

Primerjalni in mednarodni federalizem

(metodološko-teoretična izhodišča in izkušnje)

Federalizem je postal eden težjih problemov v svetovnih zadevah in posledično v politični znanosti po mnogih letih zapostavljenosti kot primeren predmet političnega študija, razen v obliki medvladnih odnosov v posameznih federalnih sistemih, zlasti v ZDA in še nekaterih državah. Federalizem je seveda mogoče obravnavati tako v zoženem pomenu medvladnih odnosov kot v širšem smislu kot kombinacijo samouprave in skupne vladavine z ustavno razdelitvijo oblasti na necentralistični podlagi.

Primerjalnost zahteva tako oblikovanje koncepta kot njegovo empirično preverjanje (Burgess, 1984). Koncept je sicer lahko skrbno izdelan, vendar je neuporaben, če ga ni mogoče soočiti s postavljenimi vprašanji o praktičnem delovanju in če ne more rešiti ugotovljenih raziskovalnih problemov. Izvedljivost primerjav predpostavlja takšne zamisli, ki jih lahko operacionaliziramo in ki tako omogočajo začetne empirične posplošitve. Vprašanje je torej, koliko koncept (pojem) primerjalnega federalizma zajema empirično stvarnost. V tem smislu so Rikerjeva (1964) zgodnja opozorila še vedno poučna, saj opominjajo politologe na t. i. »primerjalne zmot« (Sartori 1970).

Primerjalne zmot in njihov izvor: ovire za primerjalno analizo federalizma

Najpogostejše izvore primerjalnih zmot vidi Sartori (1991) v parohialnosti, napačnem razvrščanju (klasificiranju) in konceptualnem razširjanju (posploševanju) pojma. Tako so kljub določeni, čeprav pomanjkljivi tradiciji primerjalnih poudarkov v Whearovih, Friedrichovih, Livingstonovih, Rikerjevih in Wattsovih delih še vedno prevladujoče deskriptivne, statične in monografske študije federalizma. Točneje, federalizem se tudi v novejšem času še vedno obravnava kot razsežnost notranje politike v okviru analize posameznega sistema. Gre za študije posameznih federacij *in vacuo*, ki pogosto zapostavljajo splošno teorijo in/ali primerjalni okvir proučevanja. Opravičilo za takšno ravnanje je kaj lahko najti v posebni naravi (lastnostih) posameznih federacij.

Po drugi strani obstaja splošna prezavzetost avtorjev z vprašanji opredelitve in s primerjavo posameznih primerov glede na nekakšen tip *idealne* federalne ureditve (Bakvis, Chandler, 1987). To je sprožilo tradicijo spraševanja, ali je A bolj federalen kot B in ali so C, D in E dejansko federalni sistemi. Čeprav ima takšno spraševanje lahko določeno pedagoško vrednost, pa v bistvu odvrta pozornost od problemov, ki imajo substancialne posledice za delovanje določenega federalnega sistema. Razvrščanje federalnih držav se v tem primeru spreminja od avtorja do avtorja v skladu z njegovimi merili in opredelitvijo, sicer pa so osredotočeni na dva vidika: nezdržljivost federalizma z diktaturo in problem kvazifederalnih aranžmajev v unitarnih državah. Federalizem je tu opredeljen kot cilj po sebi (Franck, 1968).

* Dr. Marjan Brezovšek, raziskovalec na Fakulteti za družbene vede

Tretji povzročitelj zmot je »stopnjevanje« (MacMahon, 1955; Sawyer, 1969; Watts, 1966). S tem je mišljena zloraba (nekritična uporaba) aksioma, da je razlike po rodu (vrsti) mogoče bolje razumeti kot razlike v stopnji in da je dihotomne obravnave treba vedno nadomestiti s kontinuumom. Federacijo je tu nemogoče razlikovati od nefederalnih sistemov, razen seveda v kontinuumu po stopnji decentralizacije; s tem je zamenjano pojmovanje federacije kot posebne vrste poliarhičnega ustavnega sistema (King, 1982). To ne pomeni samo osiromašenja koncepta, ampak povzroča tudi terminološko zmedo s sinonimno uporabo pojma federalizma z decentralizacijo in medvladnimi odnosi. Ni treba posebej poudarjati, da trditve (izhodišče) o apriorno večji stopnji decentralizacije v federalnih sistemih ne vzdrži empiričnega preizkusa.

Podobno kot demokracija ali liberalizem tudi pojem federalizma nima univerzalno sprejetega pomena. Velik problem je tako širina oz. *razširjanje koncepta* (pojma) na vse oblike pluralističnega odločanja (Duchacek, 1987) kot tudi zanikanje vsakršne povezanosti tega pojma z ideološkimi protislovji (simboli). Zato se pogosto poudarja njegova amorfnost. M. Vile (1977) je prepričan, da je koncept (»skoraj popolnoma prazen«, torej brez stvarne vsebine in substance. M. Reagan in J. Sanzone (1981) pa menita, da je federalizem kot operacionalni koncept »bankrotiral«. S teoretičnega in primerjalnega vidika je to sterilna situacija, v katero je proučevanje federalizma zapadlo zaradi identifikacije federalizma v federacijo. Zapostavljen je (bil) tudi dinamični vidik federalizma in motivacije za spremembe.

Izhodišče teh zmot pa je, kot je to opredelil C. T. Hughes (1964), v metodi razmišljanja o federalizmu. Po njegovem mnenju je federalizem »beseda«, kar je sicer precej jasno izhodišče, vendar pa je še zelo dolga pot k rešitvi vseh zmed, nasprotij in protislovij, tako očitnih v številnih interpretacijah federalizma. Njegov pomen tako izhaja iz konteksta in poudariti moramo, da se ta pojem uporablja v najrazličnejših kontekstih. Federalizem je prav zato doživel številne terminološke in konceptualne zlorabe, ki so razvrednotile njegov pomen. K nejasni uporabi tega prispevajo tudi povsem protislovni poudarki o njegovem pomenu za različne ljudi oziroma družbene skupine. Eni vidijo v njem predvsem avtonomijo sestavnih delov, drugi unifikacijo, centralizacijo itd. Vendar pa ne gre samo za različen kontekst in uporabnike. V osnovi različnih razprav o federalizmu je namreč preprosta »zmota«, tj. implicitna predpostavka, da je mogoče odkriti »stvar«, ki se imenuje federalizem (Hughes, 1963).

Večina avtorjev tako začne svoje proučevanje federalizma s provizorično opredelitvijo, nato sledita preverjanje in opis empiričnih podatkov v luči te opredelitve, na koncu pa dobimo izboljšano opredelitev. To je pod določenimi predpostavkami celo opravičljivo, čeprav obstaja stalna nevarnost, da se te predpostavke med proučevanjem spremenijo. Začetna predpostavka je tako neke vrste nominalizem (»federalizem je to, kar rečem, da je«), toda končna opredelitev je neke vrste realizem (»resnično obstaja stvar, ki se imenuje federalizem, videti pa je takole«). Federalizem pa po Hughesovem mnenju (1963, 1964) ravno takšnega statusa stvari nima. Federalizem je podobno kot številni drugi pomembni pojmi v družbenih znanostih to, kar William Connolly (1974) imenuje »esencialno sporen koncept«, to se pravi beseda s številnimi različnimi pomeni. Ali federalizem tako zajema vsak pomen, ki mu je ali bi mu lahko bil pripisan? Seveda ne. Takšen pristop k problemu opredelitve ne bi bil nikakršna rešitev; pripeljal bi samo k nastanku nerodnega in notranje nekoherentnega pojava, ki bi služil zgolj za opisovanje številnih podrobnosti, ki so lahko ali pa tudi ne logično povezane (Motly 1992). Pojem federalizma podobno kot pomen katerega koli »esencialno spornega koncepta« ni

niti vrednostno nevtralen (value-free concept) niti ni ločen od konteksta, naj si bo to politično, družbeno ali kulturno okolje, v okviru katerega se ta beseda uporablja, ali pa besedilo, s katerim je ta pojem postavljen. Pomen federalizma je najpogostejše opredeljen s pristopom raziskovalca in njegovim načinom urejanja podatkov.

Ožji in širši pristop k primerjalni analizi federalizma

Današnji poskusi teoretičnega razjasnjevanja pojma so *preširoki*, razvijajoč obsežno filozofijo federalizma, ali pa *preozki*, poudarjajoč nekaj strukturalnih načel organiziranja federacije (Frenkel, 1984). Širši pristop pogosto postavlja daljnosežne predpostavke, ki močno ovirajo kakršne koli pomembnejše primerjave. Vzvišena načela, kot npr. vzajemno sodelovanje in enotnost v razlikah, je mogoče uporabljati za najrazličnejše vrste situacij družbenega in političnega življenja, ki imajo malo ali nič opraviti s federalno organizacijo, ali če argument zasukamo, z njihovo pomočjo lahko vse (kar koli) postane vprašanje federalne organizacije.

Takšen argument, da je »celotno družbeno življenje federalno po svoji naravi«, je mogoče postaviti (Jerusalem 1949), vendar je to slabo merilo za podrobnejše in natančnejše primerjave. Ožji pristop pa po drugi strani značilno »teoretizira« o institucionalnih merilih federalnih držav. Tako ne dopušča vključevanja v razpravo federalnih aranžmajev v nefederalnih političnih sistemih (kot je npr. španska ureditev avtonomije), niti ne more preseči ozkih institucionalnih (ustavnih) analiz (deskripcij). Na tej podlagi je možna primerjalna razprava o federalnih ureditvah, ne pa tudi analiza politike v federalnih državah.

Ožji pristop se je razvil zlasti v letih po 2. svetovni vojni (Wheare, 1946), ko je politična znanost po neugodnih izkušnjah z evropskim fašizmom poskušala najti načela »dobre vlade«. Amerika, ki je igrala osrednjo vlogo pri osvobajanju Evrope od fašizma in si je lastila hegemonsko vlogo v zahodnem svetu, je postala glavni model takšne vlade. Federalna vlada ali natančneje načelo ustave iz leta 1787, vključeno v vladno organizacijo ZDA, je postalo skoraj izključno merilo za novo primerjalno politično znanost dobre vlade. Skica ameriškega modela je bila kasneje dopolnjena s podobno ozkim pristopom k politični kulturi individualnega liberalizma in spontanega podjetništva. Protislovja med federalno vlado in liberalno družbo so bila redko proučevana in vztrajanje pri predpostavki federalne družbe pri legitimiranju oblik federalne vlade je ostalo v veliki meri omejeno na nejasno označevanje družbenokulturne različnosti in željo po sodelovanju in družabništvu v sestavljeni republiki. Vendar je dejstvo, da politične teorije federalizma ni mogoče razviti, če so družbene sile, ki pogojujejo politiko, zapostavljene kot predpostavka pri analiziranju delovanja federalne vlade in niso vključene kot bistveni del neprestanih bojov za oblast. Federalna teorija je zato v najboljšem primeru sestavljena iz ustavnih postavk in medvladne tehnike, v najslabšem primeru pa je cilj sama sebi.

Širši pristop je zasnovan na filozofiji (ideologiji) federalizma, ki razkriva najrazličnejše politične aranžmaje v federalnih in nefederalnih sistemih. Glavna težnja takšnega pristopa k federalizmu kot velikemu načrtu (grand design) je uveljaviti trditve, da je vzajemno sodelovanje temeljna oblika družbenega življenja, vzpostavljenega v federalni obliki politične organizacije, ki ima bogato družbeno kulturno tradicijo, takšen federalizem pa je tako »sredstvo kot cilj« (Elazar, 1987). Ideja takšne sporazumne vzajemnosti je nujno potreben korektiv tako za prevla-

dujoč duh pogodbenih teženj moderne kapitalistične družbe in posebej za teoretično zoževanje politike nacionalne države na koncept moči. Kot sestavina širše socialne filozofije je ta pristop osredotočen bolj na to, kaj naj bi bil, kot na to, kaj dejansko je federalizem. Vzvišena federalna načela (filozofija) bolj pogosto kot ne v okviru primerjalne analize federalizma poskušajo odstraniti »umazano« stvarnost političnega življenja. Vztrajanje pri merilu vzajemnega sodelovanja med številnimi (različnimi) teritorialno organiziranimi skupinami ne more kaj bolj prispevati h konceptualni razjasnitvi federalizma v svetu, v katerem so institucije večinoma načrtovane in upravljane na temelju »denarnih vezi« (cash-nexus) tržno usmerjenega in tekmovalnega kontraktualizma.

Še več, širši teoretični pristop zamegljuje tudi jasno sliko, kaj je federalnopolitična praksa in kaj ni. Opredelitev federalizma kot »priporočilo in (včasih) aktivna promocija podpore za federacijo« ali kot »priznavanje različnosti . . . kot življenjske stvarnosti« nam dovoljuje pripombo o odtujitvi federalnih idej od empirične konceptualizacije federalizma kot tudi opozorilo na močno špekulativne poskuse v pozno viktorijanski Angliji za »konsolidacijo britanskih čezmorskih ozemelj« z zagovarjanjem »nekaterih oblik kolonialnega zastopništva« ali celo »ustavnega podrejanja parlamentov v imperialnih področjih« (Burges, 1986). Vsekakor tudi v tem pristopu manjka primeren konceptualni kot tudi analitični okvir, s področja katerega bi lahko proučevali in primerjali strukturalno-funkcionalne značilnosti federalnih sistemov. To predpostavlja ocenjevanje (merjenje) in primerjanje federalnega načela vzajemnega sodelovanja z (ne)ideološko stvarnostjo nacionalne (federalne) premoči.

Razvoj in stanje primerjalnega študija federalizma

Povedano ne pomeni, da v novejšem času znanje o federalnih sistemih ni napredovalo na podlagi odličnih raziskav, čeprav predvsem o posameznih vidikih organiziranja in delovanja posameznih federalnih sistemov in vse pogostejše tudi nekaterih sorodnih federalnih sistemov. To, kar še vedno manjka, je teoretični analitični okvir, ki bi dopuščal obsežnejše primerjave. Čeprav je v bistvu celotna politična teorija primerjalna politična teorija, pa lahko razumemo, zakaj je politika organizirana in vodena na določen način, samo če imamo konceptualni okvir, ki nam dovoljuje zasnovo primerjav različnih političnih ureditev v različnih družbenih okoljih ali na različnih zgodovinskih stopnjah v razvoju ene in iste politične ureditve. Celó če je predmet raziskovanja omejen na eno državo v enem posebnem razdobju, mora biti teoretični okvir konsistenten z drugimi politikami in državami in v različnih časovnih razdobjih – pa naj si gre za ugotavljanje podobnosti ali razlik.

Za takšen konceptualni okvir je značilno, da uteleša prepričanje o tem, da federalizem prežema strukturalno, življenjsko, zgodovinsko in kulturno področje kot posebna politična oblika. Prav tako pomeni takšen pristop izziv različnim »teorijam« federalizma, ki poudarjajo centralistični, legalistični ali samo amorfno holistično naravo federalnih teorij. Šele na tej podlagi federalizem ponuja svoj poseben pristop k političnim pojavom, ki ga ni mogoče podrediti ali vključiti v druge modele (načine) političnega raziskovanja. V proučevanju federalizma mora namreč vsako dobro teoretično vprašanje imeti tudi svojo praktično razsežnost in vice versa. Federalna teorija se mora empirično dokazati, praktične uporabe federalizma pa morajo biti utemeljene na teoretičnih načelih. Študij federaliz-

ma je zato pomemben za politično znanost zaradi svojega povezovanja teoretičnega znanja in empiričnih izkušenj (Friedrich, 1968, Earl, 1968, Elazar, 1987, Brezovšek, 1993).

Po našem mnenju imajo vprašanja, podatki in predlogi, ki se tičejo stvarnega delovanja federacij, pomen, ki daleč presega meje posamičnega sistema. Nadalje, čeprav imajo problemi in pojavi v določeni federaciji svojo posebno obliko (značilno za ta sistem), so pogosto vendarle tako ali drugače povezani z nekaterimi temeljnimi lastnostmi ali razsežnostmi, skupnimi številnim sistemom. Takšno razumevanje skupnih (splošnih) značilnosti lahko pogosteje, kot si mislimo, postavi na prvi pogled posebne pojave v povsem drugačno luč. Najpogostejša trditev o posebnosti (unikatnosti) določene federacije tako tudi predpostavlja primerjave; postavlja se namreč vprašanje o njeni posebnosti (unikatnosti) določene federacije, tako tudi predpostavlja primerjave; postavlja se namreč vprašanje o njeni posebnosti – glede na katere države? Ali kot sta zapisala Przeworski in Teune (1970): »Družbeni pojavi nimajo lastnosti biti primerljiv ali neprimerljiv. Primerljivost temelji na stopnji posplošitve jezika, ki se uporablja za izražanje opažanj. Odgovor na klasično pripombo o primerljivosti jabolk in pomaranč je enostaven: to je sadje.« Problem primerjav (primerljivost) je tako predvsem problem opredelitve in načina analiziranja federalizma.

Primerjalno delo na področju federalizma je osredotočeno na šest glavnih tematskih sklopov: 1) teorijo (Althusius, 1964; Ostrom, 1986; Davis, 1978, Elazar, 1987); 2) institucije (npr. Riker, 1964; Duchacek, 1987; Bakvis in Chandler, 1987); 3) ustave, vključno z ustavnim pravom (Livingston, 1956; Bowie in Friedrich, 1954; Banting in Simeon, 1981; Franck, 1966; Watts, 1991); 4) ustanovitev in organizacijo federalnih sistemov (npr. Essays in Federalism, 1961); 5) funkcije ali medvladne odnose (npr. Macmahon, 1955; Frenkel, 1977, Wright, 1991); in 6) fiskalne zadeve (Maxwell, 1977, Mathews, 1977; Oates, 1972). K tem pa bi lahko dodali še dvojce: primerjalno raziskovanje primerov in problemov (npr. Dikshit, 1975) in primerjalni federalizem na podlagi modela *političnega asocijanizma* (Brezovšek, 1993), ki temelji na načelu, da so politične in socialne institucije bolje vzpostavljene na podlagi pogodbenih aranžmajev kot pa na enostavni organski rasti; z drugimi besedami, da so ljudje sposobni za ustavno izbiro (Ostrom, 1987).

Slednji pristop nam razkriva tudi, kako se je federalizem izoblikoval pod različno vrsto pritiskov. Najprej gre za pritisk, ki se izraža v spremembah prevladujočih zamisli primernih odnosov med nacionalnimi in subnacionalnimi političnimi skupnostmi. Takšen pritisk vpliva na spremembe pri razdelitvi materialnih virov, pravnih pooblastil (funkcij) in politične odgovornosti med federacijo in federalnimi enotami, tj. na spremembe v stopnji centralizacije. Druga vrsta pritiskov se uveljavlja s spreminjanjem idej družbene pravičnosti. Čeprav je učinek takšnega pritiska na federalizem manj neposreden, pa je kljub temu močno oprt na spreminjanje pogledov, ki se nanašajo na ekonomsko in družbeno vlogo države. Takšne spremembe so bistveno prekožile naravo federalizma in ga pretvorile iz »neprepustne izolacije« enot v »de facto konkurenčnost« teh enot in novo logiko medvladnih odnosov. Ideje o politični skupnosti in družbeni pravičnosti so pravzaprav ideološki vidiki širših političnih načel: proučevanje federalizma tako zahteva kombinacijo normativnega, empiričnega in analitičnega raziskovanja. Vrednote, dejstva in logika so pri obravnavi federalizma namreč močno prepleteni.

Federalno načelo pa je predvsem organizacijsko načelo, ki ga Vile (1977) opisuje kot »vrsto tehnik, ustavnih, pravnih, političnih, administrativnih in finančnih, ki so namenjene vzpostavljanju ali rušenju ravnotežja med vzajemno neodvisnimi in

soodvisnimi ravnimi oblastmi. »Če pustimo ob strani sporno vprašanje ravnotežja, je »vrsta tehnik« tista, ki služi za razlikovanje federalizma od drugih decentraliziranih političnih sistemov. Takšna analiza zadeva celostnost federalizma in vključuje vsako in vse razsežnosti: pravno, ustavno, politično, družbeno, ekonomsko, ideološko, teritorialno in kulturno. To je v bistvu *večfaktorski pristop* (Benett, 1990; Brezovšek, 1993), po katerem so za položaj in vlogo federalnih enot pomembne tele razsežnosti: 1) zgodovinsko-kulturna; 2) političnoustavna; 3) fiskalna; 4) programska; 5) predstavljane (sodelovanje) federalnih enot na zvezni ravni; in 6) vloga federalnih enot pri nadzoru lokalne oblasti. S tem pristopom je mogoče določiti »stopnjo federalnosti« (centralizacije/decentralizacije) glede na relativno moč, ki jo imajo federalne enote v posameznih federacijah (ali pa so jo imele) na opisanih področjih (Orban, 1984).

Čeprav je težko predstaviti in določiti stopnjo federalizacije (centralizacije/decentralizacije), pa ni nobenega dvoma, da je v takšnem pristopu odločilen pomen pripisan *položaju in vlogi federalnih enot*, njihovim različnim razsežnostim in identiteti, še posebej pa spreminjanju tega položaja, tj. razlogom, vzrokom, pogojem in načinom tega spreminjanja, vključno z osamosvajanjem federalnih enot in nastankom novih držav (Brezovšek, 1993). Pri tem moramo vedeti, da v vsaki federaciji lahko najdemo tako elemente centralizacije, decentralizacije in necentralizacije. Enkrat vzpostavljen federalni sistem *ipso facto* ne pomeni izčrpanosti, izrabljenosti načel, na katerih je utemeljen. Nadalje, federalni sistem, ki se oblikuje v določenem trenutku v zgodovini, ni zacementiran s svojo postavitvijo. Delovanje federalizma se s spremenjenimi okoliščinami spreminja, tako da največkrat niti ne spominja na svoje začetne oblike; pravzaprav bi bilo presenetljivo, če bi. Federalizem kot dinamični element daje ton kontinuiranemu vnovičnemu presojanju federalnih odnosov. Federalno sestavljenko sestavljajo soodvisni *odnosi med federalno družbo, institucijami in politiko*. Bistvo federalizma je mogoče najti v povezavah med temi tremi dejavniki in njihovimi recipročnimi odnosi. Posebnega pomena je spremenljiva narava teh odnosov, federalne družbe se spreminjajo zaradi družbenih sprememb, federalne institucije pa tako oblikujejo, kot se prilagajajo družbenim spremembam. Sinteza vseh teh elementov je tista, ki omogoča primerjalni (ne zgolj primerljivi) federalizem in pomeni pomiritev med vseobsežnostjo in zgodovinsko posebnostjo. Primerjalni federalizem je lahko primerjalen samo, če je njegova konceptualna struktura oz. pristop notranje koherenten.

Izkušnje na podlagi primerjalnega federalizma

Kaj se lahko naučimo iz mednarodno primerjalnega federalizma, razen seveda tega, da je federalizem v zadnji instanci zadeva odnosov; čeprav je utelešen v ustavah in inštitucijah, strukturah in funkcijah, so na koncu odnosi tisti, ki štejejo (Elazar, 1983). Na tem mestu lahko samo povzamemo zdaj sprejeto znanje na tem področju:

1. Obstoj *civilne družbe* je življenjskega pomena za idejo federalizma, kar potrjuje dejstvo, da se moderni federalizem ni razvil, vse dokler ideja civilne družbe ni postala temelj zahodne politike (Seligman, 1992; Locke, 1965). Civilna družba v tem smislu je politična in družbena ureditev, v kateri država (vlada) uokvirja družbo, vendar sta obe ločeni. Država (vlada) je omejena z obsegom in delovanjem javnosti. Tu je tudi dovolj prostora za zasebno delovanje, ki je legitimno v svojih pravicah in zaščiteno pred neprimernim državnim delovanjem. Posledi-

ca je omejena vlada, kjer posamezniki lahko uresničujejo svoje interese. Hkrati je tudi zadosti vladne oblasti (moči), da lahko upravlja tiste javne zadeve, ki zahtevajo potencialno prisilno intervencijo, toda tudi večji del javnega sektorja organizirajo posamezniki in s prostovoljnim sodelovanjem poskušajo doseči skupne cilje. Civilno družbo sestavljajo posamezniki in njihove asociacije, medtem ko federalna civilna družba vključuje tudi tiste vseobsežne asociacije, ki so namenjene mnogostranskim področjem, večje ali manjše velikosti, v katere je razdeljena civilna družba. Najpopolnejše federalne civilne družbe zavračajo idejo reificirane države, ki jo nadomešča država (vlada), pojmovana kot vsestranska asociacija, toda nič več.

2. Politična teorija angleško govorečih držav (in ameriška federalna teorija še posebej) nima koncepta države per se. Politično suvereno ljudstvo s pogodbo oblikuje državo (politično telo ali skupnost) in potem z isto pogodbo ali subsidiarnostjo vzpostavlja različne vlade in alocira oblast nanje. Nobena vlada ni v celoti suverena; poseduje samo tisto oblast, ki ji jo je delegiralo ljudstvo, in mnogo vlad lahko obstaja druga ob drugi s prekrivajočo podlago ali v okviru različnih področij, ki jih oblikuje širša vlada, čeprav naj bi bili odnosi med njimi organizirani po ustreznih načelih in praksi medvladnih odnosov.

V kontinentalnih evropskih federalnih sistemih in tistih, ki so pod vplivom njihove politične misli, politično suvereno ljudstvo vzpostavlja s pogodbo svojo civilno družbo, prav tako pa tudi državo, ki služi njemu in njegovi civilni družbi. Ta »država« je bolj ločljiva od civilne družbe po svoji strukturi kot pa vsestranska politična asociacija in zdi se, da je tudi bolj centralizirana kot pa zgolj zbir vlad. Vendar pa je tudi ta zamišljena kot sredstvo suverenega ljudstva, ki jo vzpostavlja.

V obeh primerih bi moral biti rezultat v obliki politične skupnosti, ki je organizirana kot matrika vlad, tj. kot »pogodbena necentralizacija« (Elazar, 1983). Nasproti piramidalnemu (hierarhičnemu) modelu je torej postavljen *matrični model federalizma*, ki je policentričen, ker je v sodobni družbi moč tako difuzna, da je ni mogoče centralizirati brez večjih posledic za učinkovitost delov in celote družbenega sistema. Kot alternativa birokratskemu leviatanu je federalizem predvsem družbeni odnos, iz katerega sta odstranjeni prevlada in oblast in ki tako omogoča skupno delovanje ljudi pri iskanju rešitev za politične probleme skupnosti, v kateri živijo skupaj z drugimi ljudmi (Ostrom, 1987). *Necentralizem* ni zgolj enostranski prenos oblasti s federacije na federalne enote in je ustavna zaščita pred hierarhijo in centralizacijo. Nobenega dvoma pa ni, da je v takšnem pristopu vsebovana tudi projekcija želene oblike federalizma, ki bi lahko delovala na vseh ravneh politične organiziranosti in ob minimalni centralni prisili.

3. Pomembno je tudi, da opisani pristop omogoča prepoznavanje različnih tradicij federalizma in federacij. Evropska tradicija federalizma tako poudarja personalizem, subsidiarnost, korporativizem, pluralizem in solidarnost, medtem ko je v ameriški tradiciji izhodišče v ideji teritorialnosti. V tem okviru je treba vendarle poudariti, da je federalizem v bistvu *teritorialno* utemeljena matrika (Duchacek, 1987). Čeprav je lahko razširjen ali okrepljen s konsocializmom oziroma drugimi oblikami neteritorialne delitve oblasti, pa mora slej ko prej najti svojo teritorialno podlago. V modernih časih (v primerjavi s predmodernim tribalističnim federalizmom) federalizem v kateri koli drugi obliki ni dolgo živel. To je mogoče zato, ker je možno vzpostaviti trajnejšo ustavno ureditev za teritorij in ljudi na njem, vendar pa ni možno tega storiti na neteritorialni podlagi, ker je zelo težko razmejiti okvire, nujne za razdelitev oblasti po notranjih linijah.

Prav tako mora biti celoten teritorij politične skupnosti federaliziran, če naj bo

federalni sistem uspešen. Politične skupnosti, ki vzpostavljajo avtonomna področja, čeprav s stvarno močjo, za posamezne manjšine samo v delu države, sicer pa ohranjajo celoten nadzor nad vsem preostalim ozemljem v rokah te države, povzročajo situacijo, ko so te posebne regije periferizirane regije, ampak tudi prevladuje nad njimi. V vsakem primeru je verjetni končni rezultat konflikt, zlasti odkar takšni aranžmaji poskušajo prilagoditi etnične razlike, ki so tako nevarne za federalizem v vsakem primeru. Razdelitev celotnega ozemlja v sestavne dele ni nujno natančno enaka, ampak je lahko zasnovana na disperzni neenakosti med različnimi enotami, vse dokler posamezna enota ni tako prevladujoča, da ogroža integriteto ali oblast drugih.

4. Federalizem kot dinamično organizacijsko načelo federacije, kot gonilna sila federalne zveze je enako uporaben tako na *znotrajdržavni* kot na *meddržavni ravni*, kar je zlasti pomembno za obravnavo novih oblik postmodernega federalizma, h katerim pa ne prištevamo samo asimetrične federacije (federacy) ali asimetrične konfederacije (associated statehood), ampak tudi številne druge »federalne aranžmaje«, ki jih lahko najdemo v več kot eni tretjini priznanih suverenih držav. Ena takšnih oblik je povezava ljudi čez državne meje, bodisi z medregionalnimi oblikami bodisi z urejanjem odnosov med matico in diasporo in podobno. Tudi zelo preproste federacije so se spremenile v zelo zapletene federalne entitete s številnimi političnimi povezavami in odnosi, utemeljenimi na federalnih načelih. Tudi v številnih t. i. unitarnih državah naletimo na ustavne prilagoditve, ki na različne načine vzpostavljajo avtonomijo posameznih skupin v politični skupnosti. Nekatere od teh predstavljajo kvazi federalne aranžmaje (kot je npr. ustavna regionalizacija v Italiji).

Če je bila individualna svoboda pomemben cilj pri nastajanju modernih federacij, potem je postmoderni federalizem namenjen tudi promociji *kolektivnih svoboščin*. V primeru Evropske skupnosti, ki predstavlja novo obliko-kombinacijo konfederalnih, federalnih in subsidiarnih elementov, je bil ta sistem vzpostavljen za usklajitev obstoječih držav, ki se niso odpovedale svoji državnosti, priznale pa so nujnost trajnejših povezav med njimi, ki presegajo zgolj nekakšno zavezništvo. Evropska skupnost sploh ni nekakšen mejnik v razvoju postmodernega federalizma (konfederalizma), ki se močno razlikuje od klasičnega federalizma in tudi klasičnega konfederalizma. Zanimiva primera novih federalnih aranžmajev pa sta tudi populistični federalizem Severne lige v Italiji in formalistični federalizem v Španiji, kjer so odnosi med nacionalno vlado in sestavnimi deli utemeljeni na mreži dvostranskih sporazumov, vsak oblikovan posebej za vsako konstitutivno politično skupnost (Diaz, 1981).

5. Ustanovnoinstitucionalni elementi federalizma (razdelitev oblasti) so lahko uspešni samo, če so podprti z ustrezno *politično kulturo*. Obstoj federalne politične kulture je že sprejeta predpostavka v študiju primerjalnega federalizma (Duchacek, 1987), čeprav se njena točna vsebina še proučuje (Elazar, 1987). Dejstvo je, da so najuspešnejši tisti federalni sistemi, kjer obstaja čim bolj sorodna politična kultura. Švica ima najbrž v največji meri takšno politično kulturo, čeprav jo lahko najdemo tudi v drugih klasičnih federacijah. Če je politična kultura zadosti nevtralna ali če so različne politične kulture v federalni skupnosti uravnotežene, je še mogoče doseči neko vrsto federalnih aranžmajev; če pa je politična kultura sovražna, so možnosti za federalizem v kakršni koli obliki zelo majhne (Franck, 1966, Frenkel, 1977).

V tem smislu je zelo pomemben tudi obstoj želje (volje) do federiranja. V najboljšem primeru politična kultura sama sproža takšno željo; v nekaterih primerih

se ta želja lahko razvije kot posledica okoliščin kljub politični kulturi. V prvem primeru so seveda možnosti za uspešno uporabo federalnih načel bistveno večje, v drugem pa je lahko kljub vsemu želja po federiranju protiutež negativni politični kulturi.

6. Vsi federalni sistemi za svoje uspešno delovanje zahtevajo tudi čim širšo *privolitve* (consent). Federalni sistemi so običajno vzpostavljeni na privolitvi ljudi v posameznih političnih skupnostih, da bodo oblikovali skupne institucije, kar je potem zagotovljeno s skupno ustavo. Večina federalnih sistemov lahko vključi nove sestavne dele po vzpostavljenem ustavnem postopku. V nekaterih starih »konfederacijah«, ki vključujejo prej obstoječe neodvisne skupnosti, pa je bilo verjetnejše, da so bile vse članice vključene že od začetka. V samo nekaterih primerih so bile priključene kasneje. Druge, zlasti nove konfederacije so (bile) zgrajene na podlagi vrste pogodb (npr. Evropska skupnost). Postmoderni federalizem po drugi strani implicitno predpostavlja, da imajo politične skupnosti, ki vstopajo v različne »federalne aranžmaje«, določene trajnejše značilnosti in pravno osebnost, ki je ne želijo izgubiti. To pa pomeni tudi, da federalizem izključuje različne imperialne oblike, nastale brez prave privolitve političnih skupnosti.

7. Vsak federalni sistem, če želi biti uspešen, mora razviti ustrezno *ravnotežje med kooperacijo in tekmovanjem*, (konkurenco) med skupno vlado (federacijo) in federalnimi enotami (Kincaid, 1992). To vključuje primerno kombinacijo ločenih struktur s kooperativnimi funkcionalnimi odnosi, pravno in administrativno kulturo ter odprta pogajanja. Na eni strani imamo torej kooperativni federalizem za doseg nujnih skupnih ciljev, ki pa je – brez ohranjanja odločevalske avtonomije in svobode sestavnih delov – zgolj maska za prisilo federalne vlade (prisilni federalizem). Primerov za to je veliko, od institucij bolj hierarhičnega pravnoadministrativnega sistema v Avstriji do federalnega prevzema pooblastil za obdavčenje od federalnih enot v Avstraliji ali v Indiji, kjer se je razvila ekstenzivna uporaba predsedniške vladavine.

8. Razprave o federalizmu so pogosto osredotočene tudi na *delitev oblasti in parlamentarne sisteme* (westminstrski model). Ustavna sodišča so še posebej pomembna v sistemu delitve oblasti ob medvladnem upravnem sodelovanju, medtem ko v parlamentarnih sistemih obstaja nagnjenost h koncentraciji oblasti v rokah izvršne oblasti. V vseh parlamentarnih federacijah je tako glavno sredstvo za reševanje medvladnih konfliktov posvetovanje oziroma pogajanje med izvršno oblastjo in predstavniki različnih vladnih organov in organizacij v teh federacijah. Zato takšen federalizem tudi najpogosteje označujejo kot *izvršni federalizem* ali pa kot kvazidiplomatski federalizem, saj spominja na odnose med suverenimi organi (konference, vrhunška srečanja, komisije, itd.). »Ločitev oblasti« pa nasprotno zagotavlja tudi omejitve izvršne oblasti pri oblikovanju politik, kar pa včasih vodi tudi v pretirano fragmentiranost in difuznost.

9. Novejše študije o primerjalnem federalizmu pa prispevajo tudi k boljšemu razumevanju sil, ki nasprotujejo federalizmu v imenu centralizacije in tistih, ki terjajo dezintegracijo, fragmentacijo ali pa samo decentralizacijo. Jakobinski, totalitarni in menedžerski pristopi spadajo v prvo skupino. Jakobinizem spreminja egalitarizem tako radikalno, da se nobeno odstopanje ne zdi zares sprejemljivo in samo najmanjša dopustna; medtem ko ideja o legitimnosti delitve oblasti nasprotuje totalitarnim načelom. Administrativne hierarhije delujejo proti federalizmu na bolj omejen način, ker so načeloma neideološke, čeprav tudi vodijo k ideologiji, tj. menedžerstvu, ki deluje proti federalni necentralizaciji in delitvi oblasti. Vse to je seveda oteževalo razvoj federalizma v prvih dveh tretjinah 20. stoletja.

V drugi skupini je verjetno etnonacionalizem najmočnejša sila proti federalizmu. Federalizem je postal zelo popularna »rešitev« za probleme etničnih konfliktov v javnem diskurzu. Dejansko pa so etnične federacije med najbolj ranljivimi in se najteže obdržijo ali preživijo, ker se sestavni deli s takšno etnično podlago običajno ne želijo spojiti v tesno zvezo, kot je federacija. Vendar pa tudi konfederacije etničnih držav nimajo večjih možnosti za uspeh. Etničnim federacijam grozi nevarnost državljanske vojne, etničnim konfederacijam pa nevarnost odcepitev. Upravljanje etnonacionalizma je tako eden najtežjih problemov sodobnega federalizma. Etnonacionalizem je najbolj egocentričen od vseh nacionalizmov in najtežja podlaga za oblikovanje sistema ustavne delitve oblasti, tj. bistva federalizma, saj poudarja predvsem tisto, kar ločuje ljudi: jezik, religijo, mitologijo. To pa pomeni tudi zavračanje kompromisa in pogajanj, zato je federalizem tudi še manj mogoč.

10. Od Kanade do nekdanje Jugoslavije, od Belgije do nekdanje Sovjetske zveze, povsod je (bila) bolj in bolj v krizi unitarizacija (centralizacija) držav, ker zaradi svoje »etatistične narave« obsega ni mogla več zadovoljevati različnih potreb državljanov z njihovo prisilno homogenizacijo. Izkazalo se je, da klasični (moderni) projekt federalizma kot nadomestek za nacionalno državo ob večnarodnosti strukturi zelo težko uspeva. Iskanje konkretne alternative centralistični državi je tako ena glavnih političnih realitet na začetku 21. stoletja. Takšna nova stvarnost pa je pripeljala tudi do obnove federalizma v oblikah, ki so prilagojene postmodernim pogojem in potrebam. Ena glavnih značilnosti tega postmodernega obdobja je (tudi) etnično oživljanje, obnavljanje primarnih vezi med ljudmi, pomembnih za njihovo identiteto. Federalizem se je tako znašel v precepu retribalizacije velikih delov človeštva in ekonomskih in ekoloških zahtev integracije in uniformnosti. V tem procesu nekatere države (federacije) razpadajo, druge pa na novo iz njih nastajajo. Celo paradigmatično stabilne države so ogrožene s hkratnimi težnjami po nadnacionalni konsolidaciji in notranji dezintegraciji v manjše (regionalne) enote. Odcepitveni duh ni ostal omejen samo na t.i. socialistične federacije. Problematika federalizma je tako vpeta v splet še nedokončanega procesa iskanja novih nadnacionalnih identitet, krize centraliziranih držav, antinomij sodobne liberalne demokracije in nastajanja novih gospodarskih povezav.

LITERATURA:

- Althusius*, Johannes. 1964. *Politics*. Translated by Frederick Carney. Boston: Beacon Press.
- Bakvis*, H./Chandler, W. M. 1987. *Federalism and the Role of the state*. Toronto: University of Toronto Press.
- Banting*, Keith, and Richard Simeon, eds. 1985. *Redesigning the State: The Politics of Constitutional Change*. Toronto: University of Toronto Press.
- Banting*, Keith, and Richard Simeon. 1981. *Politics of Constitution Making*. Lanham, MD: University Press of America.
- Barber*, Benjamin. 1974. *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bennett*, Robert J. 1990. *Decentralization, Local Governments and Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Brezovšek*, Marjan. 1993. *Federalizem in decentralizacija* (politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot), doktorska disertacija, FDV Ljubljana.
- Burgess*, Michael, ed. 1966. *Federalism and Federation in Western Europe*. United Kingdom: Croom Helm.
- Connolly*, W. E. 1974. *The Terms of Political Discourse*, Lexington, M. A.: D. C. Heath.
- Davis*, S. Rufus. 1978. *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest for Meaning*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- De Reugemont*, Denis. 1965. *La Suisse, ou l'histoire d'un peuple heureux*. Lausanne: Le Livre du Mois.
- Diaz*, Cesar. 1981. "The State of the Autonomic Process in Spain." *Publius* 11 (3-4): 193-219.
- Dikshit*, Ramash Dutta. 1975. *The Political Geography of Federalism*. New York: Halsted Press.

- Duchacek, Ivo D. 1987. *Comparative Federalism: The Territorial Dimensions of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Earle, Valerie, ed. 1968. *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*. Itasca, IL: F. E. Peacock.
- Elazar, Daniel, ed. 1982. "The Continuing Legacy of the Articles of the Confederation." *Publius* 12: 4.
- Elazar, Daniel. 1987. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press.
- Elazar, Daniel. 1983. *Governing Peoples and Territories*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- Eschet-Schwartz, Andre. 1991. "Can the Swiss Federal Experience Serve as a Model of Federal Integration." In *Constitutional Design and Power-Sharing in the Post-Modern Epoch*, ed. Daniel J. Elazar. Lanham: University Press of America.
- Essays in Federalism. 1961. Claremont: Claremont Mens College.
- Esterbauer, Fried, Guy Heraud, and Peter Pernthaler, eds. 1977. *Federalismus*. Vienna: Wilhelm Braumüller.
- Forsyth, Murray. 1990. *Federalism in the Soviet Union*. Leicester: University of Leicester Press.
- Franck, Thomas. 1966. *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation*. New York: New York University Press.
- Frenkel, Max. 1984. *Federalismus und Bundessat*. Band I: *Federalismus*. Bern: Verlag Peter Lang AG.
- Frenkel, Max. 1977. *Partnership in Federalism*. Bern: Peter J. Lang.
- Friedrich, Carl J. 1968. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York: Praeger.
- Hughes, Christopher. 1963. *Confederacies*. Leicester: University Press.
- Katz, Ellis, and Benjamin R. Scuster, eds. 1978. *Dialogue on Comparative Federalism*. Philadelphia: Center for the Study of Federalism.
- Kincaid, John. 1990. *From cooperative to coercive federalism*. *AAAPSS*. 509: 139-152.
- King, Preston. 1982. *Federalism and Federations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Livingston, William D. 1956. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press.
- Locke, John. 1965. *Second Treatise on Government*. Ed. Peter Laslett. New York: Mentor Books.
- Mathews, Russell, ed. 1977. "Federalism in Australia: Current Trends." *Publius* 7: 3.
- Maxwell, James. 1977. *Financing State and Local Governments*, 3rd ed. Washington, DC: Brooking Institution.
- Macmahon, Arthur, ed. 1955. *Federalism: Mature and Emergent*. New York: Columbia University Press.
- Orban, Edmond. 1984. *La dynamique de la centralisation and l'Etat federal: un processus irreversible*. Montreal: Quebec/Amerique.
- Ostrom, Vincent. 1987. *The Political Theory of a Compound Republic*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Przeworski, A./Teune H. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.
- Riker, William H. 1964. *Federalism: Origin, Operations, Significance*. Boston: Little, Brown.
- Sartori, G. 1970. *Concept Misformation in Comparative Politics*, *American Political Science Review* 64: 1033-53.
- Sartori, G. 1991. *Comparing and Miscomparing*, *Journal of Theoretical Politic* 3: 243-257.
- Sawer, Geoffrey. 1977. "Constitutional Issues in Australian Federalism." *Publius* 7(3): 34.
- Seligman, Alan. 1992. *The Idea of a Civil Society*. New York: Free Press.
- Smiley, Donald B. 1980. *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, 3rd ed. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.
- Stevens, R. Michael. 1977. "Asymmetrical Federalism: The Federal Principle and the Survival of the Small Republic." *Publius* 7(4): 177-204.
- Vile, M. J. C. 1977. *Federal Theory and the New Federalism*. Adelaide: APSA.
- Watts, Ronald. 1966. *New Federation: Experiment in the Commonwealth*. Oxford: Clarendon Press.
- Where, K. C. 1964. *Federal Gowerment*, 4th ed. New York: Oxford University Press.