



SIGMA

Podrška unapređenju rukovođenju i upravljanju
Zajednička misija OECD-a i Evropske unije, koju većim dijelom finansira EU

FEDERALIZAM I RAVNOTEŽA VRŠENJA VLASTI U EVROPSKIM DRŽAVAMA

Pripremio: MAJKL KITING
Profesor politike na Univerzitetu u Aberdinu, Škotska i
profesor politike u Institutu Evropske unije u Firenci

Revidirana verzija

Siže

Federalizam i devolucija služe da podijele vlast u zemlji; da pojačaju efikasnost vlade i da u podijeljenim društvima upravljaju konfliktom. Ovi ciljevi mogu biti komplementarni ili se mogu nadmetati jedan s drugim. Pitanja u federalnom ustrojstvu uključuju: definisanje problema; označavanje njegovih jedinica; simetriju i asimetriju; podjelu vlasti; međuvladinu saradnju; federalnu kulturu; fiskalnu autonomiju i egalizaciju (ujednačavanje); individualna i kolektivna prava; i spoljne garancije. Evropske integracije imaju značajan uticaj na federalne i devoluirane sisteme. U posleratnim godinama u Zapadnoj Evropi je postojao trend ka kooperativnom federalizmu i ublažavanju odgovornosti dva nivoa. Posljednjih godina pravi se prelaz ka kooperativnom federalizmu i jasnom definisanju uloga po nivoima vlasti. Fiskalna egalizacija je došla pod udar toga. Bilo je mnogo prijedloga, neki su bili uspješni a neki ne, da se reformišu federalni i devoluirani sistemi u interesu efikasnosti, jasnoće i odgovornosti. Studije slučaja iz Belgije, Španije, Ujedinjenog kraljevstva, Njemačke, Švajcarske i Italije ilustruju kako su ovi opšti trendovi uticali na različite države. Uspjeh federalizma zavisi dijelom od istorijskih tradicija, političke kulture i spoljnih i unutrašnjih trendova. Međutim i institucionalno ustrojstvo ima ulogu u podsticaju političkim akterima i pravljenju ravnoteže između centrifugalnih i centripetalnih tendencija.

Uvod

Svrha ovog rada je da procijeni iskustvo i perspektivu sistema u kojima postoji podjela i raspodjela ovlašćenja u upravljanju socijalnim, kulturnim i političkim diverzitetom. On nije pokušaj da se izvuku zaključci koji mogu direktno da se prenesu iz jednog konteksta u drugi, ili da se sumira »najbolja praksa«. Etničke i nacionalne politike su izuzetno kompleksne i svaki konflikt ima svoju istoriju, vlastita pitanja, svoje oponente i svoj sadašnji kontekst.

Cilj rada nije da preslika programske politike i institucije, već da se izvuku lekcije o tome šta je funkcionisalo u kojim okolnostima kako bi se bolje razumjela logika institucija, njihov djelokrug rada i njihovi limiti. Samo se tako mogu osmisliti institucije i procedure za svaki konkretan slučaj.

Glavni naglasak je na nacionalno podijeljenim društvima u skladu sa onim što je od ovog rada traženo. Nacionalno podijeljena društva su ona u kojima žive jasno prepoznatljive etničke ili nacionalne grupe koje su tražile samoupravu ili druge oblike posebnog priznanja.

Takodje, u skladu sa projektnim zadatkom za ovaj rad, rad se koncentriše na federalne i kvazi-federalne sisteme. Prije nego što ovo realizuje, ovaj rad, međjutim, uvodi dva jasno različitna načina da se upravlja različitostima koji se često nalaze u kombinovanom obliku.

Upravljanje različitostima

Postoje dva glavna načina da se izvrši podjela u vladi kako bi ona mogla da se bavi nacionalnim različitostima u modernim državama. Jedan počiva na podjeli vlasti u centru; a drugi na podjeli vlasti između cetnra i regiona.

Prvi je obično prepoznat kao *konsocijacionizam*, to je način podjele vlasti po horizontali, među grupama (koje se definišu po etničkoj pripadnosti ili vjeroispovijesti).

Ključne karakteristike konsocijacionalne demokratije

- grupama se daje stepen samoregulacije u stvarima koje se tiču samo njih i na koje su posebno osjetljive. Tipičan primjer toga su škole i kulturna pitanja.
- Postoji centralna vlada u okviru koje grupe po fiksnom obrascu dijele vlast. Obično su sredstva da se to postigne sljedeća:
 - partije koje predstavljaju interese grupa;
 - proporcionalna zastupljenost ovih grupa u parlamentu;
 - vlade u kojima se dijeli vlast na način da su sve partije proporcionalno zastupljene u njoj;
 - kvalifikovana većina vlada tako da se nijedna važna odluka ne može donijeti bez pristanka svih grupa;
 - postoje kvote za članove raznih grupa u institucijama kao što su državna uprava, vojska i policija i elektronski mediji.

Konsocijacionalni sistemi se tako razlikuju od konkurentskih modela demokratije u kojima vladajuća partija ili koalicija uzima svu vlast, ili njen veći dio. Ovakvi konkurentni sistemi, tvrdi se, nijesu pogodni kada se na izborima odlučuje po etničkoj osnovi, jer s jedne strane postoji stalna većina, a s druge nijedna grupa ne vjeruje drugoj dovoljno da joj dozvoli da vlada po svome.

Konsocijacionalizam, koji je najčešće poznat kao podjela vlasti, koristio se u mnogim podijeljenim društvima kao mehanizam da se partije u konfliktu objedine. Međutim kritikovan je po osnovu sljedećeg:

- tjera ljude da se opredjeljuju za grupni identitet, što oni možda žele ili ne žele;
- zamrzava postojeće modele grupnih identiteta koji su, na prvom mestu, uzrok problema;
- daje preveliku vlast liderima grupa;
- obeshrabruje učešće građana;
- nedovoljan je, jer da bi održao konsenzus, što god se jednoj grupi daje, mora se dati i drugima, bez obzira da li im to treba.

Drugi pristup je da se vlast podijeli *vertikalno* (teritorijalno) između centralne i regionalnih vlasti. Ovo je osnov *federalizma* i *devolucije*. Ovdje postoje odvojene vlade na dva nivoa.

Ključne osobine federalnih i devoluiranih vlada

- odvojeno se biraju vlade kako na centralnom, tako i na regionalnim nivoima;
- podjela nadležnosti između dva nivoa;
- mehanizmi saradnje između nivoa po pitanju zajedničkih interesa.

Kako stoji u zadatku za ovaj rad, traženo je da razradim federalizam pa će to biti u središtu ovog rada. U praksi sistemi vlasti u podijeljenim društvima često kombinuju konsocijacionalni i federalni elementi, kao što ćemo vidjeti u analizi slučajeva.

Šta su federalizam i devolucija?

Federalizam je ustavna kategorija koja se odnosi na uvriježenu podjelu nadležnosti između dva nivoa vlade, od kojih one jedne drugima de zalaze u nadležnosti. Slabiji oblik podjele vlasti, koji je čest u evropskim zemljama, je »devolucija« koja se praktikuje u Ujedinjenom kraljevstvu od 1990. god., a koja se proširila i na Italiju. Veoma je sličan i model *estado integra* ili *estado de las autonomias* u Španiji (1930-tih i od 1978. god.). U ovim slučajevima vlade nižeg sloja imaju manje obimna ovlašćenja, i to ona koja im da centralna vlast koja im ih može, u principu, oduzeti. Slabiji oblik je, ponovo, funkcionalna decentralizacija ili »regionalizam« koji se odnosi na niži nivo vlasti i ima ograničen obim funkcija koje takodje dijeli sa centralnom vladom; regioni imaju prije administrativnu ulogu nego, šire gledano, ulogu vlade. Ovakav je slučaj sa Francuskom i, bar do sada, sa Italijom. Ovaj se rad usredsređuje na prve dvije kategorije (federalizam i snažnu devoluciju), koje predstavljaju značajnu podjelu političkih vlasti. U praksi se razlika između ovih dvaju sve više ruši jer neki sistemi inkorporiraju oba - Španija je dobar primjer. Čak i tamo gdje je centralna vlada dominantan model i u mogućnosti da vrati prinadlježnosti, to možda ne bi bilo moguće uraditi.

Oblici teritorijalne vlasti			
	Federalizam	Devolucija	Funkcionalna decetnralizacija
Vlada ima gornji i donji sloj	da	da	da
Nadležnosti donjeg sloja	široke	široke	uske
Nadležnosti centralne vlade	ograničene	široke	neograničene
Podjela vlasti	garantovana ustavom	propisana običnim zakonima	nema podjele vlasti

Mnogo korisnije od pravljenja formalne razlike je da se drugi sloj vlasti posmatra kao manje-više snažno ukorijenjen u smislu ustavnih, pravnih i političkih faktora.

Oni imaju tri glavne svrhe:

- ravnoteža vlasti u ustavu kroz postojanje sile koja se nalazi naspram centralne vlade kako bi se očuvala demokratija i ojačala sloboda;
- maksimiziranje efikasnosti u raspodjeli resursa kroz određivanje najbolje mnoge mjere za učešće vlasti u tome i kroz racionalizovanje administracije i procesa stvaranja politike;
- upravljanje različitim i podijeljenim društvima na nacionalnom nivou na način što se grupama daje mogućnost da same upravljaju sobom a da pri tome održavaju jedinstvo sa državom.

Razlika se uglavnom povlači između »klasičnog federalizma« ili *koordiniranog* federalizma u tome koji sloj je odvojen i ide svojim putem, i *kooperativnog* federalizma u kojem postoji visoki nivo koordinacije i dva nivoa podjele vlasti. Ustav Sjedinjenih država inspirisan je konceptom koordiniranog federalizma koji je bio odgovarajući model za vrijeme ograničenog mandata vlade i ustava koji je bio posvećen njegovom daljem ograničavanju. Njemački osnovni zakon, s druge strane, predstavlja kooperativni federalizam. Osnovne osobine oba modela data su u donjem tekstu.

Ključne osobine koordiniranog federalizma

- svaki sloj vlasti ima svoje ekskluzivne nadležnosti,
- svaki sloj ima svoju administraciju/upravu,
- svaki sloj ima svoje vlastite poreze,
- potreba za saradnjom svedena je na minimum.

Ključne osobine kooperativnog federalizma

- nadležnosti su uglavnom podijeljene između slojeva,
- centralni nivo donosi osnovne propise, a niži slojevi vlasti ih implementiraju u većini oblasti,
- dijele se porezi,
- niži sloj predstavljen je u centralnom zakonodavnom tijelu,
- postoji jaka potreba za saradnjom.

Ovo su idealni tipovi, a u praksi se većina sistema nalazi negdje u sredini. U drugim slučajevima, postoji dugačak spisak podijeljenih nadležnosti, a primarni naglasak se stavlja na saradnju. Neke zemlje imaju razrađene mehanizme za međuvladinu saradnju, dok se ostale oslanjaju na neformalne mehanizme kroz političke partije ili političare. U nekim slučajevima, niži nivoi vlasti predstavljeni su u drugoj komori zakonodavnog tijela; u drugim postoji shvatanje o zastupljenosti grupe o kojoj se radi u donjem domu ili u vladi.

Tokom godina trend se okrenuo ka koordiniranom federalizmu. Izazovi sa kojima se moderne vlade suočavaju ne korespondiraju više sa nadležnostima definisanim u ustavima, fiskalne neravnoteže se javljaju na nivou toga da veći dio novca nije uvijek tamo gdje ga najviše trebaju, a interesne grupe i profesionalci koji rade na oba nivoa grade vertikalne političke zajednice. Tako da se oblast podijeljenih zadataka širi na račun onih isključivih. Međutim, moguće je obezbijediti niži nivo kontrole usluga koje su ključne za identitet zajednice, poput obrazovanja i kulture.

Očigledne su prednosti federalizma i devolucije u društvima koja su nacionalno podijeljena. Grupama se može dati izvjestan stepen samouprave, a pitanja koja na nivou državnog sporazuma nije moguće riješiti mogu se rješavati na nižem nivou. U isto vrijeme, postoje potrebe da se održavaju zajedničke usluge i sama država. Postoje, međutim, kritike u kojima se reflektuju ranije pomenute kritike u vezi sa konsocijalizmom.

Kritike federalizma u podijeljenim društvima

- on institucionalizuje podjele i podstiče političare da jačaju granice oko sebe tako što se obraćaju svojim glasačima, a protiv su drugih,
- ukoliko je (gornji) državni nivo previše slab, nacionalna politička zajednica će se raspasti i niko neće govoriti u ime cjeline nego u ime njenih djelova,
- tamo gdje federalizovane ili devoluirane zajednice predstavljaju posebne nacije, one će se smatrati suverenim i okrenutim samoopredjeljenju, a njihovi lideri će prosto koristiti institucije kao način da prošire svoja prava i podriju državu. Iz ovoga slijedi, a što je ironično, da će federalizam funkcionisati samo u homogenim društvima (gdje možemo pomisliti da to nije potrebno),

- pošto teritorija federalne jedinice nikada neće savršeno korespondirati sa nacionalnom grupom, federalizam ili devolucija će samo kreirati nove nezadovoljne manjine u novim jedinicama, što dovodi do izazova i podjela koji se stalno iznova javljaju.

Federalizam ili devolucija sami po sebi, onda, ne predstavljaju definitivno rješenje za konflikte među pripadnicima nacionalnih grupa.

Pitanja federalnih struktura

Šta je problem?

Federalizam i drugi sistemi podijeljene vlade osmišljeni su da bi se pozabavilo različitim problemima u posebnim kontekstima. Zato je važno da struktura odgovara problemu. Sistemi podijeljene odgovornosti koriste se u dvije okolnosti:

- a) da se *disperzira vlast* u postojećim centralizovanim državama,
- b) da se *objedine* nekada razdvojeni entiteti.

U prethodnom slučaju struktura može valjano naglasiti *centrifugalne* efekte, odnosno disperziju vlasti iz centralnih institucija. Kada federalizam ima za cilj da ujedini različite teritorije, naglasak će biti na *centripetalnim* efektima, čime se donosi više jedinstva i jačaju centar.

Važno je i imati na umu da tri svrhe koje su gore date (balansiranje vlasti, efikasnost i menadžment konflikta) mogu same po sebi da se okrenu u različitim pravcima. Svaki federalni sistem je otuda nešto što predstavlja kompromis između različitih ciljeva.

Dijeljenje na jedinice

Važno pitanje je kako se vrši podjela na federalne ili devoluirane jedinice. Slijede tri konkurentna principa. Granice se mogu povlačiti prema:

- *Istorijskim granicama.* Ovo je čest slučaj kada se nekada nezavisne jedinice udružuju u federaciju i zadržavaju svoje prvobitne identitete i tradicije.
- *Funkcionalne granice.* One se utvrđuju prema tome sa kolikom efikasnošću mogu pružati usluge. Jedinice mogu biti dovoljno velike i bogate da održe svoje usluge, ali i dovoljno male da odgovore na lokalne potrebe.
- *Etnički ili nacionalni kriterijumi.* Ovdje je cilj da se samouprava da grupama koje imaju pluralističke zahtjeve. Čisto etnički kriterijum nikada nije moguć jer je etnicitet često fluidan, etničke grupe nijesu uvijek i teritorijalno koncentrisane, a demografska slika se stalno mijenja. Svaka etnička matica vjerovatno sadrži i članove drugih grupa koje u okviru nje žive, dok neki članovi matične grupe žive van nje.

Imajući na umu ove konkurentne kriterijume u praksi, svako pravljenje granica će uvijek biti jedna vrsta kompromisa. Čak i najpažljivije iscertane etničke granice imaju često titularnu grupu kao većinu na svojoj teritoriji, ali će joj trebati garancije za članove grupe van te teritorije, ali i drugih grupa u njenim okvirima.

Već je dugo očigledno da su čisto teritorijalne podjele vlasti nešto što ne može riješiti konflikte nacionalnosti dok god se granice posmatraju kao rigidne i nepropusne. Moderno shvatanje granica i teritorije, međutim, naglašava otvorenost bilo koje teritorijalne podjele, i način na koji različiti sistemi mogu imati različite granice. Granice federalnih jedinica mogu otuda dati grupi dovoljno obezbijedjen status većine, a da ne ograniče sve društvene sisteme unutar njih. Može se napraviti kulturni iskorak izvan granica i mogu se podsticati prekogranične aktivnosti. Tako da se politička, kulturna i socijalna jedinica teritorije često ne poklope. Onamo gdje granični prostor koincidira i ima jak teritorijalni osnov, s druge strane može se pojaviti i tendencija ka izolacionizmu.

Promjena jedinica i granica onda kada se one uspostave izuzetno je teško izvesti. U nekim slučajevima to je zbog ustavne zaštite ili potrebe da se dobije pristanak jedinica o kojima se radi, ali gdje on ne postoji, pa jedinice postaju baza za političare i druge aktore da steknu moć i steknu izvjesnu mjeru institucionalne

zaštite¹. Uvijek, onda, postoji opasnost od zaglavljanja u čitav niz interesa i identiteta koji tokom vremena prestaju da odgovaraju stvarnim političkim podjelama. Granice koje su napravljene radi čuvanja interesa etničkih grupa mogu služiti produžavanju i ojačavanju grupnih identiteta a ne njihovom ublažavanju.

Simetrija ili asimetrija

Drugo pitanje je da li sistem treba da bude simetričan ili asimetričan. Asimetrična uređenja, u kojima regionalne jedinice imaju različite institucije i ovlašćenja, uobičajen je oblik u višenacionalnim državama gdje se potrebe razlikuju od mjesta do mjesta. Vrlo se često tvrdi da su asimetrične federacije po pravilu nestabilne, pogotovo kada se zasnivaju na različitim etničkim ili kulturnim grupama jer će drugi regioni imati stalnu potrebu da sustignu onu grupu koja ima najveću autonomiju, dok će ovi drugi stalno nastojati da uzmiču. Nasuprot ovome, drugi tvrde da odbijanje države da napravi jasnu razliku između onih jedinica koje počivaju na historijskim nacionima i onih ostalih dovodi do stalnog nadmetanja za još više decentralizacije. Asimetrija se također brani kao sredstvo davanja autonomije grupama koje to žele, a da ne forsira ostatak države da se decentralizuje ako to oni ne žele. Vlade često favorizuju modele asimetrične devolucije jer oni zadržavaju punu moć koju ima ostatak države.

Podjela vlasti

Neke federacije ili devoluirani sistemi preciziraju ovlašćenja koja prenose na niži nivo vlasti, i sve ono (rezidualna ovlašćenja) što je rezervisano za državu; drugi to rade na sasvim suprotan način. Prethodno rješenje posmatra se kao centralizovaniji model, iako evolucija federacija u praksi može da ide nasuprot ovoj praksi. Australija je napravljena nešto kao decentralizovana federacija sa rezidualnim ovlašćenjima na nižem nivou, ali se tokom vremena centralizovala. Kanada je potpuno suprotan primjer. Federalistička teorija ponekad razlikuje četiri tipa nadležnosti:

- *Redistributivne* su one koje uzimaju resurse iz jedne grupe i prenose je na drugu. Mnogi posmatrači tvrde da bi one trebalo da budu locirane na centralnom nivou kako bi se obezbijedila pravedna raspodjela i efikasnost (da se izbjegne »migracija resursa«). Jači sistem nacionalne društvene solidarnosti na osnovu zajedničkog identiteta može biti podrška takvim sistemima preraspodjele.
- *Alokacijske* usluge su one koje se pružaju prema potrebama koje građani imaju. One u federalnoj teoriji mogu biti locirane na pod-državnom nivou gdje zajednice mogu odlučiti koliko će da pružaju.
- *Tržišno regulisane* nadležnosti su one koje obezbjedjuju jedinstveno tržište i konkurenciju. Često se smatra da bi njih trebalo locirati na državnom nivou da bi se izbjegle tržišne distorzije te se tako obezbijedio »ravan teren za igru«. Danas veliki dio te regulacije vrši Evropska Unija.
- *Unapređenje* razvoja privrede, sve važniji zadatak, sada se posmatra kao nešto što odgovara nižem nivou.

Ovi teoretski koncepti daju nama neke smjernice o pravoj distribuciji nadležnosti ali u praksi bilo koji zadatak dat vladi vjerovatno će obuhvatiti elemente sva četiri. U stvarnom svijetu raspodjela nadležnosti je proizvod političkih faktora, istorije i ponekad puke slučajnosti. Gornji spisak odnosi se samo na domaće okolnosti jer se tradicionalno pretpostavlja da su inostrana i bezbjednosna politika monopol centralne vlasti; ali poslednjih godina čak se i ovo preispituje.

Ukoliko bismo mogli da generalizujemo, funkcije koje su rezervisane isključivo za centar su odbrana i inostrani poslovi, ekonomska stabilizacija, monetarna politika, održavanje nacionalnih tržišta i, u mnogim slučajevima, jednokratne socijalne pomoći. Devoluirane funkcije obično uključuju obrazovanje i kulturu, personalne socijalne usluge, zdravstvo, planiranje i policiju.

Podjele nadležnosti na samom početku često postanu irelevantne zbog kasnijeg razvoja događaja. Pojavljivanje socijalne države u dvadesetom vijeku uvodi u praksu zadatke sa kojima se vlade nijesu prije suočavale i koji su na iskušenje stavili staru podjelu vlasti. Novije trendove u ekonomskoj politici obilježila je migracija vlasti na regionalnom nivou. U inostranoj politici, iako monopol države nije direktno

¹ Ovo se desilo čak i u Francuskoj gdje regioni imaju samo administrativna ovlašćenja, ovo se stanje može izmijeniti jednostavno od strane države, a njih nije prepoznavao ustav do 2004. god.

pretrpio uticaj, postoje paralelne inicijative u obliku onoga što je poznato kao para-diplomatija u kojima regioni traže prisustvo inostranog elementa iz političkih, ekonomskih i kulturnih razloga. Ono što je možda važnije nije jasna podjela vlasti nego da svaki sloj vlasti treba da ima svoja definisana ovlašćenja u obezbjedjenju svojih osnovnih odgovornosti. Postoje često široko definisana ovlašćenja koji ostavljaju centru mogućnost da interveniše u devoluiranim pitanjima kako bi se obezbijedili nacionalni ciljevi, ali se ova mogućnost rijetko koristi.

Mnoge klasične državne funkcije kao što su monetarna politika, izgradnja tržišta čak i odbrambena i bezbjednosna politika sada se vode na evropskom nivou. Bez obzira na to u kojoj se mjeri ovo realizuje, kako asimetrične strukture postaju realnije, potreba za jakom centralnom državom slabi i labavi.

Saradnja vlada

Bez obzira na napor koji se ulaže u preciziranje nadležnosti, ostaće širok prostor da se one dijele. Zato postoji potreba za saradnju kao što je gore rečeno. U dvadesetom vijeku javila se tendencija ka kooperativnim federalizma. U nekim slučajevima, drugi dom predstavlja zemlje koje konstituišu federaciju iako u nekoliko slučajeva ona zaista funkcioniše kao dom regiona ili nacionalnih zajednica, a ne kao još jedan od činilaca nacionalne politike. Njemački Bundesrat je izuzetak jer predstavlja vlade landera.

Ono što je još značajnije su mehanizmi za saradnju između izvršnih grana na svakom nivou. Obično postoje i međuvladine komisije ili konferencije, koje okupljaju šefove vlada ili, što je češće, resorne ministre. Takođe postoje i programski okviri koji omogućavaju saradnju na posebnim zadacima. U najvećem broju slučajeva, postoji i gusti okvir neformalnih dogovora, često kroz političke partije, u kojima se vode pregovori i rješavaju teška pitanja.

Saradnja može biti vertikalna, između centra ili članica, ili horizontalna, među samim članicama federacije. Postoji tendencija za saradnju čak i među jedinicama na nižem nivou ka centralizaciji kada federacija preuzima odgovornost. Odnedavno, međutim, sve je više diskusije o tome kako horizontalnom saradnjom može da se upravlja i bez centra.

U nekim sistemima, devoluirane ili federalno udružene jedinice imaju potpunu kontrolu na lokalnom ili opštinskom nivou i, otuda, nemaju redovne kontakte sa državom. Ovo ojačava ulogu federalnih jedinica i sprečava da one budu ugrožene time što će se određene lokalne jedinice obraćati državi. S druge strane, tu se javlja opasnost od ponovne centralizacije (recentralizacije) na nivou jedinica i to može ugroziti autonomiju lokalnih manjina i zajednica.

Većina sistema imaju zakonske odredbe za rješavanje konflikata među slojevima vlade. Međutim sistemi se razlikuju po mjeri u kojoj se koriste ove odredbe. Uopšteno gledano, političari će izbjegavati pravne izazove ukoliko pitanja mogu da riješe na politički način. Ovo ima prednosti kada su u pitanju izbjegavanje polarizacije i održavanje dijaloga. Nedostatak je što ovo može da vodi do toga da se odlučivanje vraća u zamračene sobe i sprečava pojavu jasne pozitivne prakse.

Svaki federalni i devoluirani sistem sadržaće kompleksni dijapazon mehanizama koji daju višestruke podsticaje za političare i druge aktere. Ovo može imati centrifugalnu i centripetalnu dinamiku. U praksi, centrifugalne i centripetalne inicijative gotovo uvijek koegzistiraju i to na svim nivoima sistema.

Da bi se pregovaralo, nivoi vlade moraju dobiti ovlašćenja i resurse i mogućnost da uskrate/daju svoj pristanak; inače se saradnja deformiše u diktat bilo koje strane. Međutim, rizik postoji da se ova ovlašćenja pretvore u čitavo mnoštvo mogućnosti za stavljanje veta u sistemu koji bi mogli da kočie saradnju i zajednički rad, i tako komplikuju proces odlučivanja. Ovo je dijelom stvar kulture i političkih uslova koji se nalaze u osnovi volje za saradnju. Tamo gdje je ovo prisutno čak i u loše strukturiranim institucijama ili u onima koje sadrže očigledne kontradiktornosti, to ipak može da funkcioniše. Ako nedostaje volja, potrebna su detaljno precizirana pravila. Važno je, otuda, da se bude svjesno ovoga na mikro kao i na makro nivou i svjesno dinamičnih procesa koje one mogu da isprovociraju. Ovo podrazumijeva detaljnu pažnju posvećenu nekim pitanjima institucionalnog ustrojstva i svijest o bihevioralnim aspektima institucionalizma.

Federalna kultura

Izazov je uspjeh ili greške pripisivati uvriježenim kulturnim stavovima i praksi u društvima. Zaista, u jednom trenutku se razlike između zemalja mogu objasniti »političkom kulturom«. Danas je ovaj termin staromodan jer zvuči redukcioniistički i često se oslanja na stereotipe i upućuje na to da se društva ne mijenjaju. Imamo primjera društava koja su bila zaglavljena u konfliktu koji je saradnju tjerao naprijed većom brzinom ili obrnuto. Međutim ima historijskih i društvenih faktora koji uslovljavaju rad institucija, a koji se ne mogu ignorirati. Može se javiti snažan osjećaj sveprisutnog nacionalnog identiteta kojeg država može da integriše kroz visoki stepen decentralizacije a da se s tim ne javi opasnost od kolapsa. U nekim podijeljenim društvima, politička praksa je vremenom narastala i zapravo doprinijela definisanju »pravila igre«. Ovdje postoji argument da će, ukoliko bilo koja od strana gura svoje interese, sistem biti do te mjere ugrožen da će biti negacija samog sebe (Švajcarska). U drugim slučajevima, ukoliko postoji nedostatak povjerenja, uprkos tome što su se strane saglasile o institucijama koje će imati, te institucije nikada ne prorade (Sjeverna Irska).

Važan uticaj na federalnu kulturu i praksu predstavljaju političke partije, bilo da povezuju zajednice ili različite nivoe. Neki akademski analitičari stavljaju snažan naglasak na izborne sisteme i pravila s kojima se podstiču partije i birači da prelaze granice i stvaraju zajedničke interese.

I mediji imaju ulogu u određivanju relativnog značaja federalnih političkih arena i onih koje su na federalnoj osnovi udružene. Ukoliko programske politike ostanu na lokalnom nivou i na pitanjima koja se na tom planu procjenju, nacionalni politički život postaje težak i političari gube podsticaj da se vežu za nacionalne simbole i vrijednosti.

Fiskalna autonomija i egalizacija

Uopšteno gledano, smatra se da federalni sistem treba da obezbijedi nivo fiskalne autonomije za konstitutivne elemente koji bi onda mogli da kreiraju svoje politike i da za njih preuzmu odgovornost; u isto vrijeme trebalo bi da postoji sistem raspodjele (fiskalna egalizacija) tako da siromašniji regioni imaju resurse da se u politici opredjeljuju isto kao i oni bogatiji. Fiskalna egalizacija je takodje izraz nacionalne solidarnosti.

Podjela prihoda i drugi oblici teritorijalne preraspodjele imaju ekonomske, socijalne i političke ciljeve.

- *Ekonomski* – da se pojača efikasnost u smislu raspodjele kroz širenje tržišta i unapređenje privrednog kapaciteta regiona koji zaostaju;
- *Socijalni* – kao teritorijalna dimenzija socijalne i nacionalne solidarnosti;
- *Politička* – da se održi podrška koncepta država-nacija u regionima u kojima on može doći u pitanje.

Ovi kriterijum ne moraju uvijek bit okrenuti u istom pravcu. Ekonomska realnost možda ne mora da upućuje na pomoć siromašnijim regionima prije nego onima sa najvećim potencijalom. Politički podsticaji mogu da navedu na favorizovanje potencijalno secesionističkih regiona, a ne onih koji imaju najizraženiju potrebu za pomoć.

Egalizacija ima tri oblika:

- a- egalizacija *resursa* u obzir uzima različito bogatstvo jedinica i prebacuje sredstva na taj način da omogućava svim jedinicama isti nivo usluga ukoliko se one za to opredijele;
- b- egalizacija *potreba* u obzir uzima da su u nekim područjima potrebe veće, na primjer u zdravstvu ili po pitanju nekih demografskih faktora;
- c- egalizacija *cijena* prepoznaje veću cijenu koštanja obezbjedjenja usluga u nekim oblastima, kao na primjer usled udaljenosti lokacije ili slabe naseljenosti.

Nekada su potrebe za egalizacijom cijena i potreba isprepletane u jedan kriterijum.

Iako postoji puno sofisticiranog posla koji treba uraditi na fiskalnoj egalizaciji, ipak ona nikada nije u potpunosti objektivna jer kriterijumi predstavljaju stvar procjene i političkog izbora. Tako bi povećanje tjelesne težine kod većine djece bilo od koristi jednoj oblasti, dok će naglasak na rijetku gustinu

naseljenosti koristiti drugoj. Ukoliko se obrazovanje na manjinskom jeziku smatra nečim što potiče iz objektivnog stava, prisustvo grupe o kojoj se radi može da se smatra potrebom; ili, u suprotnom, može se smatrati autonomnim političkim izborom jedne političke jedinice u kojem slučaju se ono može posmatrati kao autonomno političko opredjeljenje, u kojem slučaju se ne kvalifikuje za vanrednu pomoć. Uopšteno gledano, fiskalna egalizacija je »vertikalna«, a to znači da podrazumijeva transfere od gornjeg nivoa, koji se plaćaju iz državnih taksu i izdvajanja na nižim nivoima vlasti. U nekim slučajevima se, međutim, koristi »horizontalna egalizacija« u obliku podjele prihoda između nižeg sloja i samih jedinica.

Federalna teorija upućuje na to da bi cilj trebalo da bude »fiskalna ekvivalencija«, što znači da političke odluke koje se donesu na svakom nivou treba da se uskladjuju sa fiskalnim implikacijama. Ukoliko jedan nivo želi da podigne svoje troškove, trebalo bi da za uzvrat napravi ekvivalentan »fiskalni napor«². Mali broj federacija uspjele su da naprave ravnotežu. Države nerado prepuštaju kontrolu kroz decentralizaciju ubiranja poreza; a niže jedinice, dok teorijski favorizuju fiskalnu ekonomiju, često preferiraju da drugi nivo vlasti obavi bolan posao podizanja poreza, dok njima pripada u zadatak da ga troše. Nedostatak fiskalne ekvivalencije može da proizvede i neobičan motiv da se pretjerano ili premalo troši u odnosu na ono što bi građani htjeli ukoliko bi se suočili sa direktnim izborom između više poreza i usluga ili smanjenja u porezima i uslugama.

Opšta tendencija među sistemima je da počinju sa preovladjujućim fiskalnim mandatom centrale ali da, što se tiče poreza, postepeno dolazi do devolucije onda kada centar shvati da je u njegovom interesu da manje jedinice dijele odgovornost, i na taj način ponovo vraća fiskalnu ekvivalentnost u izvjesnoj mjeri.

Transferi sa centralnog na niži nivo mogu biti:

- *uslovni*, vezani za određene usluge i rukovode se pravilima centrale kade su u pitanju standardi i pokrivenost;
- *bezuslovni*, koji se u paketu prenose na niže krugove vlasti koji imaju slobodu da sami postave svoje prioritete.

Centralne vlade u početku obično preferiraju davanje jednokratnih pomoći (grantova) koji se vezuju za neke konkretne programske politike i omogućavaju im da kontrolišu niže nivoe vlasti. Ovo, međutim, vodi do promašene raspodjele jer se jedinice vlasti često rukovode onim programskim politikama koje možda ne odgovaraju njihovim prilikama a uslovljeni grantovi koji se daju jednoj jedinici moraju se proširiti na sve, bez obzira na njihove potrebe. Uslovljene grantove je takodje teško realizovati i centralnu vladu izlažu tome da bude predmet lobiranja od strane regionalnih vlada i interesnih grupa. Oni mogu da počnu da se kreću ka konsolidovanim grantovima ili onima u paketu kao jednostavnijem i efikasnijem načinu obavljanja fiskalne kontrole.

Individualna i kolektivna prava

Federalizam i devolucija stvaraju mogućnost za pojavu da se prava građana razlikuju od države do države. Većina federalnih sistema prave ravnotežu između decentralizacije i povelje o pravima koja je obavezujuća za sve nivoe. Istu ulogu igra i Evropska povelja o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Kritična stvar s ovim u vezi je kako se tumači Povelja i u kojoj mjeri ona zadire u delikatna pitanja nacionalnosti i kulture. Evropska praksa u poredjenju sa američkom ima trend osjetljivosti prema kulturnim razlikama. Režimi prava manjina (pogledajte donji tekst) mogu isto tako imati uticaj na odnos vlasti na federalnom nivou.

Eksterne garancije

U nekim slučajevima, manjine su u državama u opasnosti od marginalizacije čak i u federalnom ustrojstvu gdje su druge grupe veće ili mogu koristiti centralnu državu da bi imali kontrolu nad mandatom devoluiranih grupa. Neke devolucije su regulisane u sporazumima sa susjednom matičnom državom određene manjine. Ovo je stabilizacioni faktor koji obezbjeđuje manjinu i garancija je zemlji primaocu da susjedi neće koristiti devoluciju da promovišu iredentističke porive.

² Ovo nužno ne znači podizanje svih poreza jer siromašne jedinice treba da naprave veći fiskalni napor da prikupe dati iznos nego bogate jedinice.

Evropske integracije i federalizam

Snažni su efekti evropskih integracija na federalne i devoluirane sisteme vlasti. Ekonomski efekti opisani su u donjem tekstu (Trendovi u federalnim sistemima). Ovdje ćemo posmatrati političke trendove. Prvi bio recentralizacija, kada su se pitanja iz nadležnosti regiona prenijela na Evropu. Pošto su države nastojale da evropsku politiku posmatraju kao stvar inostranih poslova, ovo je te nadležnosti dovelo u domen nečega što je bilo rezervisano za centar. Nacionalne vlade mogu pregovarati i dogovarati se u okviru Savjeta ministara, stvari za koje su kod kuće odgovarali regioni. Takva ovlašćenja su takodje ubrzala pozicioniranje Komisije u njenoj ulozi tijela koje elaborira i predlaže programske politike i sprovedi zakon zajednice, od čega se veliki dio sprovodi upravo na regionalnom nivou. Inicijalna reakcija bila je sumnja u Evropski projekat na nivou regiona, čemu je slijedio ozbiljan pokušaj 80-tih da regioni dobijaju pristup procesu odlučivanja na nivou Zajednice. Ovo je kulminiralo donošenjem Sporazuma iz Maastrichta (o Evropskoj Uniji), što je proizvelo tri ključna ustupka i simboličko prepoznavanje i jačanje njihove uloge u procesu odlučivanja.

Sporazum iz Maastrichta i uloga regiona

- Princip subsidiarnosti je zvanično inkorporiran u sporazume. On propisuje da odluke treba donositi na najnižem mogućem nivou, iako njihova primjena na nivou regiona nije definisana u ovom stadijumu.
- Državama je data prilika da budu predstavljene u Savjetu ministara kroz svoje regionalne ministre onda kada su u pitanju stvari iz nadležnosti regiona. Ovo je kasnije bilo primijenjeno u Njemačkoj, Belgiji, Austriji i Ujedinjenom Kraljevstvu, a sada se uvodi u Španiji. Ovi modaliteti različiti su u svakoj državi. U Njemačkoj »lander« dogovaraju zajednički stav kroz Bundesrat, a jedan od njih onda govori u ime cjeline. U Belgiji relevantne jedinice (regioni ili jezičke zajednice) moraju postići jednoglasan sporazum. U Ujedinjenom Kraljevstvu, škotski i velški ministri učestvuju u radu Savjeta na poziv centralne vlade. U svim slučajevima postoji odredba koja propisuje da se zajedničke delegacije formiraju uvijek kada se rješavaju pitanju koja su u mješovitoj nadležnosti – centralne i devoluirane vlade.
- Komitet regiona je osnovan kao savjetodavno tijelo čija su prava na konsultacije (kod Komisije, Savjeta ministara i Evropskog parlamenta) progresivno rasla. U praksi je ovaj komitet oslabljen nedostatkom vlasti i činjenicom da mora da predstavlja tako široku različitost interesa i jedinica vlasti, uključujući i opštine, regione, federalne jedinice i nacije bez države.

Na federalne i devoluirane jedinice takodje utiču i evropske politike, posebno one progresivno proširivane od 1980-tih godina kroz strukturne fondove. Mnogi napisi pretjerano su pisali o efektima Strukturalnih fondova koji se većinom realizuju kroz vlade država članica, ali su bile uticajne na stvaranje novih pravaca u pogledu regionalnog razvoja. Oni su Komisiji dali izvjestan uticaj u osmišljavanju mehanizama za njihovu implementaciju. Tokom 1980-tih i 1990-tih, Komisija je više preferirala lokalnu i regionalnu implementaciju, dajući izvjestan podsticaj regionalnoj devoluciji (o čemu ponovo ne treba pretjerivati). Medjutim, od 2000. god. Komisija je insistirala na centralizovanom upravljanju Strukturalnim fondovima u novim zemljama članicama, djelujući tako kao sila za recentralizaciju.

Evropske integracije su stimulisale rast lokalnih i regionalnih lobija i organizacija. Mnogi regioni imaju kancelarije u Briselu da bi lobirale kod institucija EU, a postoji i niz pan-evropskih organizacija čija snaga i relativni značaj fluktuiraju tokom vremena. Skupština evropskih regiona bila je važno tijelo koje je prilično zasjenilo Komitet regiona. U okviru ovog drugog, pojavila se grupa jačih regiona koja se usredsrijedila na konstitutivni sporazum i počela sama sebe da zove »Regioni sa zakonodavnim ovlašćenjima«, tzv. Reg Leg. Oni su se zalagali za poseban status u novom sporazumu kao dokazom prepoznavanja njihove odgovornosti u pogledu prenošenja evropskih direktiva i primjenu evropskih politika. Ni Komitet, ni Konvencija, medjutim, nijesu bile spremne da dozvole da dodje do ove formalne asimetrije. Konferencija perifernih pomorskih regiona je starije tijelo koje je zadržalo svoju ulogu. Ostale grupacije predstavljaju regione sa posebnim sektorskim interesima. Postoje i izvjesna medju-regionalna partnerstva.

Komisija već dugo vrijeme radi na unapređenju prekogranične saradnje na lokalnom i regionalnom nivou kroz program INTERREG. Iskustvo varira. Možda najveći doprinos prekograničnoj saradnji leži u činjenici da su u Evropi od 15 članica sve granice nestale prije 1990-tih. Granice prolaze i prevazilaze bez pojave straha od secesionizma ili iredentizma u mjestima kao što su Sjeverni Tiroi i Sjeverna Irska. Sa državnim granicama koje su fiksirane na mapi i pravno garantovane, granična područja mogu postati fluidnija i mogu imati različita obilježja, bilo da se radi o kulturi, privredi ili socijalnom životu. U graničnim regionima, otvoreni i višestruki identiteti su nešto o čemu se može pregovarati u svakodnevnom životu bez prijatne političkom poretka. INTERREG programi su sami po sebi najbolje funkcionisali kada je bilo komplementarnosti među resursima na obje strane, tako da je zajednički rad mogao da bude od koristi objema stranama. Oni su se pokazali težima tamo gdje su regioni i lokalne jedinice na obje strane granice sebe smatrali konkurentima u pogledu ekonomskog razvoja, uključujući lociranje velikih resursa kao što su aerodromi ili privlačnost ovih jedinica za unutrašnje investicije. Nacionalne vlade su često bile obazrive i tražile ispunjenje komplikovanih birokratskih procedura i primjenu nacionalnih normi. Posvećenost regionalnih političara je često kratkog daha jer saradnja sa drugom stranom donosi malo glasova. Uprkos ovim teškoćama prekogranična saradnja je vrijedan mehanizam za redukciju konflikata u istorijski spornim oblastima.

Na evropske integracije su također uticale politike nacionalnih manjina i nacija bez država. Možemo razlikovati dvije različite reakcije:

- a- Za neke nacionalne pokrete, Evropa je spustila prag secesije jer nacionalističke partije mogu da tvrde da cijena i napor mogu da budu reducirani i da država nije više neophodna da se stara o zajedničkim dobrima kao što su odbrana i monetarna politika ili da vodi računa o inostranoj komponenti poput medjuregionalne saradnje onamo gdje to isto umjesto države radi Evropa. Ovakvi su, na primjer, argumenti Škotske nacionalne partije (čiji je slogan Samostalnost u Evropi) i nekih nacionalista u Evropi.
- b- Uobičajeniji i zanimljiviji fenomen je što se nekim pokretima dozvoljava da u potpunosti napuste tradicionalne ideje o samostalnosti i suverenitetu u korist »post-suverenog« koncepta. Ovime se priznaje da u integrisanoj Evropi stari jezik državnosti nije više relevantan i da je suverenitet neophodno dijeliti i podijeliti. Ukoliko se može dijeliti na liniji Evropa-države, onda je logično da se dalje može podijeliti sa svojim sastavnim jedinicama. Nacionalni pokreti nacija koje nemaju državu tako su prihvatili evropski koncept ne kao nešto što prijeti njihovom suverenitetu, nego kao nešto što proširuje njihov potencijal da postanu značajni akteri u jednom višeslojnom sistemu. Oni su udružili snage sa jačim regionima da bi promovisali ideju o trećem nivou vladanja u novoj Evropi, koji će prepoznati kulturne i nacionalne različitosti, a ne samo razlike među državama. Neki od ovih pokreta mogli su da se oslone na jake istorijske tradicije ograničenog i dijeljenog suvereniteta kao nečega što je resurs novog poretka. Evropska slobodna alijansa regionalnih i nacionalističkih partija snažno je posvećena ovom konceptu razmišljanja i kao takva prihvaćena je na različite načine širom Evrope koju čini 25 članica.

Opcija b) daje veliku nadu za stabilizaciju u Evropi i upravljanje nacionalnim pitanjima u okviru zajedničkog okvira. Postoji puno dokaza da je perspektivna rada u pluralističkoj Evropi u kojoj je državni okvir manje dominantan poslužio za kroćenje nacionalizma i smanjenje secesionističkih težnji i iredentističkih zahtjeva. Međutim, trebalo bi dodati da su se iskustvo sa Konvencijom o budućnosti Evrope i nacrt ustavnog sporazuma pokazali kao otrežnjenje za ovakve pokrete jer su oni pružili regionima i nacijama bez države veoma malo, jer su umjesto na njih, usredsrijedile na podjelu nadležnosti između EU i država članica.

Došlo je i do uticaja na šire pitanje nacionalnih manjina i manjinskih prava. Savjet Evrope ima dva glavna instrumenta.

Okvirnu konvenciju o zaštiti prava nacionalnih manjina je instrument kojim vlade preduzimaju mjere na zaštiti manjina. Ona je fleksibilna i ne nastoji da definiše manjine i radi pod moralnim pritiskom, a ne pod diktatom. Njena slabost je u tome što nacionalne vlade imaju mogućnost da same pozicioniraju svoje manjine i da nekima dopuste da ugroze duh Konvencije.

Povelja o regionalnim i manjinskim jezicima nastoji da zaštiti manje korišćene i manjinske jezike. Ponovo, ona ima karakter dobrovoljnosti i nju nijesu mogle da ratifikuju ni Francuska, ni Belgija. Francuska zbog

nepostojanja volje da prizna manjine, a Belgija zato što se plaši da će nju iskoristiti frankofonska manjina u Flandriji kako bi joj bila priznata prava na mijenjanje federalnog uređenja.

Evropska unija je usvojila neke od ovih ideja u procesu proširenja prema istoku jer je vidjela da je rješavanje pitanja manjina uslov stabilnosti, ali joj je prišla sa velikim oprezom. Njenu politiku karakterisalo je sljedeće:

- Naglasak na pravima *pojedinaca* koji pripadaju nacionalnim manjinama, a ne na *kolektivnim* pravima manjinskih grupa.
- Izbjegavanje pitanja *unutrašnje vlasti* u zemljama članicama.
- Posebno odbijanje da se podrži *teritorijalna autonomija* kao rješenje za nacionalne konflikte.
- Tendencija da se manjinska prava ograniče na pitanja karakteristična za *Centralnu i Istočnu Evropu*. Ona su bila dio Kopenhaških kriterijuma za članstvo u EU u vrijeme njenog proširenja na istok. Kada su Kriterijumi inkorporirani u *Acquis de l'Union* (korpus prava koji sada primjenjuju sve zemlje članice), jedino što je izostavljeno bila je kaluzula o zaštiti manjina. Implikacije su jasne. EU je bila pripremljena da insistira da zemlje kandidati treba da poštuju prava manjina ali postojeće zemlje članice nijesu bile voljne da takvu jednu obavezu nametnu same sebi.

Trendovi u federalizmu i devoluciji

Teško je generalizovati iskustva sa federalizmom i devolucijom jer je svaka zemlja svoja priča, ali su neki evropski i međunarodni trendovi očigledni. Tokom 1960-tih i 1970-tih, pojavili su se pritisci da se ujednače i centralizuju koncepti do tačke kada su posmatrači vidjeli da koncept federalizma potpuno nestaje. Ostali su išli manje daleko i jednostavno primijetili da je stari model koordiniranog federalizma ustupio mjesto kooperativnom federalizmu u kojem su uloge dva nivoa sve manje razdvojive. Postojala su tri glavna faktora koja su dovela do pojačane centralizacije.

- a- *Kinezijanski koncept ekonomskog upravljanja*. On je centralnim vladama dao veću ulogu u oporezivanju i potrošnji. Prostorno širenje Kinezijanizma bilo je skup regionalnih politika koje su imale za cilj da integrišu regione u nacionalna tržišta i da ujednače ekonomske uslove. Instrumenti su bili vezani za industriju, fiskalne stimulanse i grantove, infrastrukturni razvoj i planiranje – sve ono čime je rukovodila centralna vlast. Takve regionalne politike istovremeno su služile ekonomskim, socijalnim i političkim ciljevima.
- b-
 - *Ekonomski gledano* one su maksimizirale faktore mobilisući neuposlone resurse, uključujući i radnu snagu u regionima u stanju potrebe. Bogati regioni prihvatili su koncept transfera resursa na one siromašnije jer im je to relaksiralo zagušenja u sistemima i inflacione pritiske koji su iz njih dolazili i novac se uvijek vraćao u porudžbinama za njihova dobra.
 - *Sa socijalnog stanovišta*, one su predstavljale posvećenost konceptu jednake šanse za sve u zemlji.
 - *Politički gledano*, oni su obezbijedili podršku za državu iz periferanih regiona koji u protivnom mogu da se osjećaju otudjeno i čak njegovati secesionističke težnje.
- c- *Ekspanzija koncepta socijalne države*, koja je posvećena jednakim pravima koja počivaju na nacionalnoj solidarnosti i zajedničkom pripadanju zajednici građana. Ovdje je bilo prisutno manje tolerancije na razlike u pogledu standarda socijalnog staranja i zahtjeva da se stabilno razvijaju usluge. Fiskalna dominacija gornjeg nivoa dozvoljavala je mnogo više načina da se motivišu niži slojevi vlasti da saradjuju.
- d- *Kulturna homogenost*. Bilo je dokaza da nacionalne kulture (na nivou države) postaju homogenije i široko je uvjerenje da nestaju razlike identiteta u zemljama. Ovo je, onda, nešto što se pripisuje sekularizaciji, modernizaciji (sa tradicionalnim podjelama koje ustupaju mjesto onima koje počivaju na industrijskom društvu) i migraciji i miješanju stanovništava.

Od 1980-tih, ovi trendovi su u izvjesnoj mjeri obrnuti.

- a- Globalizacija i evropske integracije utiču na sposobnost država da upravljaju svojim prostornim ekonomijama. Nije dobar trend da investicije odlaze u inostranstvo. Sve vrste subvencija su sve manje u upotrebi i one su striktno regulisane propisima Evropske unije. Uslovi pod kojima je regionalna politika bila dobitna kombinacija za sve (bogate regione, siromašne regione i državu) nijesu više presudni. Regionalni razvoj se kao koncept pomjerio sa paradigme u kojoj su regioni predstavljeni kao komplementarni elementi u programu nacionalnog razvoja ka onom konceptu koji regione čini konkurentnim na evropskim i globalnim tržištima. Sistemi fiskalne egalizacije došli su pred iskušenje kada su se bogati regioni požalili da im transferi te vrste otežavaju napore da se takmiče na međunarodnom tržištu; u otvorenom trgovinskom poretku od takvih transfera nemaju neposrednih koristi.
- b- Socijalne države došle su pod udar bogatih regiona koji su manje spremni da subvencioniraju one siromašne. Nacionalna solidarnost je oslabljena. Države su nastojale da racionalizuju i ograniče te rashode prenošenjem odlučivanja na niže nivoe vlasti.
- c- Postoji i obrt trendova ka nacionalnoj homogenizaciji. Ovo je kompleksno pitanje. Iz anketa³ proizilazi da evropska društva postaju sličnija u pogledu njihovih osnovnih vrijednosti u samim državama i među njima. Ipak, identiteti se često razilaze kako se lokalne i regionalne zajednice prilagođavaju ekonomskim i socijalnim promjenama. Identiteti koji se izgleda povlače u socijalne sfere ponovo su se politizovali i koriste se za mobilizovanje ljudi za rješavanje određenih pitanja ekonomskog razvoja, socijalnog blagostanja i konfrontiranja prema globalnim promjenama.

Sve ovo vodi slabljenju teritorijalne solidarnosti širom Evrope.

U ovim okolnostima podsticaji za saradnju su oslabili i kooperativni federalizam je ustupio mjesto konkurentnom federalizmu u kojem se regioni takmiče jedni sa drugima na globalnom tržištu prije nego da saradjuju u nacionalnom okviru.

Ključne komponente konkurentskog federalizma

- Na ekonomski razvoj gleda se kao na konkurentski, a ne kooperativan koncept;
- Regioni se takmiče u privlačenju investicija, tehnologije i stručnih ljudi;
- Sistemi podjele prihoda i fiskalne egalizacije su pod pritiskom jer bogati regioni nastoje da zadrže svoj novac;
- Regioni traže saveznike u drugim zemljama;
- Regioni promovišu različite politike u odnosu jedni na druge i udaljavaju se od politika centra.

Takav konkurentni federalizam može biti konstruktivan ukoliko podrazumijeva regione koji razvijaju svoje programske politike koje i drugi mogu da prpihvate ili se takmiče da svojim građanima pokažu da pružaju visoki nivo socijalne zaštite. To može biti destruktivno ako podrazumijeva da regioni nastoje da privuku investicije time što smanjuju poreze i socijalne programe u procesu koji je poznat kao »trka do dna«. To je centrifugalni proces koji slabi centar i promoviše dezintegraciju.

Vlade su odgovorile sa institucionalnom promjenom na različite načine (pogledaje dolje) ali sa tendencijom ka decetralizaciji. Posebno važna osobina je bila rast posredničke ili »mezanin« vlade između centra i opštinskog nivoa. Vlade su našle da je ovo odgovarajući nivo za čitav niz funkcija, uključujući ekonomski razvoj, planiranje i politike tržišta rada. Ponekad ovo proizvodi prostu funkcionalnu decentralizaciju. U drugim slučajevima ovi prostori korespondiraju sa jakim identitetima ili daju podsticaj jakim institucijama u kojem slučaju ove postaju politički jake.

Mi smo otuda svjedoci niza procesa koji su usmjereni na izgradnju regiona širom Evrope, u kojima se kombinuju ekonomski, kulturni, politički i institucionalni elementi na različite načine. Ovo je poznato kao *novi regionalizam*. On je oslabio nacije-države i promovisao centrifugalne tendencije. U isto vrijeme, on je također smanjio secesionističke pritiske jer su politički lideri u pod-državnim teritorijama vidjeli nove

³ Pogotovo Anketa o evropskim vrijednostima

načine da projektuju svoje vlastite grupne interese u ekonomskim, političkim i kulturnim domenima bez potrebe da prave svoju vlastitu državu-naciju.

Ključni elementi Novog regionalizma

- Regioni su postali važnije ekonomske jedinice;
- Jačaju regionalni identiteti;
- Uspostavljaju se regionalne institucije;
- Regioni traže svoje mjesto u međunarodnoj podjeli rada;
- Na regionalnom nivou javljaju se novouspostavljene koalicije javnih i privatnih subjekata;
- Medjuregionalna saradnja se javlja na međunarodnom i evropskim nivoima.

U federalnim sistemima javljaju se nastojanja da se razdvoje odgovornosti sa dva nivoa u interesu transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti. Ovo se odnosi kako na funkcije, tako i na fiskalna ovlašćenja s ciljem da se nadje jasnoća i bolja fiskalna ekvivalentnost. U praksi se ovo razdvajanje pokazalo vrlo teškim jer nema fiksne podjele odgovornosti koja može da udovolji promjenjivoj prirodi političkih pitanja i socijalnih problema.

Ovi opšti trendovi imali su različit uticaj na različite države, prema lokalnim prilikama. Neke federacije su demonstrirale centripetalne, a druge centrifugalne tendencije, zavisno od dinamike njihovih institucija, u odnosu na političke faktore i uticaj eksternih sila na domaće politike.

Evropska iskustva

Kao što je istaknuto u gornjem tekstu, striktna razlika između federalizma i devolucije ne bi bila od pomoći ovdje. Uzimajući ih zajedno, glavni slučajevi u Evropi sačinjeni od 15 članica bili su Njemačka, Švajcarska i Belgija (koje su zvanično federacije) i Španija (jaka devolucija); i Ujedinjenog kraljevstva i Italije koje imaju jaku devoluciju za regione sa posebnim statusom. Sledeća poglavlja daju pregled iskustava sa ovim slučajevima u smislu pitanja koja su naznačena u prethodnom tekstu.

Belgija

Belgija se suočila sa dva povezana pitanja: jezički konflikt između stanovništva koje govori francuski i onoga koji govori Holandski; i regionalni ekonomski konflikt između teritorija Flandrije i Valonije. Istorijski gledano, postojala je praksa konsocijalizacije u kojoj su jezičke grupe dijelile vlast u centru. Ovo je godinama evoluiralo u federalni sistem koji nastoji da se pozabavi i jezičkim i regionalno ekonomskim konfliktima ali još uvijek su snažno prisutni neki elementi konsocijalizma.

Postoje teritorijalni regioni Flandrija, Valonija i Brisel; Postoje i tri jezičke zajednice – Flamanska (Holandski), Francuska i Njemačka. Ponekad se smatra da jezičke zajednice predstavljaju ne-teritorijalni oblik autonomije ali one imaju rigidne teritorijalne granice, osim u Briselu gdje su u upotrebi i holandski i francuski. Zaista, postojale su snažne tendencije za teritorijalizaciju u sistemu i tako su one podrile jednu prilično vještačku razliku između regionalnih interesa i interesa drugih zajednica. U Flandriji su se institucije spojile i mnoge usluge koje su se pružale francuskoj govornoj zajednici pružaju se kroz regione Valonije i Brisela. Granice su rigidno povučene i ne podliježu promjenama, a stanovništvo se prilagodilo jednojezičnosti, izuzev u Briselu. Zato postoji slaba zaštita manjina, a to su članovi jedne grupe koja je nastanjena na teritoriji druge.

Donja tabela prikazuje kompleksno preplitanje granica manjih zajednica i regiona.

Federacija Belgija			
Zajednice	Njemačka	Francuska	Flamanska
Regioni	Valonija	Brisel	Flandrija
Stanovništvo u regionima (milioni)	3.3	1.0	5.8
Regionalni BDP per kapita EU 25 : 100	84.6	237.1	115.4

Sistem je u principu simetričan iako u praksi nije, jer je ujedinjena Flamanska vlada prilično različita od one podjele između regiona i zajednice u Valoniji. Briselom se upravlja na kompleksan način u kojem oba jezička modaliteta funkcionišu, a grad Brisel šalje predstavnika u vladu Flamanije i u parlament kada su u pitanju jezici.

U principu, Belgijski ustav iscrpno definiše podjelu vlasti i mali broj zajedničkih nadležnosti. Ovo ima za cilj da minimizira potrebu za saradnjom i zajedničkim planiranjem politika, ali i konfliktom. U principu, ustav ima za cilj da ograniči federalnu vlast na definisane nadležnosti sa rezidualnim ovlašćenjima koja se dodjeljuju zajednici ili regionima. Ovo je manje teško nego u drugim sistemima jer je neophodno u svakom pojedinom slučaju odrediti da li je to nadležnost komune ili regiona. Zato se u praksi ovlašćenja dodjeljuju atribucijom. Kao što je pomenuto u prethodnom tekstu, rigidna podjela je nemoguća u modernoj vladi i potrebna je velika saradnja. Ovlašćenja rezervisana za centar uključuju ključna državotvorna pitanja kao što su red i zakon i pravda. Socijalna sigurnost je izuzeta zbog pritiska koji dolaze od sindikata, obzira prema nacionalnoj solidarnosti i insistiranju Valonije, iako postoje snažni pritisci u Flandriji da se to prenese na niže slojeve vlasti.

Pored saveznog ustava (od 1993. god.) Belgija je zadržala konsocijalnu tradiciju sa potrebom jezičkog pariteta u federalnoj vladi i posebne jezičke izborne liste u Briselu i posebne za državne izbore. Postoji odredba o regionalnoj predstavljenosti u drugom domu koji ima jaku ulogu u odnosu na komunalna i regionalna pitanja.

Partijski sistem se postepeno podijelio po jezičkoj liniji tako da sada nema belgijskih partija i nema institucionalnih podsticaja da se one uspostave; i zaista, podsticaji stižu sa druge strane. Čak i u Briselu glasači moraju da biraju ili flamanske ili frankofone liste kandidata. Posebni mediji dalje razdvajaju dvije regionalne/lingvističke političke sfere i jednu praznu federalnu. Ovo je političare dovelo do toga da se takmiče u odbrani njihovih grupnih interesa, naspram interesa drugih i pitanja se brzo polarizuju po ovim linijama. Ankete su stalno pokazivale da se većina birača u Belgiji identifikuje sa državom kao cjelinom i da podsticaj da se sistem decentralizuje ne dolazi spontano iz baze, već se kreće u pravcu posebne institucionalne logike. Daleko od toga da se povećava moć biračkog tijela, ovo pojačava autonomiju političke klase. Nije neuobičajeno da političari izabrani na jednom nivou drže funkciju na drugom, jer je to nešto što partijama više odgovara. Nacionalne vlade se formiraju nakon kompleksnih pregovora između partija koje su podijeljene po ideologiji i jeziku. Ovo dalje otudjuje nacionalnu politiku od biračkog tijela koje ima jedino jednu okvirnu kontrolu nad cijelim procesom. Tako je federalna kultura oslabljena. Postoje inicijative da političari saradjuju na konkretnim pitanjima što je nešto što je potpomognuto konsocijalnom tradicijom, ali ona obično poprima oblik međupartijskih sporazuma koji su van demokratske kontrole.

Cilj federalizacije je bio da se odvoje nivoi na kojima se troši javni novac jer je prethodni sistem u kojem je potrošnja u jednom regionu uvijek morala da se uskladjuje prema onoj u drugom što je bilo neefikasno i izazivalo inflaciju. Ovo je postignuto što se tiče realizacije budžeta i dalo se vladama da utvrđuju svoj prioritete, ali fiskalna ekvivalencija još nije postignuta. Fiskalna situacija je vrlo kompleksna. Dio poreza na prihod daje se regionima i komunama, s tim što ovi prvi a ne drugi imaju mala ovlašćenja da izmijene stope. Manji porezi daju se regionima i komunama a da se ne mijenjaju stope. Postoji egalizaciona formula i velika mjera redistribucije postiže se kroz nacionalni sistem socijalne sigurnosti. Kako ovo podrazumijeva da novac odlazi iz Flandrije u Valoniju, flemiške partije tvrdile su da bi one mogle da budu podijeljene i devoluirane.

U Belgiji se frankofonska zajednica u Flandriji poziva na Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i zahtijeva upotrebu francuskog jezika suprotno belgijskom zakonu. Belgija nije ratifikovala Evropsku okvirnu konvenciju o zaštiti nacionalnih manjina jer bi i ona mogla da bude od koristi frankofoncima u Flandriji. Ovo je konzistentno sa principom neprižnavanja manjina, već samo onih lokalnih.

Belgijski federalizam je pod snažnim uticajem evropskih integracija. S jedne strane, zajednički evropski okvir je olakšao devoluciju ovlašćenja na komune i regione i smanjio potrebu za državnim konceptima. S druge strane, potreba da se dogovara zajednička platforma u evropskim pregovorima (u odsustvu čega Belgija mora da apstinira u Savjetu ministara) je sila kohezije. Ovo dalje usložnjava stvari i sistem čini manje shvatljivim za građane.

Belgijska federalna reforma je tokom vremena usvojena kao sredstvo koje državu čini jedinstvenom time što se dvijema jezičkim zajednicama dozvoljava da same vode svoje poslove odvojeno. Ovo je poslužilo tome da se ublaži jezički konflikt koji je vrhunac dostigao 1960-tih. Postoji i nešto dokaza o tome koliko se dobilo na efikasnosti s time što se ukinula obaveza da se ono što se daje jednom dijelu zemlje mora dati i drugom bez obzira na njene potrebe. Postoje dokazi i da je sistem efikasniji poslije modernizacije administracije, prvo u Flandriji a zatim u Valoniji.

Iako je proces uveliko odmakao, javno mnjenje je stvorilo dvije odvojene političke arene i to podriiva zajednički osjećaj države. On sadrži snažne centrifugalne elemente i inicijative, posebno u dijelu konfrontacije između samo dvije jezičke zajednice, samodovoljnost Flamanskog regiona i komune, razdvajanje partija i institucionalnog pritiska da se vlast sa centralnog nivoa povuče nadalje. Logika sistema, posebno slabosti federalne arene, podrazumijevaju da postoji težnja ka pitanjima, čak i onima koja imaju inicijalno lingvističku ili regionalnu dimenziju, da se uokviri u konflikt između komuna. Ovo se prebija slabim centripetalnim silama koje uključuju potrebu da se dijeli grad Brisel, monarhija i potreba da se jednim glasom govori u Evropskom Savjetu Ministara⁴. Sistem je kompleksan i nejasan građanima i karakteriše ga pojačan, nikako oslabljen, politički cinizam.

Španija

Španija je nacionalno gledano asimetrična zemlja sa tri »istorijske nacije« (Katalonija, Oblast Baskija i Galicija) sa svojim identitetima i nacionalističkim pokretima. Većina ljudi u ove tri teritorije imaju dvojne identitete, iako se neki identifikuju samo na lokalnom nivou i, manji broj njih, samo sa Španijom. Ostalo stanovništvo Španije nema neki zaseban identitet, i ljudi se identifikuju samo sa Španijom (koja uključuje tri istorijske nacije). Ustav iz 1978. god. imao je za cilj da riješi ovo pitanje time što će dozvoliti postojanje tri istorijske nacionalne samouprave i što će isti takav princip proširiti na sve druge regione koji to budu željeli. Postojale su različite procedure za ove tri samouprave i one druge, iako su u principu sve one konačno mogle da zadrže isti nivo autonomije. Na iznenađenje nekih, autonomni pokreti brzo su se proširili na cijelu Španiju i osnovane su 17 autonomnih vlada; sve tri istorijske nacije su iskoristile proceduru brzog kolosjeka, a to je učinila i Andaluzija.

Asimetrija je nastavila da traje u pogledu stope kojom su autonomne komune sticale vlast i kontinuiranog nadmetanja između običnih regiona koji su to željeli da sustignu i onih istorijskih nacija koje su željele da ostanu na pročelju i da zadrže svoj *hecho diferencial*. Ovo je proizvelo centrifugalnu dinamiku sa ciklusima 1990-tih i ponovo danas. Ustav je kamuflirao zahtjeve istorijskih nacija na taj način što je proklamovao nedjeljivo jedinstvo Španije i »regiona i nacionalnosti« koji je čine. I dok se pod pojmom »nacionalnosti« podrazumijevaju one tri istorijske, neki drugi regioni mogli su da promijene statute 1990-tih i da proglase da su i oni nacije. I dok su partije na nivou Španije sa dobrodošlicom prihvatili ublažavanje termina, Katalonci su tek onda insistirali da budu priznati kao »nacija«. Konflikt u Oblasti Baskija je stalno aktuelan, a čak su i umjereni nacionalisti tvrdili da Ustav iz 1978. god. nije legitiman jer ne priznaje njihova istorijska prava kao autentična i prethodeća⁵. Čak je sporna i sama definicija Oblasti Baskija sa nacionalistima koji pretenduju na tri provincije koje čine autonomnu zajednicu, a pored toga i Navaru i tri provincije u Francuskoj. Postoji u tome i element nasilja koji se realizuje i kroz terorizam i kroz politiku, a nastavlja se i debata o tome da li i kako da se oni uvedu u demokratski proces.

Noviji napori od strane baskijske vlade (koju vode umjereni nacionalisti) da se uspostavi novi odnos polunezavisnosti od Španije, odbacile su španske partije kao neustavne i, otuda, nešto o čemu nema pregovora. Katalonija je za razliku od njih tražila da proširi autonomiju kroz konsenzus među partijama (osim konzervativne Narodne stranke) i kroz posebnu proceduru vis-a-vis ustava. Narodna stranka i veliki dio Socijalističke partije odbijaju asimetriju ili priznavanje nacionalnosti, dok je Premijer Hoze Luis Rodrighez Zapatero prihvatio ideju »višenacionalne države«. Još i danas je nejasno koliko je simboličnu i praktičnu asimetriju španska politička klasa spremna da prihvati.

U Španiji je podjela vlasti prilično zbunjujuća. Postoji spisak prinadlježnosti koje su rezervisane za državu, spisak ovlašćenja koja se mogu devoluirati. Ovo znači da centar zadržava rezidualna ovlašćenja iako se stalno diskutuje šta je to što ona podrazumijevaju. U praksi postoji veliko preplitanje jer čak i u devoluiranim oblastima država može da donosi »okvirne zakone« koji propisuju opšta načela politike u

⁴ Flamanska vlada je predložila podjelu belgijskih glasova u Savjetu, što je protivno Evropskom pravu.

⁵ Baskijska nacionalistička partija je preporučila apstinenciju u vezi ustavnog referenduma tako da je to jedini dio Španije u kojem ustav nije dobio podršku apsolutne većine birača.

okviru koje regioni prave svoje politike. Centralne vlade, a posebno ona Narodne stranke pod Hoze Maria Aznarom, bile su optuživane da su zloupotrijebile ovo ovlašćenje da izvrše recentralizaciju.

Postoje formalni mehanizmi za saradnju kroz sektorske konferencije ali, za razliku od evropskih poslova, one izgleda nijesu mnogo uticajne. Umjesto toga prave se dogovori kroz političke partije. Španija je neobična u smislu toga da ima i jake regionalne partije (posebno u tri istorijske nacionalnosti) i jake državne partije. Ovo omogućava artikulisanje kako regionalnih tako i španskih interesa i medjunarodnu politiku povezuje sa nacionalnim političkim sistemima. Kada je ista partija na vlasti na oba nivoa, značajni su interni partijski kanali. U onim regionima koje kontrolišu lokalne partije odnosi sa centrom zavisiće od toga da li partija koja je na vlasti na lokalnom nivou i ona na nivou Španije trebaju jedna drugoj za koalicije ili parlamentarnu većinu na dva nivoa. Ako trebaju, postoji puno prostora da se napravi dogovor. Kada ne postoji, često se obraćaju Ustavnom sudu da riješi sporna pitanja. Odnosi su posebno bili konfliktni 1980-tih i kasnih 1990-tih, ali mimo ovih perioda, Španija je bila u mogućnosti da stvori federalnu kulturu koja će obuhvatiti veći dio političke klase sa tenzijama izmedju periferije i centra s kojima se moglo izaći na kraj. Autonomne komune ne kontrolišu sistem opštinske vlasti koji ima garancije iz centra. Ovo je provincijama, koje su u mnogim regionima nivo koji postoji bez ikakve potrebe, pomoglo da prežive, a gradovima da održe vezu s centrom.

Postoje dva distiktna fiskalna sistema. Oblast Baskije i Navare iz istorijskih razloga imaju svoje fiskalne režime (*concierto economico*) koji im omogućavaju da povećavaju svoje poreze i da pregovaraju o prebacivanju sredstava Madridu na ime plaćanja nekih zajedničkih usluga. Ovo je izvor tenzija ali se uvijek postize dogovor. On je uzrok mnogim nezadovoljstvima u drugim regionima jer Oblast Baskija i Navara ne doprinose fiskalnoj egalizaciji bez obzira na to što spadaju u najbogatije regione. Ostali regioni su postepeno dobijali više autonomije i sada mogu da uzimaju 30% poreza na dohodak pored mogućnosti da promijene stope i garantuju izuzetke do određenih granica. Katalonija i ostali bogati regioni su tražili veću fiskalnu autonomiju i transparentnost dok su sirmoašni regioni pružali otpor jer su onda mogli lakše politički da brane korišćenje skrivenih transfera. Postoji sistem fiskalne egalizacije koji je ponovo pod pritiskom Katalonije, koja je tražila svoj vlastiti fiskalni režim.

Španske autonomne komune					
	Stanovništvo (u milionima)	Istorijska nacija	BDP po glavi stan. EU25=100	Ubrzana autonomija	<i>Concierto economico</i>
Katalonija	6.0	X	110.9	X	
Oblast Baskija	2.2	X	115.2	X	X
Galicija	2.8	X	73.6	X	
Navarra	0.6		117.1	X	X
Anadluzija	6.4		69.3	X	
Kantabrija	0.5		89.7		
La Rioia	0.3		105.8		
Aragon	1.2		99.0		
Kastilja i Leon	2.5		85.8		
Kastilja la Manka	1.7		74.8		
Ekstremadura	1.1		60.0		
Madrid	4.7		124.7		
Valensija	3.7		89.0		
Murcija	1.0		79.4		
Balearska ostrva	0.7		116.0		
Kanarska ostrva	1.4		88.0		
Asturias	1.1		79.3		

Evropa je imala veliki uticaj na španski sistem. Umjereni nacionalisti u Onlasti, Baskija i Katalonija snažno su pro-Evropski orjentisane i Evropu vide kao oblast u kojoj mogu da projektuju nacionalne identitete i razviju post-suverenistički diskurs. Ukupni španski konsenzus o Evropi omogućava im da izbjegnu odgovor na pitanje o krajnjim aspiracijama. S druge strane, do sada su španske vlade bile nevoljne da dozvole autonomnim zajednicama prisustvo u Savjetu ministara, a čak i sada kada to jesu

dozvolile nije jasno da li će ovo zadovoljiti aspiracije nacionalista iz Baskije i Katalonije koji osjećaju da će biti svedeni na dva od ukupno 17 regiona. Konvencija o budućnosti Evrope i nacrt ustava ukazuju na raskorak između retorike Baskijaca i Katalonaca i realnosti Evrope ujedinjenih država.

Propisi o ljudskim pravima, kao dio španskog pravnog poretka i evropskog prava, manjine u autonomnim nacionalnim oblastima koriste prilikom insistiranja na pravu da koriste španski, kao što to čine u Belgiji. Ovo pitanje je istaknutije u Kataloniji gdje je politika bila da se promoviše katalonski jezik kao redovni jezik obrazovanja i da se obezbijedi da ga svi govore. U Oblasti Baskija propisi su mnogo blaži, imajući u vidu mali broj ljudi koji već govore lokalni jezik i veliku teškoću da se on nauči. Ovi su pokušaji ostvarili slab učinak jer su sudovi generalno utvrdili da vlade Baskije i Katalonije nijesu prekršile prava.

Španski sistem autonomnih komuna smatra se uspješnim u zadnjih četvrt vijeka u smislu što je balansirao centrifugalne i centripetalne uticaje i upravljao veoma asimetričnim grupama pitanja. Uspijevao je tako što je prikrivao neka simbolička pitanja i dozvoljavao nacionalistima u Oblasti Baskija i Katalonija da traže mnogo a da to zapravo nema neki adekvatan praktičan značaj. Različite vizije Španije, kao unitarne nacije ili federacije nacija, koegzistirale su i investirale u iste institucije. Iskustvo Frankoističke diktature i dogovorena tranzicija u demokratiju ostavile su snažne potrebe za suživotom i povjerenjem. U većini regiona dostignuta su ograničenja postojećeg sistema i dogovoreni novi statuti o autonomiji. Oni su poprimili oblik inicijative od dna ka vrhu koji su dogovoreni i preneseni na nacionalni parlament. Stil se radikalno razlikuje od komune do komune. Baskijski parlament je odobrio radikalnan prijedlog za »slobodno udruženu zemlju«, što je glatko odbijeno u Madridu. U Kataloniji je postignut dogovor svih osim Narodne partije o reviziji statuta kojim se priznaje Katalonija za naciju i daju joj se dodatna prava i pojačava se asimetrija ali, insistirali si, ostaju u okvirima Ustava. Četiri najspornija pitanja bila su: simbolična definicija Katalonije kao nacije; traženje historijskih prava starija od Ustava iz 1978. god.; prijedlog da se Kataloniji da fiskalni režim koji je sličan onome u Oblasti Baskija; i niz odredbi o bilateralnom odnosu između Katalonije i Španije, posebno kod evropskih i spoljnih odnosa. Ostali regioni imali su neke umjerenije prijedloge.

Uzeti zajedno, oni oblikuju dalju diferencijaciju, asimetriju i nacionalni pluralitet i zahtijevaju pojašnjenje nekih pitanja koja su bila zataškana u prošlosti. Ako se isključi povratak na centralizovaniji državni model (koji favorizuje većina narodnih partija i jedan dio socijalista), preostaju dva moguća rezultata ovih procesa. Jedan je unificirana federacija ili kvazi-federacija koju forsiraju sicijalističke partije. Drugi je asimetrična i pretjerano plurinacionalna unija koju favorizuje dominantni dio javnog mnjenja u Kataloniji, većina Baskijaca i neki djelovi španske ljevice. Ujedinjeno kraljevstvo je primjer takve zajednice, one u kojoj različiti elementi mogu imati različiti odnos prema centru.

Ujedinjeno Kraljevstvo

Ujedinjeno kraljevstvo je najeksplicitniji multinacionalni oblik države u odnosu na države koje su obuhvaćene ovim pregledom, sa tako visokim priznanjem četiri konstitutivna dijela (Engleska, Škotska, Wels i Sjeverna Irska). Većina ljudi u Škotskoj smatraju sebe prvenstveno Škotima, a onda Britancima (ukoliko se uopšte tako osjećaju). Ovo je slabije izraženo u Welsu, dok je u Sjevernoj Irskoj stanovništvo podijeljeno između irskog, britanskog i alsterskog identiteta. Engleski narod jedva da pravi razliku između Britanaca i Engleskog identiteta, ali su od 1990-tih neki pojedinci počeli da prave razliku. U Engleskoj djeluju samo britanske partije. Škotska i Wels imaju i britanske i lokalne partije, dok u Sjevernoj Irskoj jedino djeluju domaće partije.

Za Škotsku i Wels u pitanju je teritorijalna samouprava, iako je Wels dugo vremena bio podijeljen na oblast u kojoj stanovnici govore welški i koja podržava domaću vlast, i onaj dio koji govori engleski, koji se tome protivi. Sjeverna Irska je komplikovanija jer većina stanovnika (uključujući skoro sve Protestante) želi da ostane u Ujedinjenom Kraljevstvu, dok manjina (uključujući veliku većinu Katolika) favorizuje ujedinjenje sa Republikom Irskom. Ove dvije zajednice su u konfliktu u okvirima politike Sjeverne Irske, tako da nema povjerenja koje bi činilo osnov demokratske politike.

Ovo proizvodi asimetriju sličnu onoj u Španiji, pa je fundamentalno pitanje uvijek bilo kako upravljati multinacionalnom zajednicom, a da se ne uspostavlja formalni federalni sistem kojim se u Engleskoj ne traži. Do 1999. god. tri historijske nacionalnosti bile su pod upravom diferenciranog upravnog sistema, iako je Sjeverna Irska imala svoj parlament između 1921. god. i 1972. god. Sada svaka ima svoju izabranu

zakonodavnu i izvršnu vlast, svaka posebnog oblika, dok Engleska ostaje unitarna i nastaviće da to čini nakon propalog prijedloga regionalne devolucije u 2004. god.

Devolucija Ujedinjenog Kraljevstva					
	Stanovništvo	Institucije	Vlast	Izborni sistem	BDP per kapita EU25=100
Engleska	50.4	Direktna vlast vrši se iz centra			115.5
Škotska	5.1	Parlament i izvršna, pravni sistem	Zakonodavna i izvršna. Sva ovlaštenja nijesu rezervisana za centar	Mješovit i proporcionalni sistem sa partijskim listama	110.16
Sjeverna Irska	1.6	Skupština (podjela vlasti)	Zakonodavna i izvršna. Sva ovlaštenja nijesu rezervisana niti izuzeta	Jedinstveni prenosivi glas	88.8
Wels	2.9	Nacionalna skupština	Izvršna i sekundarni propisi. Vlast se prenosi iz centra	Mješovit i proporcionalni sistem sa partijskim listama	91.4

Ujedinjeno kraljevstvo je zato veoma asimetrično u ustavnom i političkom smislu. Škotska ima zakonodavni Parlament koji ima punu kontrolu nad svim pitanjima koja nijesu eksplicitno rezervisana za centar. Sjeverna Irska ima zakonodavnu skupštinu sa sličnim statusom, iako je spisak ovlaštenja prilično različit sa tri kategorije: premanentna ovlaštenja Londona, ovlaštenja koja mogu biti decentralizovana u budućnosti i rezidualna koja se smatraju decentralizovanim. Devoluirana ovlaštenja se blago razlikuju od onih u Škotskoj, a bezbjednosna ovlaštenja su među onima koja su provizorno rezervisana. Wels ima slabiji sistem, Nacionalnu skupštinu za Wels. Skupština samo ima ovlaštenja da donosi sekundarne propise i to po osnovu definisanog spiska funkcija. U sva tri slučaja, socijalno staranje, transferi gotovog novca i glavne redistributivne funkcije rezervisane su za centar, dok su obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita, ekonomski razvoj i planiranje devoluirani. Škotska i Sjeverna Irska imaju potpunu kontrolu nad njihovim sistemima lokalne vlasti, tako da lokalne vlade gotovo da nemaju posla sa Londonom i ne dobijaju garancije otuda.

Sjeverna Irska ima eksplicitno pravo na secesiju da bi se pripojila Republici Irskoj. I dok nema tako eksplicitne odredbe u Aktu o Škotskoj, britanske vlade obje partije priznale su da Škotska, kao dio multinacionalne unije, ima pravo na secesiju ukoliko se o tome demokratski opredijeli. Između 25 i 30 procenata Škota je tokom poslednjih decenija podržalo nezavisnost ali je velika većina bila za to da se iz Škotske upravlja domaćim poslovima, ali u sklopu Ujedinjenog kraljevstva.

Nema ozbiljnih zahtjeva usmjerenih ka Engleskom parlamentu, možda zato što Engleska dominira britanskim Donjim domom. Niti je, na iznenađenje mnogih, bilo ikakve žurbe da se regionalizuje Engleska da bi bila par Škotskoj i Welsu, kao što je bilo sa Španijom. Na referendumu u sjeveroistočnoj Engleskoj su u 2004. godini odbijene čak i skromne reforme regiona.

Teritorijalna devolucija sama po sebi nije bila dovoljna da riješi pitanje Sjeverne Irske, imajući u vidu aspiracije nacionalista prema ujedinjenoj Irskoj i unionisata da zadrže vezu sa Velikom Britanijom. Pošto su ovo nepomirljive razlike pod sadašnjim uslovima, Sjeverna Irska je uvela dimenziju sjever-jug u obliku zajedničkih institucija i prekogranične saradnje; i dimenziju istok-zapad u obliku Britansko-irskog savjeta

koji uključuje vlade Velike Britanije i Irske, Sjeverno-Irsku skupštinu, decentralizovane organe u Škotskoj i Welsu, i Kanalska ostrva i ostrvo Man.

Da bi se rješavali unutrašnji konflikti u okviru oblasti postoji sistem podjele vlasti koji zahtijeva da koaliciju čine i nacionalisti i unionisti i da postoji paritet u drugim institucijama. Članovi Sjevernoirске skupštine pozvani su da se odrede kao nacionalisti ili unionisti i da, iako ovo nije obavezujuće, ukoliko sami ne predlože predstavnike njihovi glasovi devalviraju⁶. Sjeverna Irska zato kombinuje teritorijalnu devoluciju sa konsocijalizacijom.

Welška vlada funkcioniše u okviru Westminstera, ali za Škotsku i Irsku nema okvirnih zakona Ujedinjenog kraljevstva; osim u rezervisanim stvarima oni mogu da amandmanski mijenjaju ili na svojoj teritoriji ukinu bilo koji zakon koji dolazi iz Westminstera. Zbunjuje to što je Westminster zadržao svoje pravo na rezidualni suverenitet i pravo da donosi zakone u devoluiranim pitanjima, ali ovo je više teorijske nego realne prirode. U slučaju Sjeverne Irske ovaj dogovor je usadjen pregovorima koje je imala Republika Irska i referendumom iz 1998. god. Tako je gotovo onemogućeno povlačenje jednostranih poteza. Od 1999. god. u nekoliko navrata je dolazilo do suspenzije institucija zbog nemogućnosti da se postigne sporazum oko podjele nadležnosti između vlada, ali su UK i Irska uvijek dolazile do dogovora, ne dozvolivši da UK jednostrano riješi pitanje. Ljudi u Škotskoj vide takvu vrstu rješenja kao nešto što je nastalo po osnovu historijskog prava (da Parlament bude nasljednik onog starog koji je ukinut u 1707. god.) i referendumom iz 1998. god. koji je vidjen kao akt nacionalnog samoopredjeljenja. Westminster donosi zakone u decentralizovanim pitanjima samo na zahtjev Škotskog parlamenta (po posebnoj proceduri) i bilo koji pokušaj da jednostrano interveniše u Škotskoj bi se smatrao neustavnim. Možemo reći onda da je devolucija postala dio (nepisanog) britanskog ustava.

Još jedna neobična karakteristika je da britanski ministri nemaju vlast da djeluju ili troše novac u Škotskoj, Sjevernoj Irskoj ili Welsu, osim u slučaju vršenja rezervisane nadležnosti. Ovim se izbjegava intervenisanje, dupliranje i konkurencija kakva je prisutna u Španiji.

Postoji kompleksan niz mehanizama međuvladine saradnje i rješavanja konflikata. Pred sudovima se može preispitivati zakonitost akata devoluiranih organa po osnovu toga da su oni u suprotnosti sa propisima koji uređuju devoluciju, zakonima EU ili Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Centralna vlada može da ih ospori pred Sudskim komitetom kraljevskog savjeta (koji je ranije više korišćen da bi se bavio ustavnim pitanjima u zemljama Komonvelta). U praksi gotovo da nije bilo uspješnog spora te vrste koji je pokrenulo privatno lice, a centralna vlada nikada do sada nije pokrenula takav pravni postupak.

Na administrativnom nivou postoje konkordati, memorandumima o razumijevanju i zajednički ministarski komiteti. Oni nikada nijesu korišćeni za rješavanje konflikata i, sa izuzetkom evropskih pitanja, rijetko je dolazilo do pregovaranja o programskoj politici. Umjesto toga, kao u Španiji od 1980-tih, ova su pitanja rješavana političkim putem. Dominacija Laburističke partije u Westminsteru i Škotskoj je na minimum svela mogućnost nekog većeg konflikta i omogućila da se partijski kanali koriste za koordinaciju. Ovo je nešto što se odnosi na federalnu kulturu koja se razvija u Škotskoj i Welsu sa priznanjem uloga i odgovornosti dva nivoa. S druge strane, škotska i welška politika, iako se često razlikuju, ne izazivaju gotovo nikakvu pažnju u Londonu ili u britanskim medijima, tako da to ne doprinosi pravljenu politike jedinstvenu za cijelu zemlju. Umjesto toga, teritorije su enklave samouprave u okviru sistema u kojem dominantni akteri ne osjećaju da se njihova uloga radikalno promijenila. Oslanjanje na partijski sistem da bi se obezbijedila saradnja pokreće pitanje o tome šta će se desiti kada različite partije budu vršile kontrolu na ova dva nivoa. Vjerojatno da će u tom slučaju biti potrebni neki formalniji mehanizmi.

Pitanje koje se izvodi direktno iz asimetrične prirode dogovora je »Westlotijansko pitanje«, koje se odnosi na anomaliju po kojoj škotski parlamentarci u Westminsteru mogu glasati o engleskim pitanjima, a ni oni ni engleski parlamentarci ne mogu o ekvivalentnim pitanjima glasati u Škotskoj. U dva navrata, Blerova vlada je iskoristila svoje lojalne škotske parlamentarce da preglasa englesku opoziciju i Engleskoj namentne mjere (osnivanje bolnica i školarine za univerzitete) kakve je Škotski parlament odbio kada se radilo o Škotskoj.

⁶ Nesvrstana Partija Alijanse i Ženska koalicija su u prošlosti odbile da se odrede da li su nacionalisti ili unionisti iako je na jednom od susreta Alijansa privremeno prihvatila da odredi neke od svojih članova kao unioniste kako bi obezbijedila da process teče i da bi se što prije trebala odrediti grupa koja bi process činila stalno aktuelnim u susret podjelama unionista.

Nadležnosti i funkcionalna autonomija institucija u Škotskoj i Sjevernoj Irskoj – šira nego bilo koje u federalnoj jedinici u Evropi – u suprotnosti su sa gotovo potpunim odsustvom fiskalne autonomije. Oni se, zajedno sa Nacionalnom skupštinom Welsa, finansiraju iz odjednom uplaćenih sredstava čiji je iznos do tančina utvrđen po populacionoj formuli tj. broju stanovnika. Barnetova formula je nešto što prethodi devoluciji i od kasnih 1970-tih korišćena je za oblasne kancelarije koje nijesu koncentrisane teritorijalno, pa je prosto produžena u 1999. god. Sjeverna Irska i Škotska kontrolišu lokalnu naplatu vladinih poreza, a Škotska ima ovlašćenje (koje nikada nije koristila) da mijenja standardni iznos poreza na dohodak i to do iznosa od tri penija po funti. Ipak zavisnost od tih odjednom uplaćenih budžetskih sredstava nije nešto što vodi ka uskladjivanju politika jer su slobodni da potroše novac kako odaberu, a londonska ministarstva nemaju načina da na to utiču. I zaista, danas je iz tehničkih razloga veoma teško uporediti prioritete različitih vlada u realizaciji sredstava iz budžeta. Ovakve uplate iz budžeta kritikovane su kao model koji loše utiče na odgovornosti devoluiranih vlada i sprečava ih da utvrde svoje sveukupne nivoe rashoda ili balansiraju poreze i naknade.

Balansiranje potrošnje izmedju četiri nacije zavisi od istorijskih nivoa, a do kraja ga definiše formula raspodjele koja se zasniva na broju stanovnika za svaki ciklus potrošnje zasebno. Škotska, Sjeverna Irska i, u manjoj mjeri, Wels su istorijski gledano imale veće nivoe potrošnje od Engleske, uključujući i sjeverne djelove Engleske koji se nalaze u stanju veće potrebe, a formula opstaje uprkos tome. U praksi, dvadeset godina nakon uvođenja Barnetove formule, ona nije proizvela konvergenciju u nivoima potrošnje jer iz političkih razloga centralna vlada zaobilazi to pitanje. Devolucija je to napravila važnim političkim pitanjem i teritorijalna ravnoteža u oblasti potrošnje u Ujedinjenom kraljevstvu, kao i svuda drugdje, postaje veoma kontroverzna. Budžet sada primjenjuje Barnetovu formulu još rigoroznije i daje Škotskoj manji procenat od svake povećane potrošnje, zbog čega se Škotska žali jer je to zatezanje budžeta, a žalbe se čuju i iz Engleske o tome kako se Škotskoj kontinuirano daje prednost. Pošto dogovora nema o nekim novim potrebama ili formuli resursa, Barnet opstaje.

Posebna osobenost Ujedinjenog kraljevstva je odsustvo povelje o pravima koja bi važila za cijelu zemlju. Takva povelja bi teško prošla u Sjevernoj Irskoj i Škotskoj gdje bi se ona smatrala kao nacionalistička i integrativna mjera koja konsoliduje britansku naciju i državu. Umjesto toga, devoluirani zakoni i administracija direktno podliježu poštovanju Evropske konvencije o ljudskim pravima i fundamentalnim slobodama. Ovo omogućava sudovima da ukidaju zakone Škotske i Sjeverne Irske, dok identičan zakon u Engleskoj može jednostavno biti vraćen Parlamentu na ponovno razmatranje. Westminster je redovno odlučivao da se ne pridržava Konvencije kada mu je to odgovaralo, dok to nije moguće uraditi u decentralizovanim institucijama. Tako da evropski sudovi direktno tumače pravne sisteme u Sjevernoj Irskoj i Škotskoj, a ne moraju prolaziti kroz britanske sudove.

Aranžmani za predstavljanje devoluiranih tijela u Evropskoj uniji propisani su u Konkordatu ali efektivno ovo daje Westminsteru konačnu riječ u slučaju neslaganja. Ministri iz Škotske, Welsa i (kada institucije funkcionišu) iz Sjeverne Irske učestvuju u Savjetu ministara po pozivu Londona i od njih se očekuje da se drže zajedničkog stava za cijelo Ujedinjeno kraljevstvo. Oni u pogledu takvog stava budu konsultovani ali, za razliku od Njemačke ili Belgije, ne mogu o tome odlučivati. Ovo je još jedna posljedica asimetrične prirode devolucije koja je centralnoj vladi dala dualnu ulogu »federalne« vlade UK i domaće vlade za Englesku. U nekim pogledima, Evropa zamjenjuje UK kao opšti okvir politike. Jedan čudan efekat toga je da evropski studenti koji dolaze u Škotsku budu tretirani kao domaći i ne plaćaju školarinu, a engleski studenti plaćaju⁷.

Asimetrija je fundamentalno obilježje sistema u UK i dozvoljava različite tretmane za one djelove države koji zahtijevaju autonomiju dok su osnovni principi, ustavnost i parlamentarni suverenitet, ostali nepromijenjeni. U praksi je parlamentarni suverenitet ozbiljno umanjen u obimu, a asimetrija izaziva svaku vrstu anomalija. Mnogi ljudi su tvrdili da bi formalna federacija bila logičnija, ali pošto se to ne traži u Engleskoj, do toga neće doći. Škotska i Sjeverna Irska imaju kompromisna rješenja, od kojih u ovoj prvoj postoji za to široka podrška, a u drugoj ide prilično teško. Engleska ne želi autonomiju, ali ni javno mnjenje, ni elite ne žele da je ustupe manjim narodima (iako su to radili mnogo godina). Do sada nijesu bili opravdani Strahovi da bi devolucija imala centrifugalno dejstvo kao u Španiji, sa nacijama koje kontinuirano traže više i engleskim regionima koji se trude da ih dostignu.

⁷ Svi studenti u Engleskoj, uključujući Engleze, Škote i druge Evropljane plaćaju školarinu. Škotski parlament je odlučio da ne uvodi školarine u Škotsku.

Njemačka

Njemačka nije društvo koje je nacionalno podijeljeno i federalizam je uveden u posleratnim godinama kako bi ograničio vlast centralne vlade. Federealizam je u skladu i sa starijom njemačkom tradicijom. Postoje teritorijalne tenzije između bogatijih i siromašnijih oblasti i između novih i starih »landera«, ali nema secesionističkih pokreta ili zahtjeva za posebnim ustavnim statusom grupa ili teritorija. Partijski sistem je u osnovi nacionalni, iako u Bavariji Hrišćansku demokratiju predstavlja posebna grupa - Hrišćanska socijalna unija (u stalnom savezu sa HD). Postkomunistička PDS uglavnom funkcioniše u istočnoj Njemačkoj ali nije eksplicitno teritorijalna partija i nije autonomistička. Ovo možda Njemačku čini manje relevantnom za naše potrebe u ovom radu, ali ipak ilustruje neke institucionalne osobenosti federalizma.

Granice »landera« su prilično proizvoljne, osim kada se radi o tri grada-države: Berlin, Hamburg i Bremen, kao i o Bavariji. One su napravljene iz starih okupacionih zona i oživljene su na istoku nakon ujedinjenja. Opšte je prihvaćeno da granice funkcionalno nijesu optimalne, da veoma variraju po veličini, ali da su postale snažna baza. Njihovo spajanje je učinjeno gotovo nemogućim poslednjih godina što je ilustrovano propalim pokušajima da se ujedine Berlin i Brandenburg. Sistem je formalno simetričan, svi landeri imaju ista ovlašćenja. Oni, međutim, imaju vrlo različit broj stanovnika, površine i bogatstva.

Njemački federalizam			
	Stanovništvo u milijunima	BDP per kapita EU25=100	Glasova u Bundesratu
Sjeverna Westfalija	17.7	111.0	6
Bavarija	11.6	128.4	6
Baden-Wurtemberg	10.2	126.1	6
Donja Saksonija	7.6	98.0	6
Hesse	5.9	135.5	6
Saksonija	4.6	73.5	4
Rajnlend-Platinat	3.9	98.0	4
Berlin	3.5	99.0	4
Saksonija-Anhalt	2.8	72.0	4
Brandenburg	2.6	74.4	4
Šlezvig-Holštajn	2.7	101.0	4
Turingija	2.5	73.1	4
Meklenburg-West Pomeranija	1.8	72.6	4
Hamburg	1.7	188.1	3
Sarland	1.1	103.2	3
Bremen	0.7	150.0	3

Postoje spiskovi nadležnosti za dva nivoa ali je glavni princip njemačkog federalnog sistema da se nadležnosti dijele, a da federalni nivo najviše radi na donošenju zakona, dok su landeri najviše zaduženi za upravljanje. Ovime se daje snažan naglasak potrebi da se saradjuje. Bundesrat, drugi dom federalnog parlamenta, čine predstavnici vlada landera (pokrajina) i on može staviti veto na dvije trećine svih zakona uključujući i finansijske zakone i zakon o budžetu. Veće pokrajine imaju više glasova u Bundesratu ali to nije ni približno proporcionalno njihovom broju stanovnika, tako da su male pokrajine predstavljene i više nego što treba. Od 1960-tih neke su programske politike čak i na planu onih pitanja gdje ne postoji jasna podjela ovlašćenja bile osmišljene u okviru zajedničkih radnih grupa koje su podrazumijevale tijesnu saradnju oba nivoa.

Institucije su generalno gledano dale snažan podsticaj saradnji što se isplatilo jer je realizacija programskih politika bila superiorna i resursi bolje iskorišćeni. Postoji i snažna kultura saradnje i povjerenja na federalnom nivou zahvaljujući kojem su oba nivoa prepoznala prava svakog od njih i podjelu rada. Ustavno opredjeljenje za ujednačenost životnog standarda nalazi se u osnovi nacionalne i medjuteritorijalne saradnje.

Ova se saradnja proširila i na fiskalni sistem što uključuje podjelu prihoda između tri nivoa: federalnog, pokrajinskog i lokalnog. Stope glavnih poreza (na dohodak građana, preduzeća i na potrošnju) dogovaraju se na nacionalnom nivou kroz Bundesrat i federalnu vladu, a prihodi se dijele prema formuli. Porez na prihod i preduzeća dijeli se na tri nivoa i raspodjeljuje prema tome gdje je porez prikupljen. Porez na dodatnu vrijednost se raspodjeljuje prema broju stanovnika. Onda postoji sistem horizontalne egalizacije kojom se novac iz bogatih daje u siromašne pokrajine. Uz vertikalnu preraspodjelu iz centra, ovo proizvede veoma visoki nivo fiskalne egalizacije. Zaista postoji pretjerana egalizacija zahvaljujući kojoj siromašnije pokrajine na kraju završe kao bogatije od onih bogatijih.

Njemački federalizam je pod uticajem evropskih integracija i pokrajine su bile među prvima koje su se žalile na posljedice centralizacije i traže da imaju svoju riječ u pregovorima koje vodi Njemačka. Postepeno su to i postigle, posebno od kada su putem Sporazuma o Evropskoj uniji dobile pravo da predstavljaju Njemačku u Savjetu ministara kada se raspravlja materija iz nadležnosti pokrajina. Ovo je također inkorporirano u federalni sistem koji počiva na konsenzusu i pregovorima, sa pokrajinama koje u Bundesratu pregovaraju o njihovim zajedničkim interesima i dogovaraju zajednički stav u odnosu na federalnu vladu kada je u pitanju materija koja je iz zajedničke nadležnosti.

Ovaj kooperativni federalizam je dobro funkcionisao u prvim decenijama Federalne Republike. Postoji široki politički konsenzus o glavnim tokovima politike i ekonomski disparitet nije značajno visok. Institucionalni podsticaji za saradnju nadopunili su političku kulturu koja se nalazi u osnovi toga. Međutim, počev od 1990-tih javljala su se ozbiljna iskušenja. Prvo, ekonomski raskorak između sjevera čija ekonomska moć opada i juga kojem je u procvatu, proizveo je vidljive i politički važne transfere. Onda je ujedinjenje proizvelo čak i dramatičnije transfere prema istoku. Bogatije pokrajine su tražile fiskalnu decentralizaciju i pravo sa zadrže više sopstvenih prihoda. Taj međuzavisni sistem na federalnom i pokrajinskom nivou kritikovan je kao neproduktivan, kompleksan i kao prepreka potrebnoj promjeni. Landeri (pokrajine) su, poput takvih entiteta drugdje u Evropi, usvojili konkurentne strategije da bi obezbijedili ekonomski razvoj na evropskom i globalnom tržištu. Iako su ostali u širem smislu proevropski, neki od landera se sve više žale na to što je Evropa zašla u njihove nadležnosti i traže da se ograniči vlast EU.

Njemački kooperativni federalizam je uvijek teško izvesti u druge zemlje jer se on oslanja na posebnu institucionalnu osnovu i kulturu i nastaje iz posebnih okolnosti. Njemačka se nikada nije namjeravala baviti problemom podijeljenih društava onamo gdje nedostaje povjerenje i kao takva ova osnova funkcioniše u Njemačkoj zato što su institucije bile dobro adaptirane na političke potrebe u deceniji poslije rata. Sada se ovaj koncept suočava sa ozbiljnim teškoćama i bilo je puno prijedloga za reformu u smislu manje međuzavisnosti, razdvajanja, veće konkurencije i veće fiskalne autonomije. Činjenica da nijedan model do sada nije bio uspješan proizilazi iz dobro uvezane prirode samog sistema koji dobro funkcioniše u određenim okolnostima, ali ne dozvoljava lako adaptiranje na nove. Sistem koji je omogućio da različiti slojevi vlade pregovaraju sa pozicije snage ali sa zajedničkim interesima u osnovi svega napravio je sistem u kojem je moguće uložiti veto ukoliko strane koje pregovaraju ne žele da se odreknu neke stečene privilegije u interesu cjeline.

Švajcarska

Švajcarska se često navodi kao model kulturno podijeljenih društava. Njen federalni sistem potekao iz 1848. god. - kraja građanskog rata. Od tada je pokazao veliku stabilnost i demokratski konsenzus. Podjela s kojom se federacija na samom početku suočila bila je uglavnom vjerska i prvobitni dogovor dao je gubitničkoj strani iz građanskog rata (Katolicima) čitav niz privilegija i mogućnosti koje su bile nesrazmjerne prema broju stanovnika. Od tada je federalni sistem uspio da podmiri izvjestan broj drugih socijalnih i političkih podjela. One uključuju podjele između centra i periferije, između ruralnih i urbanih područja i oko jezika.

Jedinice su 26 kantona čije granice su veoma teško promjenjive kao što je pokazala dugotrajna borba da se napravi novi kanton Jura od kantona Bern, što je podrazumijevalo kompleksne pregovore i niz referenduma da bi se definisale granice. Sada je uveliko prevaziđen početni osnov podjele između Katolika i Protestanata, odnosno njihovih područja, zbog migracije i sekularizacije, ali on služi zaštititi ruralnih, malih gradova i konzervativnih interesa na račun gradova i političke ljevice. Sistem je formalno gledano simetričan, svi kantoni imaju iste nadležnosti i status, ali velike razlike u pogledu broja stanovnika i njihovog bogatstva podrazumijevaju da u praksi oni nemaju isu moć.

Švajcarska je veoma decentralizovana. Precizirana su ovlaštenja federalnog nivoa, a rezidualna ovlaštenja pripadaju kantonima. Takođe je normalno da kantoni primjenjuju savezne zakone iako, za razliku od Njemačke, to nije propisano Ustavom. Ova karakteristika je postala važnija poslije Drugog Svjetskog rata. Federalna vlast donosi najveći dio propisa, a kantoni organizuju upravu. Sistem socijalne sigurnosti je sila centralizacije, iako se ona uveliko realizuje upravu u kantonima i na opštinskom nivou. Kantoni imaju potpunu kontrolu nad opštinskim nivoom i značajno se razlikuju u ulozi koju daju lokalnoj vlasti. Referendumi se često koriste na nivou kantona i lokalnom nivou, zajedno sa ostalim instrumentima direktne demokratije.

Švajcarski federalizam		
Kantoni	Stanovništvo (u 1000)	BDP po glavi stanovnika (1000 švajc. fran.)
Cirih	1181	61.1
Bern	900	42.3
Lucern	300	41.8
Uri	35	45.3
Švic	125	50.9
Obwalden	31	36.4
Nidwalden	37	57.7
Glarus	38	53.0
Zug	95	77.4
Friburg	229	38.6
Solothurn	241	44.1
Bazel-Štat	193	72.2
Bazel-Land	255	51.1
Šafauzen	74	50.6
Apenzell-A	54	43.9
Apenzell-I	15	41.8
Sen Galen	443	45.5
Graubunden	185	43.3
Argau	534	48.3
Turgau	225	43.1
Ticino	305	37.2
Vaud	608	48.5
Valez	273	36.8
Neušatel	165	42.3
Ženeva	396	52.0
Jura	69	36.0

Najupadljivija karakteristika švajcarskog sistema je uloga kantona u nacionalnoj politici. Drugi dom federalnog zakonodavnog tijela, Savjet država, ima dva člana iz svakog kantona⁸ i jednaka ovlaštenja sa domom poslanika kojeg bira narod. Iako od kantona zavisi kako će da biraju svoje predstavnike, svi su direktno birani tako da ne govore u ime kantonalnih vlada i dom je u praksi podijeljen po partijskim linijama. Nacionalni referendumi o izmjeni distribucije ovlaštenja, promjeni ustava ili pridruživanja međunarodnim organizacijama zahtijevaju većinu svih glasova u svakom kantonu, čime se manjim kantonima daje nesrazmjerno veliki uticaj; disparitet u broju stanovnika između najmanjeg i najvećeg kantona je 1-78, mnogo veći nego u 1848. god., što je rezultat urbanizacije i kretanja stanovništva. Ne postoji sistem zajedničkih zadataka kao u Njemačkoj, ali u praksi ima puno vertikalne saradnje (između federalne vlade i kantona) i horizontalne saradnje (među kantonima). Postoje interkantonalni konkordati koji uključuju sve ili neke kantone i Konferencija kantonalnih vlada koja se velikim dijelom bavi inostranim i evropskim pitanjima. Kantoni su također uključeni u konsultativni proces prije nego se zakon usvoji na federalnom nivou, iako su oni često u sjenci glavnih interesnih grupa.

⁸ Dva prethodna pola-kantona imaju po jednog

S kompleksnošću i decentralizacijom sistema upravlja se uz pomoć prethodne prakse udovoljenja interesima i konsenzusom kao tradicijom što je, kao u Belgiji, nešto što nadopunjuje teritorijalni federalizam. Federalnu vladu predstavljaju partije u Parlamentu po proporcionalnom principu. Ne sastavlja je samo vladajuća koalicija. Vodi se računa da se održava ravnoteža između jezičkih zajednica i kantona, a programska politika je nešto o čemu se pregovara, a ne nešto što se nameće. Konsenzus je bio posljednjih godina pred iskušenjem, porastom popularnosti nacionalno-populističke stranke SVP koju predvodi Kristofer Bloher, ali je konačno odlučeno da se SVP uključi u nacionalni kabinet a da se ne naruši tradicija konsenzusa i ne predje na partijsko nadmetanje. Partije su same po sebi decentralizovane i igraju ulogu u posredovanju između kantonalne i nacionalne politike. Proporcionalnost između jezičkih grupa prisutna je i u saveznoj administraciji i čitavom mnoštvu javnih institucija.

Federalnu kulturu u Švajcarskoj obilježava otjelotvorenje i kontinuirana konsociacionalna praksa koja potiče iz prošlosti. Karakteristična osobina je praksa u kojoj partije zapravo potiskuju svoje zahtjeve i pristaju i na manje od onoga što su prvobitno tražile kada se razmatraju važna pitanja. Osam kantona imaju ovlaštenje da insistiraju na referendumu o nacionalnim zakonima ili da opozovu Parlament, što ovi nikada nijesu upotrijebili. Ipak je to jedna implicitna prijetnja koja se tako potiskuje u drugi plan. Ova duboko ukorijenjena praksa nije rezultat postepene izgradnje nacije. Naprotiv, ona je produkt građanskog rata iz 1848. god. i duboka podijeljenost je ostala još od tada. Ali, konsocijalna praksa odražava potrebu da ta podijeljena zemlja bude zajedno, posebno u svijetlu prijetnji koje su dolazile od spolja. Ove karakteristične tradicionalne podjele, po vjeri, jeziku i regionu se ne poklapaju pa nema stalne opozicije između monolitnim blokovima.

Postoje velike razlike u bogatstvu i fiskalnom kapacitetu kantona iako oni ostaju glavne jedinice za prikupljanje poreza. Postoje i transferi između vladama, i sistem egalizacije, ali sa nekim problematičnim aspektima. Transferi iz federalne vlade podliježu ispunjenju mnogostrukih uslova i od kantona traže da obezbijede pola na pola sredstava i tako doprinose bogatijim kantonima čime se vrši distorzija budžetskih rashoda po pitanju prioriteta i potreba. Iznos koji se daje za egalizaciju između kantonima mnogo je manji. Posljednjih godina javila se povećana fiskalna konkurencija jer su neki kantoni mogli da ponude manje nivoe poreza, dok su zadržavali nivo potrošnje, a bilo je i strahova da se kantoni utrkuju do kraja.

Evropske integracije su federaciju stavili pred još više iskušenja. Prijedlozi da se integriše u Evropski ekonomski prostor i pokušaji nevladinih organizacija da se uključe u EU pali su na referendumskom testu i bile su snažno poražene u njemačkim ruralnim oblastima, a veću podršku dobili su u francuskim. U budućnosti postoji realna perspektiva da će većina biti za integracije, a tome opet prijeti veto od strane malih, ruralnih područja iz njemačkih kantona. Postoje i bojazni da će evropske integracije i druge međunarodne obaveze da podriju švajcarski model direktne demokratije i referendum. S druge strane, posljednjih godina uspješni su bili referendumima o pridruživanju UN i Breton Wuds institucijama. Slobodna trgovina sa Evropom privukla je razne regione u tješnje ekonomske veze sa regionima u susjednim zemljama sa kojima se spajaju po jeziku i tako služe kao jača centrifugalna sila.

Švajcarski federalizam, koji je dugo bio na cijeni, odnedavno je na meti niza kritika. Prvi skup zamjerki tiče se toga koliko je sistem pravičan kada se zna da je on nastao iz potrebe da zacijeli rane nekih drugih vremena. Interesi ruralnih i malih gradova imaju prednost nad većima, izolacionizam je prisutan u vezi sa Evropskim integracijama, a konzervativni interesi imaju primat nad onim ljevičarskim. Tako je došlo do toga da su neke manjine dobro obezbijedile zaštitu, dok druge nijesu. Konkurentni federalizam, evropske i globalne tržišne integracije, poreska konkurencija i slaba fiskalna egalizacija idu u prilog bogatim regionima na štetu siromašnijih i jačaju protekcionizam i izolacionistička nastojanja ovih drugih.

Drugi niz kritika tiče se efikasnosti. Neki kantoni su odveć mali da bi efikasno obavljali svoje dužnosti uključujući i primjenu federalnog zakona. Kaže se da u sistemu ima previše situacija kada se daje veto, što sprečava modernizaciju i promjene. Zajedničko odlučivanje je previše nezgrapno i neophodni preduslov da se napravi kompromis može ići na štetu dobre politike. Uslovljenost budžetskih davanja može da dovede do štetnih rashoda i dupliranja, kao i ka tendenciji da se finansiraju samo najskuplje opcije. Kooperativni federalizam može da dovede do nedostatka transparentnosti i odgovornosti i birokratskih deformiteta u funkcionisanju. Horizontalna koordinacija je slaba i često nasumična. Otuda se javilo nastojanje da se razgraniče federalne i kantonalne odgovornosti, da se pojednostavi način odlučivanja i da se popravi fiskalna egalizacija i ekvivalencija.

Reforma federalnog sistema je izglasana na referendumu iz 2004. god. i sada se realizuje. Federalne i kantonalne odgovornosti biće odvojene da bi ojačale efikasnost i odgovornost. Što se tiče ostalih zajedničkih zadataka (uglavnom savezna ovlaštenja koja vrše kantoni) napraviće se planski okvir u kojem će se dogovarati programski ciljevi (ne konkretni projekti) i u kojem će postojati sistem da se mjere postignuća. Ukoliko kantoni uspiju da ciljeve postignu sa manje troškova, oni mogu da zadrže višak sredstava i da tako daju podsticaj privredi. Novi sistem fiskalne egalizacije funkcionisaće na dva nivoa, vertikalnom (između federacije i kantona) i horizontalnom (među kantonima). Vertikalna egalizacija počivaće na potrebama koje će se mjeriti geo-topografskim faktorima (drugim riječima planinama) i socio-demografskim. Horizontalna egalizacija baziraće se na resursima. Radiće se na četvorogodišnjim planovima. Sredstva koja tako budu prenesena moći će slobodno da se koriste u kantonima koji su primaoci istih da bi povećali rashode, smanjili poreze ili smanjili dug. Kako bi se izbjegle štetne inicijative i podstakao rast, kantoni neće dobijati pomoć da kompletno nadomjeste fiskalni zaostatak. Egalizacija će biti do nivoa od 85% , a to znači da će svaki kanton na isti fiskalni napor moći da sustigne 85% prosječnih per kapita prihoda. Uz to, kantoni neće moći da mijenjaju svoju poziciju na rang-listi kantonalnih prihoda na osnovu rezultata egalizacije. Ovime će se izbjeći efekat njemačkog sistema u kojem siromašnija pokrajina može nakon egalizacije završiti sa prihodima koji nadmašuju one iz bogatih pokrajina.

Italija

Italija nije federalna država iako u njoj postoji jaka federalna tradicija koja datira još iz 19-tog vijeka. Nakon Drugog svjetskog rata postojalo je opredjeljenje da se ide na decentralizaciju kao odgovor na centralizaciju fašizma. Ovo je poprimilo dva različita oblika. U četiri (kasnije pet) regiona koji su se smatrali potencijalno secesionističkim ili iredentističkim, napravljeni su *regioni sa posebnim statusom* i oni su takvi ušli u Ustav iz 1949.god. Drugi, *regioni s običnim statusom*, nijesu uspostavljeni do 1970. god., a ovlaštenja su dobili čak i kasnije. Oni su ostali uglavnom administrativni i određeni odnosom nacionalnih partija do 1990-tih kada je stari partijski sistem nestao, a regionalni interesi uspjeli da steknu izvjestan stepen autonomije u novom sistemu. Kako su regionalne reforme bile dio obećanja glavnih partija desnice i ljevice pod prijetnjom Sjeverne lige, populistička partija koja je povremeno bila federalistička, pa regionalistička pa separatistička i nacionalistička po opredjeljenju, a i razvila je koncept od pro-evropskog do anti-evropskog. Kao što se desilo i sa drugim zemljama, Liga je postavila pitanje neravnopravnosti fiskalnih transfera iz bogatijeg sjevera, siromašnjem jugu. Na kraju je centrističko-ljevičarska vlada iz 2001. god. napravila ustavnu reformu koja je na papiru od Italije napravila federalnu državu, ali takvu čije je značenje bilo daleko od jasnog. Od tada je Berlusconijska vlada uvela nekoherentan i prilično kontradiktoran skup reformi pod nazivom »devolucija«.

Italijanski regioni			
	Stanovništvo	BDP po stanovniku Eu25=100	Posebni status
Valdosta	0.12	135.0	X
Trentino – Alto Adide	0.9	140.1	X
Fruli-Venecija-Đuilja	1.2	124.6	X
Sicilija	5.0	71.2	X
Sardinija	1.7	82.7	X
Lombardija	8.9	144.3	
Piemont	4.3	127.6	
Veneto	4.4	126.5	
Emilja-Romanja	3.9	138.8	
Ligurija	1.6	120.0	
Tuskanija	3.5	121.7	
Marke	1.4	109.2	
Umbrija	0.8	107.9	
Lacio	5.2	125.8	
Abruzo	1.3	92.9	
Molize	0.3	85.2	
Kampanja	5.7	71.8	
Pulja	4.0	72.5	
Bazilikata	0.6	77.5	
Kalabrija	2.1	67.9	

Medjutim, za našu temu su od posebnog značaja regioni sa posebnim statusom i način na koji oni zadovoljavaju potrebe nacionalnih manjina na sjeveru, Valdosta, Trentino Alto-Adide (Južni Tirol) i Fruli-Venecija-Đuilja. Oni predstavljaju asimetrični element u italijanskoj državi i imaju posebna ovlaštenja, izvjesnu fiskalnu autonomiju i svoje partijske sisteme. Najteže je sa Južnim Tirolom, kompleksnim regionom koji u sebi kombinuje italijansko i njemačko govorno područje i graniči se sa Austrijom. Južni Tirol je priključen Italiji nakon Prvog svjetskog rata. Kako su iz rata izašli kao pobjednici i želeći da integrišu stanovništvo Trentina koje govori italijanski, Vlada Italije iskoristila je uslove da se proširi sve do podnožja Alpa sa sobom uzevši i brojno stanovništvo koje govori njemački. Nakon Drugog svjetskog rata, umjesto da garantuje autonomiju njemačkom stanovništvu, Italija ih je zadržala zajedno sa Italijanima u novom regionu Trentino-Alto-Adide. Dok su jezička granica i lingvistički konflikti u regionu prilično jasni, nacionalni identiteti u regionu su mnogo kompleksniji. Njemački govornici nikada nijesu pripadali Njemačkoj ili Austrijskoj državi, a i regionalni identitet Tirola je jak. Austrija je zauzela ulogu matične zemlje za stanovništvo sa njemačkog govornog područja i pregovarala je u jednom broju sporazuma sa Italijom da bi se obezbijedilo pravo na jezik i na samoupravu. Od ulaska Austrije u EU, to je postalo znatno lakše, tenzije su se ublažile, a poslednji sporazum je potpisan u 1993. god. nešto prije integracije. U 1995. god. Austrijski Tirol i dvije italijanske provincije, Tirol i Trentino, otvorile su zajedničku kancelariju u Briselu. U 1998. god. je pokrenut projekat Evro-region.

U okviru Trentino-Alto Adide, odnosi medju zajednicama rukovodjeni su različitim konsocijalnim aranžmanima uključujući proporcionalnu zastupljenost u zapošljavanju u javnim ustanovama. Posljednjih decenija ovo je bilo dopunjeno ustupanjem veće autonomije provinciji Alto Adide (Sud Tirol, njem.) u sklopu šireg regiona i na taj način veća ovlaštenja data su njemačkom govornom području. Dominantna lokalna partija, *Sudtiroler Volkspartei (SVP)* bila je vješta u igranju na terenu italijanske politike. Izborni sistem omogućava ovoj partiji da zadrži stalno prisustvo u Italijanskom Parlamentu, a ova partija umije da igra na terenu podijeljenih italijanskih partija. Ova partija nije se nikada odrekla prava na samoopredjeljenje za Tirol, ali je ona i značajan faktor u italijanskoj politici dok je politički značaj regionu pomogao da od Italije izvuče povoljne fiskalne aranžmane. Poput Sjeverne Irske, ovo ilustruje potrebu za kompleksnim rješenjima za kompleksne probleme i za posredovanje u domaćoj i prekograničnoj politici.

Zaključak

Ovaj rad je započet predstavljanjem dva načina podjele i dijeljenja vladinih ovlaštenja u podijeljenim društvima. Konsocijacionizam dijeli i dodjeljuje nadležnosti horizontalno, u okviru centralnih institucija. Federalizam i devolucija dijele i dodjeljuju nadležnosti vertikalno, izmedju dva sloja teritorijalne vlade. U praksi su ovi oblici pomiješani na različite načine, ali je trend u Zapadnoj Evropi okrenut ka teritorijalnom obliku organizovanja. Razlozi za to su sljedeći:

- Funkcionalna promjena u privredi i drugim sistemima ohrabrila je »novi regionalizam« u kojem je regionalni nivo, makar u većim državama, postao važan nivo zakonodavne regulacije i privredne promocije.
- Teritorija postaje princip koji je inkluzivniji od principa etniciteta ili grupnog identiteta i zato je puno uskladjeniji sa modernim idejama liberalne demokratije;
- Tendencija ka identitetu prema jezičkim grupama i njihovoj teritorijalizaciji isto prati gore navedene trendove;
- Novo razumijevanje teritorije koje je manje rigidno i vezano za granice, a u kojima različiti funkcionalni sistemi mogu imati nešto drugačije granice;
- Evropske integracije koje podstiču teritorijalno ekonomsko nadmetanje i, u starijim državama članicama, njeguju koncept regionalnih institucija.

Ipak, konsocijacionalni principi nijesu odumrli, kao što smo vidjeli u nekoliko slučajeva.

Federalni i kvazi-federalni sistemi uvedeni su u različitim kontekstima. U nekim slučajevima cilj je da se ujedine prethodno odvojeni sistemi. U drugima to je da se decentralizuje unitarna država. Pored pomoći da se upravlja konfliktima u podijeljenim društvima, on služi nizu drugih potreba koje se odnose na efikasnost, reaktivnost, demokratiju i pluralizam. Ove potrebe mogu biti komplementarne ili mogu ukazivati na različite pravce posmatranja ovog pitanja. U tom slučaju federalizam može biti uspješan u rješavanju jednog problema dok ne čini ništa u vezi sa drugim. U svim slučajevima, federalizam je usredsrijeđen na pomirenje razlika u sklopu jedne cjeline, ali ovo znači različite stvari u društvima koja su kulturno, politički i ekonomski homogena i onima koja nijesu.

U nekim slučajevima, potrebe da se pomire različitosti i funkcionalne efikasnosti idu dobro jedni s drugim, kao što je to slučaj u devoluiranim sistemima Španije i Velike Britanije⁹. Flandrija je također bila u stanju da pomiri teritorijalne i kulturne principe, iako po cijenu udaljevanja od ostatka Belgije. Francusko govorno područje u Belgiji i manji kantoni u Švajcarskoj predstavljaju kulturne i istorijske identitete, ali pate od nedostatka funkcionalnog kapaciteta, što je slučaj i sa njemačkim landerima, posebno gradovima-državama.

Federalni sistemi dijele vlast i tako dozvoljavaju različitim zajednicama da rade na svoj način i da redukuju broj pitanja o kojima se moraju dogovarati. Ipak, oni zajedno i učestvuju u vlasti i, bez obzira na to kako su podijeljena ovlaštenja, postoji veliko područje rada koje pretpostavlja potrebu za saradnju. Većina sistema razvili su norme i konvencije o tome kako će se ponašati subjekti i kako ograničiti njihovi zahtjevi. U kulturno homogenijim društvima je to lakše jer tamo postoji povjerenje u zajednički identitet. Ironija je da ona društva u kojima je federalizam najpotrebniji, a to su one u kojima ne postoji povjerenje i dobra volja, su ona u kojima je najteže razraditi ovaj koncept.

U odsustvu zajedničkih normi i identiteta, institucije moraju obezbijediti osnov za saradnju. Institucije treba shvatiti u nekoliko aspekata:

- a- pravila i postupci garantovani zakonom;
- b- detaljni podsticaji za ponašanje;
- c- norme i razumijevanje korektnog ponašanja i njegovih limita.

Kada se sve ovo uzme zajedno, ove pretpostavke mogu imati za rezultat centrifugalni model i voditi do postepenog razdvajanja i nepostojanja zajedničke aktivnosti, ili centripetalni model i dovesti do zajedničkih aktivnosti i jačih zajedničkih politika.

Kompleksni problemi doveli su do kompleksnijih institucionalnih rješenja. Kada postoji jasno poklapanje između grupe i teritorije ili je identitet grupe dovoljno otvoren da uključi svakoga, uključujući i pridošlice, onda će funkcionisati jednostavna teritorijalna solucija. Ovo je u značajnoj mjeri slučaj sa Katalonijom i Škotskom. U drugim slučajevima, manjine u okviru manjina (koji i sami mogu biti većina u većim državama) mogu tražiti kolektivnu zaštitu. Kolektivna prava i odredbe mogu biti u sukobu sa individualnim pravima. Belgijski sistem je posebno kompleksan ali i dalje je se ljudi, na primjer u Birselu ili frankofoni u Flandriji, žale na njega. Sjeverna Irska je još jedan kompleksan problem sa kompleksnim rješenjem. Kompleksni sistemi, međutim, pružaju mogućnost za manipulacije i još uvijek počivaju na povjerenju. Nedostatak toga je već dugo vrijeme zaustavio rješavanje problema u Sjevernoj Irskoj.

Često se tvrdi da će podsticaji za saradnju biti prisutni i onamo gdje postoje višeslojni problemi, a to je ondje gdje se podudaraju različite linije konflikata. U Španiji i Velikoj Britaniji, na primjer, postoje partije koje zastupaju teritorijalne interese i ostali koji se nadmeću u cijeloj zemlji. Klasni interesi i ideološke podjele su nešto što nadilazi one nacionalne i kulturne. U Švajcarskoj se vjerske i jezičke podjele ne podudaraju i nijedne idealno ne korespondiraju sa podjelama na kantone. Sjeverna Irska, za razliku od nje, gotovo da nema preplićućih razdora.

Ukoliko su ove podjele duboko usadjene, onda institucije vrlo malo mogu uraditi da ih pokrenu. Međutim, one mogu da podstaknu saradnju. Belgija daje malo podsticaja zajednicama da saraduju, ako se izuzme potreba da zajedno budu u Evropi. Konsociacionizam je kritikovan zbog toga što zapravo zamrzava identitet zajednica i elitama ostavlja na volju da naprave dogovore među njima. Teritorijalna devolucija, za razliku od njega, posješuje rad širom zajednice zato što se teritorijalne podjele direktno ne poklapaju sa podjelama na zajednice. Teritorijalne vlasti mogu dobiti podsticaj da uvažavaju svoje manjine posebno onamo gdje imaju mješovito stanovništvo. Nije slučajno što su upravo Austrija i Mađarska zemlje koje forsiraju transnacionalne režime za manjine jer su se sami uspostavili kao zaštitnici manjina koje govore njemački i mađarske manjine u drugim zemljama.

Teritorijalna devolucija može također svakoj grupi obezbijediti da bude većina na jednom ili drugom nivou, i tako im obezbijediti određeni nivo sigurnosti. Manjina u jednoj državi može biti većina u regionu. Isto tako, manjina u regionu može biti većina na lokalnom nivou ili u državi kao cjelini.

⁹ Veliku Britaniju čine Engleska, Škotska i Wels, bez Sjeverne Irske

Prekogranična saradnja može obezbijediti prostor gdje grupe koje su manjina u dvije države mogu biti većine u prekograničnim institucijama. Ova vrsta sistema devolucije može da pomogne da se izbjegne zamrzavanje etničkih grupa i granica.

Podsticaje za ovo mogu dati i izborna pravila. Otvoreno je pitanje da li karakteristična rješenja izbornog zakonodavstva mogu zaista navesti ljude da glasaju za partije koje ne predstavljaju njihovu etničku grupu, ali se makar mogu postarati da ih ne obeshrabruju da tako nešto učine.

Ekonomski stimulansi mogu biti važni i to tamo gdje se može pokazati da iz saradnje potiče materijalna dobit. Ovim se ne želi reći da se ljudi ponašaju u skladu sa ekonomskim pravilima, već da makar strukture ne moraju da im idu na štetu.

Podjela vlasti i saradnja su jedna strana federalizma. Druga je samouprava i odgovornost. Ravnoteža između ovih dvaju je kritična. Mi smo notirali probleme koji se javljaju usled nedostatka saradnje i podjele vlasti. Ipak, ukoliko oblast podjele odgovornosti nije prevelika, onda političari u konstitutivnim jedinicama mogu izbjeći odgovornost za njihove vlastite odluke, za to okriviti centar ili drugu stranu. Odgovornost je naglašena tamo gdje je podjela odgovornosti između slojeva vlasti jasna. Kao što smo tvrdili u gornjem tekstu, nemoguće je obezbijediti ekstra preciznu podjelu odgovornosti između slojeva u modernoj vladi, ali nadležnosti bi bar trebalo decentralizovati u koherentne pakete nadležnosti. Pretjerano zamršen, ovakav sistem omogućava da se krivica premješta i izbjegava, što izaziva neefikasnost. Nedostatak odgovornosti na lokalnom nivou, zaista je mnoge centralne vlade (na primjer onu u Francuskoj) doveo do toga da promovišu decentralizaciju čak i onda kada je to izgledalo kao da se odriču svoje vlasti.

Fiskalna odgovornost je još jedan vlažan element. Ukoliko su vlasti odgovorne za trošenje novca koji nijesu ni prikupile, onda će one stalno vršiti pritisak da dobiju još više za rashode, a centar okrivljavati za promašaje u vođenju politike. Ukoliko konstitutivne jedinice vlasti odgovaraju za ubiranje svojih cjelokupnih prihoda, onda će one siromašnije biti kažnjene, a nacionalna solidarnost će nestati. Zato je važno obezbijediti sisteme fiskalnog federalizma koji će kombinovati odgovornost za oporezivanje i trošenje sa mjerama egalizacije.

Nema sistema vlasti koji može biti permanentno stabilan. On će uvijek imati u sebi tenzije. Federalni sistemi služe da bi se upravljalo tenzijama, ali oni često podrazumijevju kompromise i oni uvode i neke nove tenzije kroz svoje sopstvene institucije. Čak i kada sistem izgleda stabilno u odnosu na dati kontekst i set problema, on se može suočiti sa izazovima kada se promijeni problem ili kontekst, kao što smo vidjeli u Njemačkoj i Švajcarskoj.

Ekonomski kontekst je važan, pošto smo vidjeli da su evropske integracije i globalizacija naglasili tendencije ka nadmetanju među teritorijama i narušili koncept integrativnih regionalnih politika. Socijalna solidarnost je došla pod udar ali su nacionalne socijalne države ono što još uvijek postoji. Federalna država mora imati finansijski kapacitet za redistribuciju i kontrolu ključnih socijalnih izdvajanja, pogotovo onih u kešu. Devolucija i federalizam su mnogo komplikovaniji u modernim državama socijalne zaštite od modela kojeg je uspostavio Američki ustav, ali iskustvo pokazuje da federalizam i država socijalnog staranja nijesu nespojive. Sada se radi istraživanje o tome da li su multikulturalizam i multinacionalizam manje vjerovatnim učinili socijalnu sigurnost, definitivni zaključak tek treba donijeti. Politička kultura stupa na scenu posebno u pogledu postojanja normi saradnje i obuzdavanja i uvjerenja da je najvažniji interes da država ostane cijela.

Suočeni sa ovim moćnim istorijskim, kulturnim i ekonomskim silama, političke institucije mogu imati ograničenu ulogu, ali opet mnogo važnu. Politička kultura i praksa nijesu nezavisne od institucija, već ih ove obrazuju. Ekonomski trendovi su moćni ali se njima može upravljati ukoliko se odlučivanje dovede do pravog nivoa; ovo zaista jeste objašnjenje zbog čega mjere izgradnje tržišnih principa treba izdići na evropski nivo. Na regionalnom nivou bi trebalo da postoje nove mogućnosti za davanje lokalnog odgovora na globalne ekonomske promjene, zavisno od pravog institucionalnog okvira u vladi i civilnom društvu.