema europskom projektu. Oni predosjećaju da će

mnoge institucije i načini postupanja nestati od danas do 2050. pod udarcima, u isti mah, europske vlasti i regionalne vlasti.

**NJEMAČKA**

**WEIMARSKA REPUBLIKA**

Poslije prvog svjetskog rata iz kojega je njemačka izašla kao gubitnik, pod prisilom zemalja pobjednica je ukinula monarhiju kao oblik vladavine, te se stvara novo društveno uređenje. Posljednji kancelar Carstva prenosi svoju funkciju na vođu većinske socijaldemokratske stranke Eberta,dok ovlasti vrhovnog zapovjednika oružanih snaga preuzimaju dvojica generala. Sam Ebert je raspisao parlamentarne izbore, koji su održani u siječnju 1919.g.na kojima je socijaldemokratska stranka osvojila većinu. Ustavotvorna skupština održana je u veljači 1919.g.u Weimaru, kada je donesen Weimarski ustav, koji je uveo demokratsku republiku,utemeljenu na narodnoj suverenosti,pravnu državu s diobom vlasti, priznavanjem temeljnih prava i neovisnošću sudstva. Sama struktura državne vlasti je podsjećala na prijašnju strukturu vlasti u Njemačkom carstvu, naime na čelu države se nalazio predsjednik države (mandat od 7 godina) kojega s dužnosti mogu ukloniti samo birači na prijedlog državnog sabora. Predsjednik imenuje i razrješuje državnog kancelara, a može i raspustiti Državni sabor. Kancelar vodi vladu, odnosno državna ministarstva, koja predlažu zakone saboru. Nakon potpisivanja Versalerskog ugovora, dolazi do nezadovoljstva među političarima a i samim građanima, te su pučevi sve brojniji, na izborima održanim u lipnju 1920.g. gubi takozvana weimarska koalicija što dovodi do destabilizacije vlade, te učestalih mijenjanja vlada kao i ponovnih izlazaka na ulice.

**NJEMAČKA SREDIŠNJA DRŽAVNA UPRAVA**

Njemačka je po svome Temeljnom zakonu federacija, savezna država. Sastoji se od 16  federalnih jedinica, od kojih su 13 zemlje, a 3 gradovi u rangu zemalja. Temeljnim je zakonom ujedno zajamčena lokalna samouprava. U upravi je težište na federalnim jedinicama. One obavljaju također upravne poslove za savez, ako neki upravni poslovi  
nisu izričitom normom povjereni saveznim organima. Zadaće njemačke uprave možemo podijeliti na nekoliko područja; sigurnosti, pravne vezanosti, javne službe, regulacija i redistribucija. Sigurnost obuhvaća vanjsku i unutarnju sigurnost zemlje. Pravna vezanost obuhvaća zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast. Javne službe su trajne i uređene djelatnosti koje neposredno pokrivaju potrebe i zadovoljavaju interese građana. Regulacija predstavlja nadzor nad privrednom djelatnošću uključivši nadzor nad privrednim komorama. Redistribucija predstavlja raspodjelu nacionalnog dohotka u cilju osiguranja ekonomskog mogućeg minimalnog materijalnog standarda za sve stanovnike. Današnje stanje njemačke savezne uprave je :

Savezni predsjednik, Savezni parlament, savezna vlada, savezni kancelar, savezno ministarstvo obrane, ministarstvo vanjskih poslova, savezno ministarstvo za gospodarsku suradnju i razvitak, savezno ministarstvo unutarnjih poslova, savezno ministarstvo pravosuđa, savezno ministarstvo financija, savezno ministarstvo za gospodarstvo i tehnologiju, savezno ministarstvo za zaštitu potrošača, prehranu i poljoprivredu, savezno ministarstvo za promet,građevinarstvo i razvitak gradova, savezno ministarstvo za obrazovanje i znanstveno istraživanje, savezno ministarstvo za obitelj, starije, žene i mladež, savezno ministarstvo zdravstva, savezno ministarstvo za rad i socijalne poslove, savezno ministarstvo okoliša, zaštite prirode i sigurnosti reaktora.

**NACIONAL-SOCIJALIZAM I UPRAVA**

Nacionalsocijalizam češće samo Nacizam je politički pokret u Njemačkoj koji je iniciran 1920. činom organizacije Nacionalsocijalističke njemačke radničke stranke. Pokret je kulminirao stvaranjem Trećeg Reicha, totalitarne države koju je od 1933. do 1945. vodio diktator Adolf Hitler.  Nacionalsocijalizam smatra svojom domenom političko  
sukobljavanje unutar zemlje i među državama kao svoje izvorno poslanje. Ovaj pokret prezire i mrzi sve što su za upravu preduvjeti njezina normalnog funkcioniranja. Vlast vođe je apsolutna, a njegova osoba premašuje sve ljudske mjere i zakone. Hitler je ostvario svoju potpunu vlast putem triju kancelarija : Državna kancelarija- koja je u neku ruku naslijedila bivšu vladu i bila nadležna za civilni aparat.

Predsjednička kancelarija preuzela je djelokrug nekadašnjeg predsjednika države i njegova ureda, u prvom redu zapovjedništva nad vojskom, a Kancelarija Vođe objedinjavala je vođenje stranačkih poslova. Nacionalsocijalističko vodstvo naprosto je preuzelo neke upravne organizacije i oblikovalo ih za postojanje vlastitih ciljeva. Sve što se odnosilo na primjenu državne sile unutar zemlje uzeli su nacisti u svoje ruke. Nametnuli su odgovarajućim resorima državne uprave vodstvo svojih ljudi, za najkrvavije poslove upotrijebili su stranačku miliciju. Međudržavni sukobi ostali su u rukama vojnih profesionalaca, što je  bila Hitlerova osobna odluka.

Upravne organizacije koje nisu bile izravno angažirane u primjenu sile nastavile su svojim radom, koliko su to mogle u uvjetima nasilja u miru i katastrofe u ratu, tako da je neposredno nakon svršetka rata, njemačka uprava, osobito lokalna, bitno pridonijela razmjerno brzom povratku na mirnodopski život.