

KLUB2015



Naučno-istraživački projekat u okviru projektno-financijskog okvira
Ministarstva nauke i tehnologije RS
(2009-2010)

*Komparativna analiza federalističkih državnih sistema u
Evropi i svijetu i mogućnosti inkorporiranja
kompatibilnih federalističkih rješenja u sisteme Republike
Srpske i Bosne i Hercegovine*

Studija 2

*Aspekti odnosa centralne vlasti i federalnih jedinica
u aktuelnim federalističkim sistemima*

Banja Luka 2010.

SADRŽAJ

Dr Boro Bronza,
Federalizam i jezik,
3-38.

Dr Siniša Marčić,
Organizacija finansija u federalističkim državnim sistemima,
39-59.

Mr Nina Sajić,
*Odnosi federalnih jedinica i centralnog nivoa vlasti u višenacionalnim i
višejezičkim federalnim državama,*
60-81.

Boro Bronza
Filozofski fakultet
Univerzitet u Banjoj Luci
Banja Luka

FEDERALIZAM I JEZIK

Uvod

Savremene federalističke dimenzije se uglavnom posmatraju kroz prizmu ekonomskih beneficija federalnih jedinica. Međutim, mnogi primjeri u svijetu navode na zaključak da i neki drugi parametri imaju u najmanju ruku isti takav značaj. Van svake sumnje federalistička podjela na bazi jezika predstavlja jedan od krucijalnih primjera. Riječ je o jednom od kompleksnijih aspekata federalističkih uređenja, s obzirom da su poimanja samog jezika i grupa koje njim govore uglavnom vrlo različite kategorije, od slučaja do slučaja.

U kontekstu organizacije jezičke politike u pojedinim federalističkim državnim sistemima značajna je sama percepcija jezika i dijalekata, odnosno percepcija same razlike između jezika i dijalekata, koja u lingvističkom, ali i u političkom smislu često predstavlja kontroverzu. Neki lingvisti dijalekt rado definišu kao specifičan oblik jednog standardnog jezika koji se koristi od strane određene govorne zajednicu. U tom okviru razlika između jezika i dijalekata je, de facto, razlika između kategorija koje su opšte i apstraktne odnosno specifične i konkretne. Pa takvom pristupu niko ne govori jezikom, nego svi govore određenim dijalektom tog jezika, te se korištenje dijalekata koji se deklarirše kao „standard“ svodi samo na percepcije u okviru socijalnih razlika ili čiste geografije, odnosno korištenje „standarda“ postaje stvar prestiža u sasvim različitim elitističkim poimanjima (socijalna klasa, nivo obrazovanja, mjesto življenja itd.). U smislu percepcije političke uloge jezika i njegove suštinske razlike u odnosu na dijalekt

često se koristi aforizam „Jezik je dijalekt s vojskom i mornaricom“,¹ koji ilustrativno oslikava kompleksne hijerarhijske odnose lingvističkih kategorija i nijansi, ali i političkih konotacija samih pojmova.

Interesantan primjer u kontekstu percepcije jezika i dijalekta, odnosno evolucije te percepcije u novijem vremenu predstavljaju slučajevi engleskog i srpsko-hrvatskog jezika, odnosno nasljeđa poimanja srpsko-hrvatskog jezika. Uz postojanje različitih drugih varijanti i engleski i srpsko-hrvatski jezik imaju po dvije osnovne varijante – britanski i američki engleski, te srpski i hrvatski, odnosno srpsko-hrvatski i hrvatsko-srpski. Međutim, savremena percepcija ovih varijeteta definitivno je sa polja lingvistike prešla na polje politike. Naime, iako su razlike u dijalektu između američkog engleskog i britanskog engleskog u najmanju ruku ekvivalente razlikama između srpskog i hrvatskog, američki i britanski engleski se klasifikuju kao dva dijalekta jednog jezika, dok su srpski i hrvatski jezik danas dva standardna jezika (što su, u međuvremenu, postali i bosanski i crnogorski), a percepcija srpsko-hrvatskog jezika je u političkom kontekstu postala takva da se njegova savremena egzistencija najčešće potpuno negira, pri čemu je za takvu evoluciju percepcije primaran upravo bio razvoj političkih događaja tokom prethodne dvije decenije, a ne neki prirodan proces u okviru jednog ili više jezika.

Upravo i s obzirom na takve kontroverze efikasna organizacija federalističkog društvenog sistema zasnovana na jezičkim distinkcijama predstavlja jedan od najvećih izazova u modernoj socijalnoj i političkoj evoluciji, odnosno u okvirima teoretskih uobličavanja od strane humanističkih i društvenih nauka.

Začeci razvoja jezičkih aspekata federalizma

Istorija povezanosti federalističkog državnog uređenja sa jezičkom konstelacijom je stara gotovo kao i same najstarije državne organizacije, koje su nastale na prostoru

¹ „A language is a dialect with an army and navy“. Pretpostavlja se da je taj aforizam prvi put upotrijebio Max Weinreich (1894-1969), američki lingvista jevrejskog porijekla, koji je govorio jidiš. Postoje i druge teorije o potencijalnim autorima iz prve polovine 20. vijeka, npr. Joshua A. Fishman. <http://ccat.sas.upenn.edu/plc/clpp/fishman80/> (18.08.2010)

Mezopotamije prije gotovo 6.000 godina. Već su prvi državni oblici u sebi nosili embrion federalističkih saveza grupa koje su govorile različitim jezicima. Imperije koje su evoluirale od gradova-država, kao što su bile Akad i Sumer, kasnije su postale sofisticirane grupe gradova naseljene različitim narodima i u kojima su se govorili sasvim različiti jezici.² Sa daljom evolucijom oblika državnog uređenja nastajali su novi varijeteti bliskoistočnih despotija, te antičkih ostvarenja, kao što su bili grčki gradovi-države (polisi), te Rimsko Carstvo, kao vrhunac imperijalnih strijemljenja, koja su se još od stvaranja ujedinjenog Egipta, oko 3000. godine prije nove ere, razvijala na širem prostoru Mediterana. Međutim, federalistička organizacija tih država bazirana na jeziku nikako nije mogla doći u prvi plan zbog primarno centralizatorske intencije starovijekovnih društava, koja se na jezičku šarolikost primarno reflektovala kao potreba za konstantnom supresijom slabijih jezika od strane jačeg, odnosno jezika vladajuće etničke grupe.

U tom smislu je za novi zamah federalističke evolucije, koji bi se između ostalog bazirao na posebnoj organizaciji s obzirom na jezičku konstelaciju, bilo potrebno da se stvore sasvim novi uslovi egzistencije velikog broja različitih naroda i jezika na razmjerno malom prostoru, uz činjenicu da su geopolitički odnosi takvi da se može kreirati osnova za razvoj opšte ravnoteže i suživota. Takvi uslovi su, de facto, stvoreni nakon završetka turbulentnih vijekova (uglavnom u razdoblju od 4. do 7. vijeka) seoba naroda, kada je u Evropi nastao potpuno novi konglomerat država i naroda. U situaciji intenzivne interakcije, identiteti su se u tom periodu razmjerno munjevito mijenjali, pa su, između ostalih, neka germanska plemena, koja su pripadala ranijoj amorfnoj germanskoj masi, prihvatila nove oblike identiteta, zaostale iz vremena rimskog nasljeđa.³ Na taj način su prihvatili i nove jezičke standarde.

Za istoriju Evrope u cjelini posebno je bila turbulentna transformacija kroz koju su prolazili Franci, odnosno dijelovi tog germanskog plemena, koje je u vijekovima nakon seobe naroda imalo krucijalnu ulogu u budućem formiranju evropskih geopolitičkih odnosa, te i samih država koje i danas na evropskom kontinentu imaju u mnogočemu dominantu ulogu.

² Gebhard J. Selz, *Sumerer und Akkader: Geschichte, Gesellschaft, Kultur*, Beck, München 2005, 31.

³ Ovo je posebno ubjedljivo demonstrirano u Patrick J. Geary, *Europäische Völker im frühen Mittelalter. Zur Legende vom Werden der Nationen*, Fischer, Frankfurt am Main 2002.

S jedne strane u Franačkoj je postojala intencija da se stvori univerzalno carstvo, čiji je ultimativni uzor bila ranija rimska tvorevina, dok je s druge strane država sa svojim rastom postajala sve veći skup identiteta koji su se razvijali u sasvim različitim pravcima, između ostalog i jezički. Distinkcije između prevladavajuće germanske jezičke osnove, i dalje dominantne na prostoru koji je uglavnom predstavljao istočnu polovinu Franačkog Kraljevstva,⁴ te sve jačeg djelovanja latinskog nasljeđa, koje se očitovalo u potpunoj romanizaciji germanskog franačkog jezika, uglavnom u zapadnom dijelu Kraljevstva (od 800. godine Carstva), razvijale su se bez obzira na čvrstinu i univerzalnost zemlje u doba vladavine Karla Velikog (768-814). Iako je latinski jezik bez dileme bio dominantni jezik srednjeg vijeka, polje njegove dominacije bilo je striktno vezano samo za tanki edukovani sloj i s njim mahom povezane eklesiastičke poslove. Jezik običnog naroda ostajao je po strani i razvijao se sam za sebe. Već u 9. vijeku bilo je sasvim jasno da su na prostoru Franačke u pitanju dva posebna jezika, koji su postali osnova modernog francuskog, odnosno modernog njemačkog jezika.

Nakon smrti Karla Velikog i njegovog sina Ludviga Pobožnog (814-840) došlo je do slabljenja centralističke države oličenog u velikim sukobima između Ludvigovih sinova. Dvojica mlađe braće, Karlo Ćelavi i Ludvig Njemački pobunili su se protiv najstarijeg brata Lotara. Lotar je želio vlast nad cijelim Carstvom, ali je u osnovi vladao samo u južnom dijelu i centralnom dijelu. Karlo Ćelavi se učvrstio u zapadnom dijelu koji je sve više evoluirao u posebnu državu, Francusku, dok je Ludvig Njemački vladao istočnim dijelom koji je, u osnovi, postao Njemačka.⁵ U okviru rata koji su vodili protiv Lotara, Karlo i Ludvig su 842. godine potpisali poseban sporazum o savezničkim odnosima, poznat kao Strazburška zakletva.⁶ Sporazum je napisan na dva jezika, francuskom i njemačkom.

To je, faktički, bio prvi slučaj u historiji da se u okviru jedne države (jer je Franačka u tom trenutku još uvijek bila jedinstvena država) ustanovljavaju federalistički odnosi, odnosno federalne jedinice, zasnovane na jezičkom principu. Čin iz Strazbura je poslužio kao stvarna osnova nastanka modernih država Francuske i Njemačke.

⁴ Zapadni dio se u razdoblju od 6. do 8. vijeka obično nazivao Neustrija, a istočni Austrazija. Reinhard Schneider, *Das Frankenreich*, 4. Aufl. Oldenbourg, München 2001, 26.

⁵ Isto, 149.

⁶ Erwin Koller: *Zur Volkssprachlichkeit der Straßburger Eide und ihrer Überlieferung*. In: Rolf Bergmann, Heinrich Tiefenbach, Lothar Voetz (Hrsg.): *Althochdeutsch*. Band 1. Winter, Heidelberg 1987, 828–838.

Istovremeno, Strazburška zakletva je najstariji sačuvani pisani dokument koji je svjedočanstvo progresivnih federalnih promjena, bez obzira na političku pozadinu kreatora zakletve. Osim toga taj dokument je najstariji sačuvani historijski izvor napisan na francuskom, odnosno njemačkom jeziku.⁷ U narednim vijekovima na prostoru Evrope događalo se još nekoliko sličnih federalnih organizacionih prestrojavanja, ali je u globalu i srednji vijek, poput starog vijeka, figurirao prvenstveno kao period u kojem je tendencija prema univerzalizmu bila ključna, iako je postojala potpuna nemogućnost iskorijenjivanja feudalnog partikularizma.

Moderniji oblici federalističkog uređenja koje bi bilo ustrojeno i na osnovama jezičkih distinkcija morali su čekati novi stepen razvoja opštih društvenih odnosa, odnosno samog federalizma kao oblika državnog uređenja. U tom smislu je prekretnica nastupila tek krajem 18. i tokom prve polovine 19. vijeka, pojavom novih država kao što je Belgija (1830. godine), odnosno reformom arhaičnih saveza kao što je bio slučaj sa Švajcarskom Konfederacijom (1848. godine), kao i emancipacijom pojedinih kompleksnih kolonija evropskih sila, pri čemu je situacija u Kanadi bila posebno ilustrativan primjer (Kanada je stekla status dominiona 1867. godine).

Modeli koji su tada nastajali u okviru svoje legislature još uvijek se nisu u potpunosti oslanjali na potrebu razvoja demokratskih mehanizama zaštite ravnopravnosti građana i u smislu upotrebe jezika, nego mnogo više na činjenice da su narodi koji su govorili različitim jezicima bili mahom silom prilika upućeni jedni na druge (npr. u slučaju Švajcarske) ili su se unekoliko neočekivano našli u novim zajedničkim državnim okvirima (u slučajevima Belgije i Kanade). Međutim, upravo su ti navedeni primjeri bili osnova za novi stepen razvoja federalizma tokom 20. vijeka.

Primjer odnosa federalizma i jezika u Kanadi

⁷ Carlrichard Brühl, *Deutschland - Frankreich. Die Geburt zweier Völker*, 2. Auflage, Köln - Wien 1995, 353-410.

Kanada je kao federalna država nastala kada je 1867. godine proglašena Kanadska Konfederacija kao jedinstveni dominion u okviru Britanske Imperije.⁸ Međutim, njene interne jezičke distinkcije postojale su još od sredine 18. vijeka, kada je okončana epoha kolonijalnih ratova na sjevernom dijelu sjevernoameričkog kontinenta. Nakon završetka Sedmogodišnjeg rata (1756-1763), Velika Britanija je pod svoju vlast stavila sve posjede koje je Francuska imala na prostoru današnje Kanade, što se u prvom redu odnosilo na današnji Kvebek.

Iako je Velika Britanija omogućila frankofonim stanovnicima Kvebeka suživot sa anglofonom većinom ostatka Kanade, ipak je postojao sistem koji je generalno favorizovao većinu, što je frankofonu zajednicu stavljalo u vrlo kompleksan položaj. Sa postepenom emancipacijom Kanade od Velike Britanije i globalnim usponom mehanizama zaštite ljudskih prava, situacija se za frankofonu populaciju dramatično popravila. Tokom 20. vijeka legislativno je regulisano aktuelno federalno uređenje Kanade, kao i specifični sistem bilingvalnosti.⁹ Međutim, legislativna rješenja su uvijek nailazila na određenu opoziciju, najčešće u samom Kvebeku, pa je kanadsko društvo već decenijama suočeno sa talasima krize koji su u nekoliko navrata doveli vrlo blizu do raspada zemlje, a naročito prilikom održavanja referenduma o nezavisnosti Kvebeka, 1980. i 1995. godine.¹⁰

Kao krucijalan problem za funkcionisanje ekonomski i socijalno inače vrlo sofisticiranog kanadskog društva pokazuju se jezičko-kulturološke razlike između anglofonih i frankofonih Kanađana. Aktom o službenim jezicima iz 1969. godine zakonski je determinisano da su službeni jezici u Kanadi engleski i francuski, da su potpuno ravnopravni, te da svi stanovnici imaju pravo da sa institucijama kanadske države saobraćaju na bilo kom od ta dva jezika.¹¹ Međutim, na taj način nagovješteni savršeni balans i harmonija nikad nisu postojali u Kanadi, niti su u međuvremenu ostvareni. Odnos između anglofone i frankofone populacije u većini slučajeva bio je problematičan, što je u velikoj mjeri bilo povezano sa različitim percepcijama identiteta.

⁸ Karl Lenz, *Kanada: Geographie, Geschichte, Wirtschaft, Politik*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 2001, 131.

⁹ Bilingvalnost u Parlamentu bila je omogućena već osnivačkim Konstitucionim aktom iz 1867. godine. Isto, 132.

¹⁰ Thomas O. Hueglin – Alan Fenna, *Comparative Federalism. A systematic Inquiry*, Toronto 2005, 55.

¹¹ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscalosa, Alabama, 2006, 136.

Stanovništvo Kanade koje govori engleskim jezikom s vremenom je izgradilo svoj specifičan identitet, koji se emancipovao kako od britanskog, s kojim je bio povezan putem imperijalnih veza, tako i od američkog, s kojim je dijelio geografsko podneblje i gotovo identičan sistem razvoja. To stanovništvo se danas osjeća kao posebna cjelina, smještena mentalitetno i kulturološki (a i geografski) „negdje između“ Velike Britanije i SAD-a, ali i kao pripadnik u jezičkom smislu u svijetu sve dominantnije porodice anglofonih zemalja. Upravo taj posljednji navedeni aspekt kanadskog anglofonog identiteta predstavlja krucijalni problem za percepciju istog od strane frankofonog stanovništva Kanade, kao i za njegovo određivanje u kontekstu sopstvenog pozicioniranja. Da li su frankofoni stanovnici Kanade Kanađani (što anglofoni stanovnici svakako jesu, tako se osjećaju i tako se iskazuju) ili su pripadnici posebne nacije koja se može determinisati kao Kvebek ili su jednostavno izdvojeni dio francuske nacije – odgovor na to pitanje je u aktualnim relacijama frankofone Kanade potpuno nemoguće dati ili bar nije moguće unisono. U tom kontekstu su za određivanje tog identiteta uvijek bili jako bitni stavovi zvanične francuske politike, koji su posljednjih decenija veoma varirali oko perspektive nezavisnost Kvebeka, od čuvenog uzvika „Živio slobodni Kvebek!“,¹² francuskog predsjednika Charlesa de Gaulea, prilikom posjete Montrealu 1967. godine, do sasvim oprečnih stavova nove generacije francuskih političara.¹³

Aktuelna legislativna konstelacija u Kanadi omogućuje frankofonim Kanađanima da uživaju prednosti službeno proklamovane bilingvalnosti gotovo u cijeloj zemlji. Ipak, raširenost frankofonih zajednica je sasvim limitirana, tako da je stvarna situacija oko ravnopravnosti jezika u Kanadi unekoliko drugačija. Kanada se sastoji od deset federalnih jedinica i tri velike posebne teritorije na sjeveru zemlje – Sjeverozapadne teritorije, Jukon i Nunavut.¹⁴ Sve tri teritorije su službeno dvojezične, ali su one vrlo rijetko naseljene. Ukupan broj stanovnika u sve tri teritorije zajedno iznosi oko 110.000. Velika većina se odnosi na plemena Indijanaca i Inuita. Osim triju teritorija jedina kanadska provincija koja je službeno bilingvalna je Novi Braunšvajg (New Brunswick), koja sa površinom od 71.450 kvadratnih kilometara i oko 740.000 stanovnika predstavlja jednu od najmanjih federalnih jedinica u Kanadi. Sve ostale federalne jedinice, osim

¹² „Vive le Québec libre!“ http://archives.cbc.ca/on_this_day/07/24/1132 (14.08.2010)

¹³ <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/231158/sarkozy-repudie-le-ni-ni-sans-ambiguite> (14.08.2010)

¹⁴ Karl Lenz, *Kanada*, 14.

Kvebeka, dakle Britanska Kolumbija, Alberta, Saskačevan, Manitoba, Njufaulnd i Labrador, Nova Skotia, Princ Edvard Ajlend, te na kraju i Ontario, kao najnaseljenija i ekonomski najmoćnija federalna jedinica, ustvari su teritorije na kojima je engleski jezik u potpunosti dominantan.

U toj konstelaciji Kvebek je jedina federalna jedinica u kojoj je francuski jezik dominantan, odnosno ima status jedinog oficijelnog jezika, što je proglašeno službenim aktom pod nazivom Povelja o francuskom jeziku (La charte de la langue française), 26. avgusta 1977. godine. Ta situacija implicira da se kompletna frankofona zajednica Kanade najčešće poistovjećuje sa Kvebekom, odnosno da frankofono stanovništvo Kvebeka uglavnom sebe vidi kao poseban identitet okružen anglofonom Kanadom.

Demografski indikatori i trendovi dodatno potvrđuju takvo stanje. Po posljednjem popisu iz 2006. godine Kanada je ukupno imala 31.241.030 stanovnika. Od tog broja 21.129.945 ili 67,64 procenta stanovnika govorilo je samo engleski jezik, 4.141.850 ili 13,26 procenata stanovnika govorilo je samo francuski jezik, dok je 5.448.850 ili 17,46 procenata govorilo oba jezika. Preostalih 520.380 stanovnika (manje od dva procenta) pripadnici su domorodačkih naroda i novijih imigrantskih grupa koji ne govore nijedan od dva kanadska službena jezika.¹⁵ Ako se situacija posmatra na bazi „jezika koji se upotrebljava u svakodnevnom životu kao prvi jezik“ onda je procenat stanovnika Kanade koji govore engleskim 66,7, stanovnika koji govore francuskim 21,4, a domorodaca i stranaca koji govore svojim jezicima čak 11,9. Međutim, u Kvebeku je procenat frankofonog stanovništva 81,8, a anglofonog samo 10,6. Osim u maloj provinciji Novi Braunšvajg, gdje procenat frankofonog stanovništva iznosi 29,7 u svim drugim provincijama on je manji od 2,5. Čak 91,2 procenta frankofone populacije Kanade živi u Kvebeku, dok istovremeno u istoj provinciji živi samo 3,6 procenata anglofone populacije.¹⁶

Kada se sve sabere čak 85 procenata stanovništva Kanade govori engleski, dok svega 31 procenat govori francuski. Taj podatak otkriva znatno veću tolerantnost i spremnost na učenje drugog jezika kod frankofone populacije, nego što je to slučaj kod anglofone. Gotovo polovina frankofonih stanovnika Kvebeka, a naročito u Montrealu,

¹⁵ <http://www40.statcan.gc.ca/101/cst01/demo15-eng.htm> (14.08.2010)

¹⁶ <http://www40.statcan.gc.ca/101/cst01/demo61a-eng.htm> (14.08.2010)

govori i engleski, s druge strane tek oko 10 procenata anglofone populacije Kanade izvan Kvebeka govori i Francuski. Uz to postoji i trend da frankofono stanovništvo koje napušta Kvebek i prelazi u druge dijelove Kanade, uglavnom brzo napušta francuski jezik nauštrb engleskog, što u konačnici dovodi do laganog, ali konstantnog opadanja procenta stanovnika Kanade koji govore francuski jezik. Ta činjenica je sasvim izvjesno povezana i sa dominacijom engleskog jezika u internacionalnim okvirima, te u tehnološkom i ekonomskom segmentu. Ipak, definitivno postojanje takve dominacije nije nikakva ustavna ili druga legislativna kategorija, ni u Kanadi, ni bilo gdje drugdje, te samim tim, svaki pokušaj nametanja stanja „koje se samo po sebi podrazumijeva“ prirodno nailazi na otpor frankofone populacije. Uz to, međutim, ide i činjenica da je broj anglofonog stanovništva u Kvebeku sve manji. U razdoblju od 1971. do 2001. godine Kvebek je napustilo 246.000 anglofonih stanovnika više nego što se u istom vremenskom razdoblju u njega uselilo, što je u velikoj mjeri dodatno smanjilo procenat anglofone populacije u toj provinciji.¹⁷

Grubi rezultat ovakve statističke analize navodi na zaključak da je Kvebek jedina frankofona kanadska federalna jedinica, a sve ostale su anglofone. U osnovi taj zaključak je tačan i upravo iz njega proizilaze problemi federalnog uređenja Kanade, koje je bez obzira na broj federalnih jedinica svedeno na klasičan bikomunalni sistem. U Kanadi se posljednjih godina i decenija, uglavnom po uzoru na Belgiju, pokreću aspekti nekih novih regionalnih identiteta, kako bi se smanjile napetosti između dvaju osnovnih jezičkih polova.

U tom kontekstu se naročito razvija poseban identitet najzapadnije provincije, Britanske Kolumbije, koja predstavlja demografski najdinamičniju regiju, naročito s obzirom na povoljne klimatske uslove koji vladaju na pacifičkoj obali u oblasti Vankuvera i njegove okoline.¹⁸ Britanska Kolumbija je sa nešto manje od 4,5 miliona stanovnika treća provincija nakon Ontarija i Kvebeka po naseljenosti i po ekonomskoj snazi u okvirima Kanade. Ono što u osnovi ide u prilog njenoj posebnosti u Kanadi samo je relativna geografska udaljenost od „kanadskog centra“, koji se nalazi na relaciji

¹⁷ Claude Belanger, *Anglophone population of Quebec, Percentage of regional population, 1861-1981*, Marionapolis College. <http://www2.marianapolis.edu/quebechistory/stats/anglo1.htm>. (14.08.2010)

¹⁸ <http://www12.statcan.ca/english/census01/products/standard/popdwell/Table-CMA-P.cfm?T=1&SR=1&PR=59&S=3&O=D> (14.08.2010)

Ontario-Kvebek. Posljednjih godina u Britanskoj Kolumbiji sve je aktuelnija namjera da se ova kanadska provincija odvoji od Kanade, te da zajedno sa američkim federalnim jedinicama Vašingtonom i Oregonom formira novu državu koja bi se zvala Kaskadija,¹⁹ međutim u trenutnim okvirima ta varijanta predstavlja manjinsku opciju, te više služi za slanje potencijalnih poruka centralnim vlastima u Otavi i Vašingtonu, radi dobijanja novih beneficija. Slične namjere postoje i u državi Alberta, koja je takođe tokom posljednjih decenija jako napredovala i demografski i ekonomski.²⁰

I u Britanskoj Kolumbiji i u Alberti postojale su i postoje namjere da se osnuje posebna grupacija zapadnokanadskih država, ali sve navedene inicijative nemaju primarnu funkciju u kontekstu odnosa kanadskog federalnog uređenja i jezičke konstelacije, nego su mahom namjerno isticane i od strane saveznih organa, kako bi se u izvjesnoj mjeri minimizirao problem Kvebeka, odnosno kako bi se Kvebek predstavio kao „jedan od problema“ s kojima se susreće kanadska federacija. Iako posljednjih godina nije bilo direktnih inicijativa za raspisivanje novog referenduma o nezavisnosti Kvebeka, problem te države ostaje ključni izazov u federalnom uređenju Kanade s obzirom na jezik. Položaj Kvebeka u Kanadi je pitanje percepcije i mogućnosti tolerancije jezičko-kulturološke većine i manjine na različitim prostorima (i u cijeloj Kanadi i u samom Kvebeku), te će u narednim godinama i decenijama federalistički sistem u Kanadi biti pod konstantnim pritiskom evolucije ovog procesa.

Federalistički sistem u Švajcarskoj s obzirom na jezičke distinkcije

Problem identiteta frankofonog stanovništva Kvebeka u Kanadi, je problem koji se u izvjesnoj mjeri može porediti sa situacijom oko identiteta različitih jezičkih zajednica u Švajcarskoj. Jedna od krucijalnih razlika je dužina istorijskog iskustva u tim slučajevima, jer dok je kanadska bilingvalnost tekovina druge polovine 18. vijeka, švajcarska multilingvalnost se počela razvijati od samog početka stvaranja saveza švajcarskih kantona 1291. godine, odnosno nastanka stare Švajcarske Konfederacije

¹⁹ <http://www.zapatopi.net/cascadia/#FACT> (14.08.2010)

²⁰ Osnovana je i Separatistička partija Alberte, koja je na izborima dosad ostarivala skromne rezultate. <http://www.separationalberta.com/leaderltr200509.asp> (14.08.2010)

(Eidgenossenschaft) 1351. godine.²¹ Tokom 15. vijeka Švajcarska Konfederacija je uglavnom dostigla konture današnje Švajcarske, te je jezičko stanje na toj teritoriji već tada predstavljalo pravi melanž uticaja sa prostora Njemačke, Francuske i Italije. Dominacija i interakcija ta tri jezika ostala je do danas karakteristika švajcarskog multilingvalnog prostora.

Osim njemačkog, francuskog i italijanskog jezika, četvrti službeni jezik u Švajcarskoj je retoromanski. Njegov status službenog jezika priznat je saveznom ustavnom odlukom 1938. godine. Danas retoromanskim jezikom u Švajcarskoj govori svega oko 35.000 ljudi, te on ima status službenog jezika samo u jednom kantonu (Graubinden/Grišun), gdje ga faktički dijeli sa njemačkim i italijanskim jezikom. Najbrojnija jezička grupa u Švajcarskoj izvan četiri službena jezika je grupa „srpsko-hrvatskog govornog područja“, kojoj po popisu iz 2000. godine pripada 103.350 stanovnika, odnosno gotovo tri puta više od populacije koja govori retoromanskim jezikom.²²

Njemački jezik je po procentima dominantan jezik u Švajcarskoj. Po posljednjim popisu, iz 2000. godine, njemačkim jezikom u Švajcarskoj govori 63,7 procenata od 7.288.010 stanovnika Švajcarske. Francuskim jezikom govori 20,4, a italijanskim 6,5 procenata stanovništva. Ova disperzija je precizno vezana za specifično kantonalno federalno uređenje Švajcarske. U Švajcarskoj postoji 26 kantona. Njemački je službeni jezik u 17 kantona, uključujući i najmnogoljudniji švajcarski kanton Ciriš koji ima 1.247.906 stanovnika. Francuski je službeni jezik u četiri kantona (Ženeva, Val, Nojšatel i Jura). Italijanski je službeni samo u jednom kantonu – Tičino, te u njemu 83,1 procenata stanovnika govori italijanski. U tri kantona i njemački i francuski jezik imaju službeni status, iako npr. u kantonu Bern čak 84 procenata stanovništva govori njemački, dok s druge strane u kantonima Fribur/Frajburg i Vale/Valis 63,2, odnosno 62,8 procenata govori francuski. Naprijed navedeni kanton Graubinden/Grišun je jedini u kojem se govore tri jezika, mada i u njemu čak 68,3 procenata stanovnika govori njemački.²³

²¹ Volker Reinhardt, *Geschichte der Schweiz*, C.H. Beck, München 2006, 46.

²² http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/infothek/lexikon/bienvenue_login/blank/zugang_lexikon.Document.52217.pdf, 11 (16.08.2010)

²³ Isto, 23.

Pomjeranja jezičkih linija i proporcija su generalno minorna, ne samo tokom decenija, nego i vijekova, ali ipak postoje. Njemački jezik je u procentima u razdoblju od 1970. do 2000. godine neznatno opao u kontekstu udjela u kompletном stanovništvu (sa 64,9 na 63,7 procenata), dok je francuski unekoliko ojačao (sa 18,1 na 20,4 procenta). Procentualno gledano najviše je oslabila pozicija italijanskog jezika, kojim je 1970. godine govorilo 11,9, a 2000. svega 6,5 procenata. Retoromanski, koji je, u osnovi, dijalekt italijanskog, sa izraženim franko-provansalskim, a i njemačkim uticajima, do druge polovine 19. vijeka bio je prilično stabilan na mahom planinskom i izolovanom prostoru jugoistočne Švajcarske, ali je od tada, zahvaljujući industrijalizaciji i intenzivnijim migracionim interakcijama sve više bio potiskivan od strane njemačkog. Danas je retoromanski sveden na status koji bi se mogao determinisati kao „odlično zaštićen manjinski jezik“. Pripadnici italijanske govorne zajednice se plaše da bi se sličan scenario u budućnosti mogao dogoditi i sa italijanskim jezikom.

Činjenica je da su za interne odnose u Švajcarskoj tokom cijele istorije države bili ključni odnosi njemačke i francuske govorne zajednice. Još od 16. vijeka Švajcarska je stekla poziciju medijacionog prostora između Njemačke i Francuske,²⁴ te su se na njenoj teritoriji intenzivno preplitali uticaji koji su dolazili iz, u tom periodu, dvije najznačajnije evropske državne cjeline. Recepcija tih uticaja je bila vrlo različita, tako da odnosi unutar same Švajcarske nisu uvijek bili harmonični, uprkos davno proklamovanoj neutralnosti, koja je već tada zemlji donosila određene beneficije. U Švajcarskoj je 1847. godine vođen građanski rat (Sonderbundskrieg),²⁵ koji je bio uzrokovan željom pojedinih kantona za manjom centralizacijom, ali je bio povezan i sa religijskim nasljeđem, jer su kantoni u centru i na jugozapadu zemlje uglavnom bili katolički, dok su sjevernoistočni i sjeverozapadni kantoni bili protestantski. Centralisti su pobijedili i Švajcarska je 1848. pretvorena u modernu federaciju.

Tokom Prvog i Drugog svjetskog rata Švajcarska je zadržala svoju neutralnost, ali su, naročito tokom Prvog svjetskog rata, postojale jake međusobno suprotstavljene snage u zemlji koje su zagovarale pristupanje Njemačkoj, odnosno pristupanje Francuskoj.²⁶ Pri

²⁴ Herfried Münkler – Hans Grünberger – Kathrin Mayer (Hrsg.), *Nationenbildung. Die Nationalisierung Europas im Diskurs humanistischer Intellektueller. Italien und Deutschland*, Berlin, 1998, 218.

²⁵ Eberhard Weiss, *Der Durchbruch des Bürgertums 1776-1847*, Weltbild Geschichte Europas, Band 4, Berlin 2002, 498.

²⁶ Volker Reinhardt, *Geschichte der Schweiz*, C.H. Beck, München 2006, 248.

tome je podjela išla upravo jezičkom linijom, te je labavi termin „švajcarski nacionalni identitet“ tada došao u veliku krizu, pod pritiskom aspekata njemačkog, odnosno francuskog identiteta Švajcaraca koji govore njemačkim i francuskim jezikom. Održavanje neutralnosti u Prvom svjetskom ratu bilo je od presudnog značaja za spoznaju stvarnih dimenzija kapitalizacije pozicije maksimalne neutralnosti tokom narednih decenija. U tom smislu je Drugi svjetski rat već predstavljao izvjesnu rutinu. U svakom slučaju već od kraja Prvog svjetskog rata Švajcarska je postala sjedište ključnih međunarodnih organizacija, što je ostala do danas.

Ipak, i nakon Drugog svjetskog rata u Švajcarskoj su se dešavale izvjesne interne trzavice, kao što je bilo odvajanje novog frankofonog kantona Jura, od kantona Bern, što je tokom sedamdesetih godina izazvalo veliku ustavnu krizu, te je čak bilo povezano i sa terorističkim napadima grupa koje su po svaku cijenu zagovarale stvaranje posebnog kantona, koje je konačno realizovano 1979. godine.²⁷ Nakon toga su uslijedile naknadne manje promjene internih granica, koje su takođe bile povezane sa regulacijom granice između njemačkog i francuskog govornog područja.

Specifičnosti, a i prednosti, švajcarskog multijezičkog i federalnog sistema u odnosu na kanadske i belgijanske pandane mogu se sublimirati u okviru sljedećih činjenica:

-iako je i u Belgiji i u Kanadi urađeno mnogo na promociji koncepta jedinstvene nacije, taj koncept u stvarnosti nikad nije zaživio, dok je u Švajcarskoj on, uprkos povremenim krizama, preovlađujući već stotinama godina;

-iako se pripadnici različitih jezičkih grupa u Belgiji i Kanadi mogu pohvaliti bogatim iskustvom zajedničkog djelovanja i koegzistencije, oni su u prošlosti ipak prolazili kroz razvojne faze izrazitih međusobnih sukoba, pa i ratova, odnosno faze u kojima su esencijalna prava jedne grupe bila direktno ugrožavana od strane druge grupe, što se i danas neposredno reflektuje u napetim odnosima između njih. S druge strane u Švajcarskoj su pripadnici jezičkih grupa uglavnom međusobno živjeli mirno, nisu vodili ratove po jezičkim linijama, odnosno zbog jezičkih linija, i na globalnom državnom nivou nisu postojali slučajevi jezičke represije;

²⁷ http://www.isyours.com/e/guide/arc_jurassien/secession.html (16.08.2010)

-iako su i Belgija i Kanada već prilično stari federalni sistemi, nastali u 19. vijeku, švajcarski sistem je sa svojih 720 godina iskustva neuporedivo stariji;

-iako su i Belgija i Kanada učinile mnogo na internoj regionalizaciji i partikularizaciji jezičkih cjelina, Švajcarska je ipak učinila mnogo više, jer je u njenom slučaju riječ o čak 26 federalnih jedinica na prostoru od 41.285 kvadratnih kilometara, dok ih u Belgiji i Kanadi ima mnogo manje. U slučaju Švajcarske jedna prosječna federalna jedinica ima nešto manje od 1.600 kvadratnih kilometara i oko 280.000 stanovnika, a u slučaju Kanade ekvivalentna jedinica ima gotovo milion kvadratnih kilometara i oko tri miliona stanovnika;

-iako i Belgija i Kanada spadaju u bogatije zemlje svijeta, sposobne da u velikoj mjeri novcem amortizuju interne problemske situacije, te da razvijaju sofisticirane sisteme na planu zaštite jezičkih prava, Švajcarska je još znatno bogatija zemlja od svojih federalističkih konkurenata, te je u stanju da neuporedivo više investira u svoj sistem federalne multijezičnosti i

-iako i Kanada, a naročito Belgija, imaju bogato iskustvo u različitim aspektima neutralnog pozicioniranja, te domaćinstva internacionalnim organizacijama, što generalno u izvjesnoj mjeri utiče na amortizaciju internih problema (što je posebno vidljivo u slučaju Belgije, odnosno Brisela), Švajcarska ipak ima mnogo bogatije i duže slično iskustvo, te je njena sposobnost da kapitalizuje svoju neutralnu poziciju, a samim tim i da unekoliko pojača internu stabilnost, apsolutno bez premca u svijetu.

Evucija federalizma i jezičke konstelacije u Belgiji²⁸

²⁸ S obzirom da je u prvoj projektnoj studiji *Krucijalni aspekti federalizma u kontekstu savremene komparativne analize federalističkih sistema u Evropi i svijetu*, u okviru jedinice *Istorijski aspekti federalizma* (naročito na str. 39-42) predstavljena opšta analiza belgijanskog federalizma i njegovog razvoja, u predstojećem poglavlju će biti riječi samo o jezičkim dimenzijama federalističkog ustrojstva Belgije.

Za percepciju pozicije jezika u federalnim sistemima u slučaju Kanade i Švajcarske značajnu dimenziju predstavlja osjećaj internog nacionalnog identiteta različitih govornih zajednica. Dok je u slučaju Švajcarske definitivno prevladao švajcarski nacionalni identitet, a u slučaju Kanade postoji sasvim izvjesna konfuzija u kontekstu nacionalne orijentacije frankofonih stanovnika, dotle je u Belgiji situacija u smislu osnovnih jezičkih pozicija puno jednostavnija, odnosno zasniva se na jasnoj nacionalnoj podjeli. Belgiju od njenog začetka 1830. godine čine dva naroda, Flamanci i Valonci. Ta dva naroda već 180 godina nastoje živjeti u svojevrsnoj ravnoteži.

Sama takva polazna pozicija predstavlja problemsku situaciju. Jer bez obzira na bogatstvo historijskog repertoara u smislu interakcije država i naroda u Evropi koje su rezultirale vrlo različitim oblicima mješavina i suživota, evropsko i svjetsko državotvorno historijsko iskustvo perioda prije stvaranja belgijanske države, a naročito u toku samog 19. vijeka kada je ona stvorena, uglavnom se baziralo na matrici nastanka nacionalnih, tj. jednonacionalnih država. To se odnosilo i na Francusku, Njemačku i Holandiju, države koje su tada okruživale Belgiju,²⁹ te presudno uticale na njeno stvaranje i razvoj, kao što, u osnovi, i danas imaju jak uticaj na njene interne procese. To se, isto tako, odnosilo i na zemlje koje ni u tom trenutku, a ni danas, nisu bile jednonacionalne, kao što su Španija i Velika Britanija, ali su imale unutrašnje komponente (Špance, odnosno Engleze) koje su demografski, politički i ekonomski bile do te mjere dominantne da je njihovo djelovanje mahom izgledalo kao klasično djelovanje jednonacionalnih država i politika.

Izvjesno je da je u trenutku stvaranja Belgije sama Švajcarska Konfederacija predstavljala uzor, ali je u mnogome prenebregnuta činjenica da je ona tada postojala već 540 godina, te da su se Švajcarci sa svojim zajedničkim interesima odavno pretvorili u vrlo koherentnu grupu. Istovremeno, Belgija je stvorena kao država dva naroda, od kojih se faktički tražilo da se pretvore u jedan upravo tokom 19. vijeka, vijeka nacionalnih revolucija i nacionalnih zaokruživanja. To se tokom tog vijeka jednostavno nije moglo dogoditi, a nije se moglo dogoditi ni kasnije. Uprkos zajedničkom iskustvu koje je sada naraslo na već 180 godina, Belgija je konstantno predstavljala priču o dva paralelna, ali često i suprotstavljena razvoja, flamanskom i valonskom.

²⁹ Njemačka je, doduše, u trenutku samog stvaranja Belgije, bila organizovana u labavi Njemački Savez. Moderna jedinstvena država nastala je tek 1871. godine. Diether Raff, *Deutsche Geschichte. Vom alten Reich zum vereinten Deutschland*, München 2001. Ipak, jedinstveni njemački identitet postojao je i duboko u srednjem vijeku.

Međutim, priča o belgijanskom federalizmu je mnogo mlađa. Belgija je u federalnu zajednicu transformisana tek 1993. godine, nakon niza decentralizacijskih reformi koje su se razvijale počev od 1970. godine.³⁰ Već u tom trenutku u svojoj nedugoj istoriji Belgija je imala mnogo problema oko efikasne jezičke organizacije. Nakon stvaranja države jedini zvanični jezik je bio francuski, jer je tako htjela valonska zajednica, koja je kulturološki i ekonomski tada bila izrazito dominantna.

U slučajevima formiranja modernih federalnih struktura, između ostalog i tokom 19. vijeka, zakonodavci se se najčešće susretali sa velikim izazovima neophodnosti transformacije drevnih nedemokratskih zaostavština u moderne sofisticirano demokratske institucije. U slučaju Belgije nakon 1830. godine dogodio se dodatan problem: stari sistem represije, oličen u nepopularnom španskom, austrijskom i holandskom vladanju tokom prethodnih vijekova, zamijenjen je de facto novim sistemom represije. U trenutku stvaranja države, koja je od samog početka proklamovana kao moderna i demokratska, nije se puno obraćala pažnja na činjenicu da 60 procenata stanovništva te države, koje su činili Flamanci, koji inače govore holandskim jezikom, niko nije pitao za mišljenje o jezičkom ustrojstvu novostvorene zemlje. U situaciji kada se gotovo 100 godina većina stanovništva zemlje bori za pravo da njen jezik bude priznat kao ravnopravan službeni jezik zemlje, teško je govoriti o ravnomjernom i progresivnom demokratskom razvoju, a još teže je očekivati budućnost u kojoj tako dugo razdoblje represije neće ostaviti posljedice.

Flamanska govorna zajednica tek je 1898. godine uspjela da izbori legislativno pravo na dvojezičnost, ali je morala čekati još 34 godine da bi to pravo i zvanično bilo implementirano u praksi.³¹ Uz činjenicu da je flamanska zajednica bila optuživana od strane valonske zajednice za svojevrsnu izdaju zemlje i u Prvom i u Drugom svjetskom ratu, odnosno da su dvije zajednice imale prilično različite stavove oko pozicioniranja zemlje u tim kompleksnim istorijskim trenucima, stvorena je atmosfera u kojoj je objektivno teško moguće održati efikasnu koegzistenciju i praviti dugoročne planove.

U decenijama nakon Drugog svjetskog rata dogodila se krucijalna promjena na ekonomskom planu. Flandrija je tokom šezdesetih godina 20. vijeka ekonomski prestigla

³⁰ Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? – Der flämisch-wallonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft*, Regionalisierung in Europa, Band 3, Opladen 2003, 173-174.

³¹ Claus Hecking, *Das politische System Belgiens*, Opladen 2003, 72.

Valoniju,³² nakon što je više od 130 godina bila u drugom planu. Od tog trenutka faktički su stvoreni svi uslovi za transformaciju Belgije u federalnu državu, a i za stvaranje specifične jezičke organizacije. Kako je rasla flamanska ekonomska premoć (a danas i dalje raste), tako je Flandrija sve više postajala isljučivi pokretač decentralizacijskih reformi.

Centralne vlasti u Belgiji, a pogotovo briselski krugovi, koji su dobili na značaju uz činjenicu da je Brisel postao sjedište i NATO-a i Evropske Unije, nastojali su da usmjere federalizacijske reforme u smjeru neutralizacije karakterističnih napetosti u bikomunalnom sistemu. To je, kao i u kanadskom slučaju, značilo dodatno forsiranje alternativnih identiteta, kako bi se broj federalnih jedinica institucionalno povećao, pa bi u novonastaloj disperziji identiteta bilo unekoliko lakše održati jedinstvo države, koje je dovedeno u pitanje sukobom dviju preovlađujućih grupa. U takvoj situaciji posebno su do izražaja došli sam Brisel, kao jedina dvojezična regija u Belgiji, te njemačka govorna zajednica, kao treća jezičko-kulturološka cjelina u državi.

Federalne reforme su se u Belgiji razvijale u dva smjera: u jednom kontekstu država se dijelila na tri posebne ekonomske cjeline – Flandriju, Valoniju i Brisel, a u drugom kontekstu se dijelila na tri kulturološke cjeline, koje su se, ustvari, poklapale sa jezičkim zajednicama – holandsku (flamansku), francusku (valonsku) i njemačku. Same jezičke, a i neke etničke determinante u Belgiji su, međutim, oduvijek predstavljale problem. U slučaju njemačke govorne zajednice uopšte nije sporno da ona govori njemačkim jezikom, ali je kompleksnija situacija oko njenog etničkog nominovanja. Pripadnici te zajednice se, naime, u okvirima proklamovane političke korektnosti ne nazivaju Nijemcima, nego faktički, „Belgijancima koji govore njemačkim jezikom“.³³ Ovaj konstrukt je jedan od klasičnih kompromisa sofisticiranog belgijanskog federalizma. Iako je u slučaju njemačke govorne zajednice u Belgiji van svake sumnje riječ o grupi koja je pripadala njemačkoj nacionalnoj cjelini, dok nakon završetka Prvog svjetskog rata u okviru aneksionih kompenzacija teritorija oko Eupena i Malmedija nije priključena Belgiji, belgijanska percepcija kao i autopercepcija te etničke grupe ostala je vrlo kompleksna. Oko 70.000 stanovnika koji su došli pod vlast Belgije na neki način su

³² Frank Berge - Alexander Grasse, *Belgien*, 108.

³³ Claus Hecking, *Das politische System Belgiens*, 102.

postali zarobljenici nove države, ali su im uskoro omogućena značajna prava, između ostalog i u jezičkom smislu.

Nakon Drugog svjetskog rata i epizode kolaboracije sa nacističkim vlastima, što je dodatno uticalo na sliku te zajednice u belgijanskim okvirima, nastala je konstelacija izražene napetosti između Flamanaca i Valonaca, što je postala platforma sa koje je počeo veliki uspon statusa njemačke govorne zajednice u Belgiji. Zakonom o jezičkim zajednicama iz 1963. godine njemački jezik je postao treći službeni jezik u Belgiji. Kroz prvu federalističku reformu iz 1970. godine faktički je stvorena posebna njemačka kulturna oblast u Belgiji, kao ravnopravna sa dvjema preostalim. Kroz naredne reforme tokom sedamdesetih i osamdesetih godina 20. vijeka njemačka govorna zajednica je dodatno dobila na institucionalnoj dubini, a istovremeno je njena uloga u zaoštrenim odnosima dviju dominantnih jezičkih grupa postajala sve više medijatorska. Tako je zaključno sa finalnom transformacijom Belgije u federalnu državu, 1993. godine, njemačka govorna zajednica postala jedna od tri (kulturološke) federalne jedinice u Belgiji. Tokom posljednjih godina predstavnici ove zajednice se, u svjetskim okvirima, zahvaljujući blagodetima sofisticiranog belgijanskog federalizma najčešće nazivaju „najzaštićenija nacionalna manjina na svijetu“.³⁴ Pri tome oni se ne osjećaju kao manjina, nego kao pravi Belgijanci, i to više nego Flamanci ili Valonci, jer upravo su tih 70.000 stanovnika razbijenih u dvije male geografske oblasti na istoku Valonije najviše dobili u evoluciji belgijanskog federalističkog sistema.

Ipak, neke restrikcije koje su definitivno relikv prošlosti, ostale su i dalje na snazi. Aneksija oblasti na istoku Belgije nakon Prvog svjetskog rata, odnosno 1920. godine,³⁵ nije bila demokratski čin, jer nije, između ostalog, bilo demokratskog referenduma koji bi takav čin na adekvatan način potvrdio.³⁶ Percepcija njemačke govorne zajednice kao „bivših Nijemaca“ i „otvorenih nacističkih kolaboratora“ u Belgiji u određenoj mjeri je uticala na to da se toj grupi ipak nije omogućilo da ima sve ingerencije kao što imaju

³⁴ Carlo Lejeune, Andreas Fickers, Freddy Cremer, *Spuren in die Zukunft. Anmerkungen zu einem bewegten Jahrhundert*, Lexis, Büllingen 2001, 11.

³⁵ Oblasti su potpuno inkorporirane u Belgiju 1925. godine. Ulrike Schwieren-Höger & Jörn Sackermann, *Ostbelgien und die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Eupen 2006.

³⁶ Referendum je, doduše, organizovan, ali je poslužio samo kao sredstvo političkog pritiska, tako da građani koji su govorili njemačkim nisu ni smjeli da mu pristupe zbog straha od represalija. Winfried Dolderer, *Um Sprache und Volkstum. Deutsche Belgienbilder im nationalen Diskurs*, in Johannes Koll (Hrsg.), *Nationale Bewegungen in Belgien. Ein historischer Überblick, Niederlande-Studien*, Band 37, Münster 2005, 155-178.

Flandrija i Valonija, odnosno Flamanci i Valonci. Njemačka govorna zajednica je u kulturološkom smislu stekla status jedne od tri federalne jedinice, ali ga nije stekla u drugom paralelnom obliku belgijanskog federalizma, odnosno u ekonomskom smislu.

U okviru ekonomske federalne organizacije (tj. podjele na regione) njemačka govorna zajednica je jednostavno dio Valonije. U kontekstu te pripadnosti Valoniji vide se takođe ostaci prošlosti, a donekle i francuskog uticaja u Belgiji, naročito u Valoniji, prvenstveno u smislu ophođenja prema Njemačkoj nakon Prvog svjetskog rata. Naime, odlukama belgijanskih, odnosno valonskih vlasti, njemačka govorna zajednica je podijeljena na dva geografska dijela, jer je dio oko Malmedija, koji je takođe anektiran 1920. godine, priključen francuskoj govornoj zajednici. Takva konstelacija je ostala do danas, te ona u svakom slučaju razbija geografsko, a samim tim i kulturološko jedinstvo njemačke govorne zajednice. Osim toga, ta zajednica je priključena samo Valoniji i nema dodirnih tačaka sa Flandrijom (iako se nalazi veoma blizu granice sa Flandrijom, odnosno holandskom govornom zajednicom), što je upućuje na pregovore oko njenog statusa striktno sa Valonijom, a ne sa prema njoj imanentno naklonjenijom Flandrijom. Restrikcije njemačke govorne zajednice su logički povezane sa samim demografskim odnosima unutar Belgije, jer ona sa svojih 73.675 stanovnika predstavlja manje od jednog procenta od gotovo 10,7 miliona stanovnika cijele države, ali to samo po sebi ne znači da je njeno restriktivno pozicioniranje povezano sa striktno demokratskim odlukama.

Brisel je takođe veoma prosperirao u kontekstu svog statusa unutar države, jer je on, za razliku od njemačke govorne zajednice, dobio status regije, tako da u ekonomskom kontekstu ima ingerencije kakve imaju i dvije preostale regije, Flandrija i Valonija. Međutim, Brisel nije kulturološka federalna jedinica sam za sebe, nego faktički pripada objema velikim zajednicama, s obzirom na činjenicu da je prostor Brisela dvojezičan. Kako je Brisel sjedište navedenih značajnih evropskih i svjetskih organizacija, tako je postao i veliki finansijski centar, te upravo ogromna količina novca koja se u njemu koncentrisala omogućuje razvoj sofisticirane jezičke organizacije, što između ostalog implicira postojanje raznih institucija za zaštitu multijezičnosti i u gradskim opštinama gdje postoje izrazite flamanske, odnosno valonske većine.

S druge strane, upravo je Brisel centralna personifikacija belgijanskog jezičkog paradoksa. Sukob holandskog jezika (Flamanci ga često nazivaju flamanski) u Belgiji sa

francuskim (jezik Valonaca je definitivno francuski, mada se valonski dijalekt malo razlikuje od standardnog francuskog) nema iste dimenzije kao sukobi engleskog i francuskog jezika u Kanadi ili „sukob“ francuskog i njemačkog jezika u Švajcarskoj. Naime i engleski i njemački u dotičnim slučajevima, a i uopšte, imaju ogroman značaj i generalno su ukupno rašireniji u svijetu nego francuski jezik.³⁷ To ne važi za holandski jezik, koji je, bez obzira na dodatno prisustvo 16 miliona Holandana koji govore istim jezikom odmah s druge strane granice, ipak regionalni jezik bez svjetske dimenzije i značaja, te u generalnim trendovima ne može biti kontrapunkt francuskom. Sve to implicira da se Brisel kontinuirano pretvara u frankofoni grad, jer prisustvo internacionalnih institucija navodi stanovnike da se koriste jezikom koji ima veću međunarodnu dimenziju, u čemu holandski jezik ne može parirati francuskom. U procentima gledano, danas svega sedam procenata stanovnika Brisela navodi samo holandski jezik kao maternji, dok 8,6 procenata navodi i francuski i holandski. S druge strane čak 57 procenata navodi samo francuski kao maternji, a 11 procenata navodi „francuski i neki drugi jezik“. Ukupno 28 procenata stanovnika Brisela dobro govori holandski jezik, dok istovremeno čak 96 procenata dobro govori francuski jezik. Još krajem 18. vijeka Brisel je bio grad u kojem se gotovo isključivo govorilo holandski. Međutim, pomenute ekonomske implikacije uticale su na to da mnoge flamanske porodice pređu na francuski jezik, a proces je bio dodatno potpomognut konstantnom intenzivnom imigracijom frankofonog stanovništva u Brisel. Posljednjih decenija u Brisel dolaze i mnogi stranci, koji gotovo po pravilu govore francuski, ali ne i holandski.³⁸

Zbog svega navedenog, primjer Belgije predstavlja posebno sofisticiran oblik jezičkog federalnog ustrojstva, sa jedinstvenim sistemom preplitanja kulturoloških i ekonomskih ingerencija. Ipak, taj sistem je naročito posljednjih godina pod velikim pritiskom, jer mnogi njegovi protagonisti smatraju da ga je moguće i dalje unaprijediti, što, s druge strane, izaziva implikacije da je to nemoguće, te da je raspad države neminovan. U aktuelnoj konstelaciji primjer Belgije je najveći izazov u kontekstu

³⁷ Bez obzira što francuski, u okviru institucija Ujedinjenih nacija ima status svjetskog jezika, dok npr. njemački nema. Francuski jezik je maternji za oko 67,8 miliona ljudi, a njemački za 90,3 miliona ljudi. http://www.ethnologue.org/ethno_docs/distribution.asp?by=size (16.08.2010)

³⁸ Rudi Janssens, *Taalgebruik in Brussel en de plaats van het Nederlands. Enkele recente bevindingen*, Brussels studies, Nummer 13, 7 januari 2008. http://www.brusselsstudies.be/PDF/NL_51_BruS13NL.pdf (17.08.2010)

poimanja održivosti efikasnog multijezičkog sistema u zajednicama koje su proklamovano višenacionalne.

Odnos regionalizma, identiteta i jezika u Francuskoj

Za globalnu evropsku i svjetsku praksu u kontekstu odnosa federalističkog i regionalnog uređenja baziranog na zaštiti regionalnih i manjinskih jezičkih prava jedan od najilustrativnijih primjera predstavlja Francuska, iako se u tom slučaju i ne radi o zemlji koja je federalistička, odnosno čije se državno uređenje može tretirati kao federalizam. S druge strane, tradicionalne regionalne, pa i jezičke posebnosti Francuske uvijek su predstavljale veliki izazov za njeno centralističko državno ustrojstvo.

Kompleksnost situacije u Francuskoj implicirana je samom činjenicom da u i u lingvističkom miljeu postoje velike podjele oko percepcije francuskog jezika i njegovih dijalekata, odnosno statusa pojedinih jezika ili dijalekata koji se govore na prostoru Francuske. Po nekim definicijama jezici kao što su šampanjski, lorenski, pikardijski, burgundijski ili valonski nemaju status posebnog jezika, nego su samo dijalekti francuskog jezika.³⁹ Slična problematika percepcije se odnosi i na jezike, odnosno dijalekte na prostoru južne Francuske.

Iako je oksitanski jezik znatno drugačiji u odnosu na francuski, nego što je to slučaj sa bilo kojim od prethodno pomenutih dijalekata, postoje vrlo različiti stavovi prema njegovom statusu, pri čemu se i on vrlo često tretira samo kao dijalekt francuskog jezika. Dodatni problem predstavlja činjenica da bez obzira na postojanje regija kao što je Akvitanija (koja je vezana samo za uski prostor jugozapadne Francuske) ili Langedok (čije je samo ime vezano za oksitanski jezik), Oksitanija kao regija koja bi obuhvatala cijelu južnu Francusku od španske do italijanske granice nikad nije postojala u tom obliku, odnosno na prostoru Oksitanije koji je mnogo više kulturni, nego geografski i politički konstrukt, nikad se nije govorilo jedinstvenim jezikom. Akvitanski, gaskonjski,

³⁹ Georg Kremnitz, *Das Okzitanische: Sprachgeschichte und Soziologie*, Niemeyer, Tübingen 1981.

langedoški, provansalski i mnogi drugi varijeteti bili su i jesu često udaljeni dijalekti, a ponekad se se tretirali i kao potpuno različiti jezici.⁴⁰

Postoje dijalekti, kao što je franko-provansalski, koji sasvim jasno predstavljaju prelazne oblike između standardnog francuskog i standardnog italijanskog jezika. Isti slučaj, samo u drugačijem obliku važi i za korzikanski jezik. S druge strane katalonski jezik je zvanično priznat kao poseban jezik, a on se govori i u nekim manjim dijelovima Francuske na granici sa Španijom, odnosno regijom Katalonija. Oksitanski dijalekti naročito na zapadu u velikoj mjeri podsjećaju na katalonski jezik, pa se i sam oksitanski, kao jezik, uglavnom posmatra kao prelazni oblik između francuskog i španskog jezika, međutim, na istoku, opet ima više uticaja italijanskog jezika.⁴¹ Potpuno je drugačija situacija sa nekim drugim jezicima na teritoriji Francuske koji u svakom slučaju ne spadaju u romansku porodicu jezika. U tu grupu spadaju alzaški, koji je dijalekt njemačkog, bretonski, koji je dio keltskog jezičkog korpusa, te baskijski, koji predstavlja sasvim poseban jezik. Pozicija svakog od ovih jezika i dijalekata u Francuskoj predstavlja izvor kontroverzi zbog generalno osjetljive jezičke politike.

Francuska Vlada je tokom prethodnih decenija često i sama vodila kampanje za spoznaju stvarnog stanja jezika u Francuskoj. Između ostalog, za potrebe Vlade aprila 1999. godine Bernard Cerquiglini, direktor Nacionalnog instituta za francuski jezik (l'Institut national de la langue française), sastavio je detaljan izvještaj o stanju jezika u Francuskoj. Izvještaj, sa značajnim naslovom *Francuski jezici (Les langues de la France)*, dostavljen je Ministarstvu nacionalnog obrazovanja, istraživanja i tehnologije, te Ministarstvu kulture i komunikacija, kako bi se preciznije mogla odrediti državna politika u segmentu jezika. Cerquiglini je u svom izvještaju nabrojao preko 70 jezika (od čega se, doduše, oko 50 odnosilo na jezike u prekomorskim regijama i teritorijama) kojima bi, u skladu sa Evropskom poveljom o regionalnim i manjinskim jezicima⁴² trebalo dati

⁴⁰ Brigitte Schlieben-Lange, *Okzitanisch: Grammatikographie und Lexikographie*, Lexikon der Romanistischen Linguistik V, 2: (1991), 105-126, ovdje 111.

⁴¹ Georg Kremnitz, *Das Okzitanische*, 14.

⁴² O ovoj povelji će se u tekstu opširnije govoriti kasnije.

zvaničan privilegovan status.⁴³ Međutim, njegovi stavovi su od strane pojedinih francuskih institucija determinisani kao neprihvatljivi.

Izuzetno značajnu ulogu u kontekstu kreiranja jezičke politike u Francuskoj ima Francuska Akademija (L'Académie Française). Ova institucija osnovana je 1635. godine,⁴⁴ i predstavlja jednu od najstarijih institucija zasnovanih na principima modernom nauke u cijelom svijetu. Akademija ima društvenu ulogu svojevrsnog službenog tumača francuskog vokabulara i gramatike. Već decenijama Akademija figurira kao bastion konzervativnog pristupa jezičkoj evoluciji, te je u javnosti uvijek bio vrlo intenzivno prisutan njen stav prema očuvanju potpune čistoće francuskog jezika, ali i prema njegovom jedinstvenom izrazu, što podrazumijeva isključivanje svake regionalističke inicijative, koja bi u perspektivi situaciju oko jezika mogla učiniti komplikovanom.

Nepobitna je činjenica da bez obzira na sav prestiž i značaj same Akademije kao institucije, njeni stavovi u osnovi predstavljaju stavove samo 40 njenih članova.⁴⁵ Unekoliko za savremenu percepciju same Akademije značaj ima i podatak da pojedinci kao što su istaknuti pisci i filozofi kao Jean Jacques Rousseau, Jean-Paul Sartre, Honoré de Balzac, René Descartes, Denis Diderot, Gustave Flaubert, Molière, Marcel Proust, Jules Verne i Émile Zola nikad nisu bili članovi te ustanove.

Javna kritika u Francuskoj se temeljila i na jasnim spoznajama da je još u 19. vijeku manje od trećine stanovnika Francuske govorilo „čistim“ francuskim jezikom, te da i danas najmanje četvrtina stanovnika Francuske posjeduje određeno znanje nekog od regionalnih jezika. Posebno je intenzivno poznavanje alzaškog jezika, koji je u velikoj mjeri derivat, odnosno dijalekt, njemačkog jezika, na prostoru istočnog Alzasa, uz granicu sa Njemačkom. Predsjednik Regionalnog savjeta Alzasa, Adrien Zeller, javno je izjavio da postavljanje dvojezičnih putokaza na ulicama ili korištenje regionalnih jezika na televiziji nikako ne može biti tumačeno kao akt podjele ili verifikacija secesionističkih namjera, kao što je to bio slučaj upravo od strane pojedinih medija, pa i akademika. Od

⁴³ Bernard Cerquiglini, *Les langues de la France, Rapport au Ministre de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie et à la Ministre de la Culture et de la Communication*, Avril 1999. Tekst izvještaja na http://www.culture.gouv.fr/culture/dglf/lang-reg/rapport_cerquiglini/langues-france.html (12.08.2010)

⁴⁴ <http://www.academie-francaise.fr/histoire/index.html> (12.08.2010)

⁴⁵ Što je, inače, maksimalan dozvoljen broj.

2006. godine konačno je omogućeno postavljanje takvih dvojezičnih natpisa na javnim mjestima u Alzasu.

Tokom jula 2008. godine vođena je žučna debata oko revizije 75. člana Ustava Francuske. Uprkos žestokom protivljenju francuskih akademika, Skupština je izglasala promjene, te je prvi put u viševijekovnoj ustavnoj historiji Francuske zakonski priznato postojanje 20 regionalnih jezika. U okviru inicijative za takvu ustavnu promjenu lobistički su djelovale inače vrlo nekomplementarne zajednice, kao što su korzikanski nacionalisti, Alzašani njemačkog porijekla, Bretonci koji gaje keltske tradicije, te pjesnici iz Langedoka. Rezultat je činjenica da su po novoj ustavnoj definiciji svi navedeni regionalni jezici „dio francuskog nasljeđa“.⁴⁶ Generalna percepcija takve pomirljive i progresivne formulacije bila je i još uvijek je unekoliko otežana novononastalom obavezom francuskih poreskih obaveznika da finansiraju transformaciju gotovo svih javnih natpisa, od putokaza do restoranskih menija, u novu dvojezičnu formu, koja se determiniše kao „regionalno prihvatljiva“.⁴⁷

U svakom slučaju konstitucionalnom reformom iz 2008. godine počelo je i ustavno razbijanje jezičkog monopolizma u Francuskoj, čiji korijeni sežu još od ranog srednjeg vijeka, a eskalirali su u revolucionarnim dešavanjima od 1789. do 1794. godine, kada je prvi put jasno izložena ideja po kojoj je postojanje jednog jedinstvenog jezika apsolutno neophodno u kontekstu očuvanja jedinstva nacije.

Još od ranog srednjeg vijeka Pariz i sjever Francuske su se sukobljavali sa posebnim identitetom francuskog juga. Taj identitet, koji se u velikoj mjeri bazirao na jeziku, odnosno varijetetima oksitanskog (akvitanskog) jezika, pri čemu je provansalski dijalekt bio najupečatljiviji, ogledao se ponekad i u nastojanju da lokalno stanovništvo svoju posebnosti iskaže i kroz drugačiju vjersku pripadnost. To je jedan od krucijalnih razloga što je južna Francuska postala glavni centar katarskog jeretičkog pokreta u drugoj polovini 12. vijeka. Katari u južnoj Francuskoj uglavnom su se nazivali albižani, s

⁴⁶ „*Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France*“, <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pil07-365.html> (16.08.2010)

⁴⁷ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/2569651/Francis-LAcadmie-Franaise-upset-by-rule-to-recognise-regional-tongues.html> (16.08.2008)

obzirom da je grad Albi figurirao kao jedan od glavnih ideoloških centara. U razdoblju od 1209. do 1244. godine u više pravih krstaških pohoda, financiranih od strane Katoličke crkve, baroni sjeverne Francuske su slomili otpor jeretika sa juga, te je uz ogromno nasilje, praćeno inkvizitorskim sankcijama, ponovo nametnuto standardno katoličanstvo, ovaj put uz direktno političko prisustvo sjevera.⁴⁸ U narednim decenijama i vijekovima francuski kraljevi su i dalje, uz pomoć rimskih papa, sistematski uništavali svaki pokušaj razvoja posebnog identiteta na jugu, što je u velikoj mjeri uključivalo i likvidaciju templarskog reda početkom 14. vijeka.⁴⁹

Francuski kralj Fransa I (1515-1547) je 10. avgusta 1539. godine zakonskom reformom, poznatom kao Ordonansa od Villers-Cotterêtsa, ustanovio suprematiju francuskog jezika u Francuskom Kraljevstvu.⁵⁰ Glavni cilj ove reforme bio je prekid sa latinskom srednjovjekovnom jezičkom i političkom tradicijom, te dodatno učvršćenje moći i identiteta Francuske. Međutim, u velikoj mjeri navedeni dokument je tokom narednih decenija i vijekova uticao na sudbinu stanovnika Francuske koji nisu govorili čistim francuskim jezikom, nego regionalnim dijalektima i drugim jezicima. Tu se prvenstveno radilo o nastojanju da se francuski jezik koji se govorio u Parizu, te sjevernim i centralnim dijelovima Francuske nametne kao standard i tradicionalno alternativno orijentisanim dijelovima južne Francuske.

U institucionalnom kontekstu za reformu francuskog jezika, odnosno njegovu apsolutnu nadmoć na prostoru cijele države, od posebnog značaja su bile revolucionarne socijalne i političke turbulencije krajem 18. vijeka. Jedan od ideologa Revolucije, opat Henri Grégoire (1750-1831), 4. juna 1794. godine, podnio je Revolucionarnoj skupštini detaljni izvještaj pod naslovom *Izvještaj o neophodnosti i značaju uništenja regionalnih jezika i univerzalizaciji upotrebe francuskog jezika (Rapport sur la Nécessité et les Moyens d'anéantir les Patois et d'universaliser l'Usage de la Langue française)*.⁵¹ Po njegovom shvatanju ogromna većina stanovnika Francuske govorila je nekim od tada

⁴⁸ Malcolm Lambert: *Geschichte der Katharer*, Primus Verlag, Darmstadt 2001.

⁴⁹ Jörg Dendl: *Die Templer und ihr Mythos*, Dendl, Waldkirch 2007.

⁵⁰ Alfred Kohler, *Franz I. (1515-1547)*, in: Peter C. Hartmann (Hrsg.), *Die französischen Könige und Kaiser der Neuzeit 1498-1870*, C.H. Beck, München 1994, 52-70.

⁵¹ Otto Dann, *The Invention of National Languages. Unity and Diversity in European Culture C. 1800*, New York: Oxford University Press 2006, 126.

aktuelna 33 dijalekta (patois). Tvrdio je da samo tri miliona od 25 miliona stanovnika Francuske govore pravim „pariškim“ francuskim jezikom. Izložio je svoju klasifikaciju po kojoj su npr. korzikanski ili alzaški jezik prikazani kao „degenerativne forme“ italijanskog i njemačkog, dok je oksitanski jezik, čijim dijalektima se govorilo u cijeloj južnoj Francuskoj, okarakterisan kao „nepraktični jezik srednjovjekovnih trubadura“, te ga je zbog toga „potrebno napustiti u korist jezika prijestonice“.⁵²

U osnovi, stavovi opata Grégoirea su bili klasičan odraz protokomunističkih stavova francuskih revolucionara s kraja 18. vijeka, u okviru kojih je sloj zavisnih seljaka-kmetova (koji je činio gotovo 95 procenata stanovništva) posmatran kao amorfna masa koju je trebalo oblikovati i disciplinovati, kako bi služila ciljevima revolucije, a jezik je tretiran kao jedno od ključnih sredstava za adekvatnu implementaciju takvih namjera. U roku od dvije godine nakon publikovanja Grégoireovih stavova pokrenuta je sveobuhvatna legislativna reforma, kojom je francuski ozvaničen kao jedini jezik koji može biti u javnoj upotrebi. Međutim, s usponima i padovima revolucije izostala je adekvatna konzistentnost u pristupu, tako da je prva polovina 19. vijeka protekla u izvjesnoj toleranciji upotrebe regionalnih dijalekata.

Tek je sa pojavom Treće Republike, nakon poraza u ratu sa Pruskom 1870-1871, Francuska počela sistematsko uništavanje regionalnih jezika. Francuski jezik je postao jedini jezik koji se koristio u školama, a zabrana korištenja drugih jezika i dijalekata proširila se i na školska dvorišta. Nakon završetka Prvog svjetskog rata i ponovnog pripajanja Francuskoj oblasti Alzas i Loren, koje su u razdoblju od 1871. do 1918. godine pripadale Njemačkoj, njemački jezik u navedenim oblastima sistematski je zabranjen. Upotreba regionalnih jezika u Francuskoj tada je došla pod najžešću cenzuru. Ministar nacionalnog obrazovanja Anatole de Monzie (1876-1947) izjavio je 1925. godine da „za dobrobit lingvističkog jedinstva Francuske, bretonski jezik mora nestati“.⁵³ Uvedena je praksa javnog kažnjavanja u školama, u slučaju upotrebe nekog od dijalekata. Građani Francuske koji su se i dalje služili drugim jezicima i dijalektima javno su proklamovani

⁵² Alyssa Goldstein Sepinwall, *The Abbé Grégoire and the French Revolution: The Making of Modern Universalism*, Berkeley: University of California Press 2005, 71.

⁵³ „*Pour l'unité linguistique de la France, la langue bretonne doit disparaître*“. Guillaume Lagane, *Anatole de Monzie et les élections de 1936*, Mémoire de Sciences Po Paris 1992, 156.

kao građani drugog reda, što je impliciralo dalju regresiju u kontekstu širine prisustva regionalnih jezika u Francuskoj.⁵⁴

Tek nakon Drugog svjetskog rata, sa nastupajućim talasom novih demokratskih promjena, počeo je razvoj suprotnog procesa, koji je omogućavao izvjesnu renesansu regionalnih jezika. Završena je politika otvorene represije u osnovnim školama, te je omogućeno da se regionalni jezici koriste u ograničenom obliku. Međutim, još 1972. godine francuski predsjednik Georges Pompidou (1911-1974) izjavljivao je da „nema mjesta regionalnim jezicima i kulturama u Francuskoj“.⁵⁵ Drugim članom aktuelnog Ustava Francuske iz 1958. godine jasno je iskazano da je francuski jezik jedini službeni jezik Francuske.

U drugoj polovini 20. vijeka sa upravnim reformama u Francuskoj i novim talasom regionalizacije, pojavile su i nove inicijative na planu institucionalnog uobličavanja zaštite i razvoja regionalnih jezika. Međutim, put do minorne reforme Ustava iz 2008. godine bio je prilično dug. Zakonom o decentralizaciji, od 2. marta 1982. godine, Francuska je podijeljena na 26 regija (od čega se 22 nalaze u sastavu kontinentalne Evropske Francuske, a preostale četiri u okviru prekomorskih posjeda), čime je konačno u djelo proveden set ustavnih izmjena iz početka sedamdesetih godina 20. vijeka.

U skladu sa tradicionalnošću centralizacijske politike u Francuskoj od kraja 18. vijeka, kada su stvoreni departmani kako bi se izbrisale stare istorijske regije, i nove regije su u mnogim slučajevima namjerno konstruisane na taj način da se razbijaju i cijepaju neke karakteristične veće francuske teritorijalne cjeline, kao što je npr. Langedok, koji je de facto podijeljen u tri regije - Langedok-Rusijon (Languedoc-Roussillon), Srednji Pirineji (Midi-Pyrénées) i Akvitanija (Aquitaine), odnosno da se neke karakteristične manje zasebne cjeline, kao što je Provansa, udružuju sa drugim manjim cjelinama, kako bi nastale regije kakve u prošlosti nisu nikad postojale. Na taj način je, između ostalih, stvorena regija Provansa-Alpe-Azurna obala (Provence-Alpes-

⁵⁴ Ray Taras, *Nation and language-building: Old theories, Contemporary cases*, Nationalism and Ethnic Politics, Volume 4, Issue 3 (Autumn 1998), 79-101.

⁵⁵ Peter Scholl Latour, *Leben mit Frankreich – Stationen eines halben Jahrhunderts*, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1988.

Côte d'Azur).⁵⁶ Za razliku od federalnih jedinica, kakve su npr. savezne pokrajine u Njemačkoj (die Bundesländer), francuske regije su u startu dobile vrlo ograničene ingerencije, svaki pokušaj da se regionalnom nivou omogući posjedovanje legislativnih prava, susretao se sa velikom opozicijom centralne vlasti. U tom kontekstu je bilo i donošenje tzv. Tubonovog zakona (Loi Toubon),⁵⁷ 4. avgusta 1994. godine, kojim je izričito naglašeno da se samo francuski jezik može koristiti u svim službenim publikacijama Vlade, u svim reklamnim i političkima kampanjama, na svim radnim mjestima i u komercijalnim ugovorima, te, kao posebno važno, u svim školama koje su finansirane od strane Vlade.⁵⁸ Međutim, nova regionalna podjela je u velikoj mjeri bila osnova za razvoj jezičkih sloboda u Francuskoj tokom prethodnih decenija. To se, između ostalog, ogledalo i u razvoju „jezičke renesanse“ u okviru školskog sistema.

Paralele francuskog sistema i drugih evropskih i svjetskih primjera na polju jezičko-teritorijalne organizacije

Revitalizacija jezika koji su u Francuskoj bili institucionalno potisnuti tokom prethodnih vijekova bila je povezana sa sličnim procesima u drugim evropskim zemljama. Od početka 20. vijeka nacionalna renesansa je u pojedinim slučajevima bila povezana i sa uvođenjem paralelnog školskog sistema, koji je omogućavao da se gotovo izumrli jezici kroz intenzivnu nastavu ponovo rašire i dobiju status kakav su imali u vremenu prije nego što su došli pod udar represije, najčešće političke prirode. Poseban slučaj u toj konstelaciji predstavlja hebrejski jezik.

Hebrejski jezik je u trajanju od gotovo 1700 godina prije početka procesa revitalizacije (oko 1880. godine) imao samo status sakralnog jezika, koji se nigdje nije govorio kao maternji jezik. Kako je cionistički pokret koji se ubrzano razvijao krajem 19. vijeka propagirao potrebu povratka korijenima pripadnika jevrejskog naroda, pokrenut je i program obnove hebrejskog jezika u širokim masama, odnosno transformacija jezika iz

⁵⁶ Jean-Marie Miossec, *Géohistoire de la régionalisation en France*, Paris: Presses universitaires de France 2009.

⁵⁷ Nazvan je po tadašnjem francuskom ministru kulture, Jacquesu Toubonu.

⁵⁸ Tekst zakona na <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000349929&dateTexte=17.08.2010>

njegove striktno sakralne forme u svakodnevni govor. Od nastanka države Izrael, 1948. godine, u potpunosti su stvoreni uslovi za revitalizaciju. Epilog je da je danas hebrejski jezik vrlo vitalan nacionalni jezik, kojim se u Izraelu i širom svijeta kao maternjim jezikom služi oko šest miliona ljudi.

Ne postoji evropski pandan-primjer koji se može porediti sa hebrejskim u smislu intenziteta ekspanzije, ali je i u Evropi tokom 20. vijeka provedeno nekoliko sličnih procesa, sa posebnim uspjehom u Irskoj. Irski jezik je tokom 19. vijeka u velikoj mjeri bio potisnut engleskim jezikom, dominantnim jezikom Ujedinjenog Kraljevstva kojem je tada pripadala i Irska. Stvaranjem nezavisne Republike Irske, 1922. godine, irski jezik je proglašen „prvim službenim jezikom zemlje“, te mu se u institucijama daje prednost u odnosu na engleski, iako je engleski znatno rašireniji u svakodnevnoj upotrebi. Irski jezik je obavezan predmet u školskom sistemu, posebno su značajne ljetne škole u kojima učenici komuniciraju samo na irskom jeziku.⁵⁹

Slični sistemi su uvedeni i u Velikoj Britaniji. U Škotskoj, je došlo do reafirmacije škotskog gelskog jezika, u Velsu, se nastoji propagirati velški jezik, a na poluostrvu Kornvol, kornvolški. Osim njih, na Ostrvu Man se održava manski jezik, koji je 1974. godine faktički izumro, ali ga danas, zahvaljujući intenzivnim obrazovnim naporima govori oko 2.000 ljudi.⁶⁰ Ovi pokreti su tokom devedesetih godina bili posebno uspješni u Velsu i Škotskoj, te su u velikoj mjeri poslužili kao katalizator za esencijalne političke promjene u tim dijelovima Velike Britanije, odnosno referendume 1997. godine, kojima su 1999. godine uspostavljeni nacionalni parlamenti Škotske i Velsa.⁶¹ Velški je postao posebno vitalan jezik. Zakonom iz 1998. godine velški jezik je na prostoru Velsa u potpunosti izjednačen sa engleskim, te je uvedena potpuna dvojezičnost u javnim oznakama, a naročito na putokazima. Od 2000. godine učenje velškog je obavezno u svim školama do 16. godine, što je imalo veliki značaj za dodatnu stabilizaciju jezika. Navedene promjene su, između ostalog, bile dodatno omogućene i potaknute činjenicom da je Velika Britanija 27. marta 2001. godine ratifikovala Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, i to s obzirom na velški, škotski gelski, irski,

⁵⁹ <http://www.cogg.ie/downloads/Gaeltacht%20achoirre2.pdf> (11.08.2010)

⁶⁰ Posljednjih godina nastavlja se kontinuiran uspon manksa.
http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/isle_of_man/4271840.stm (12.08.2010)

⁶¹ <http://www.scottish.parliament.uk> i <http://www.assemblywales.org> (12.08.2010)

kornvolški, manski i škotski⁶² Za razvoj velškog jezika u velikoj mjeri je bio bitan i televizijski kanal S4C, pokrenut u novembru 1982. godine, koji emituje 70 posto programa na velškom jeziku. Radio stanica BBC-a koja emituje program na velškom, (BBC Radio Cymru) pokrenuta je 1977. godine.⁶³ Na primjeru Velsa je posebno vidljivo koliko je za održavanje i unaprijeđivanje jezika bitno postojanje medija na tom jeziku, a naročito televizije, te je u međuvremenu takav vid medijske organizacije postao imperativ efikasnog federalnog uređenja koje se bazira i na multijezičkoj osnovi.

Na tragu primjera u Izraelu, Irskoj i dijelovima Velike Britanije i na tlu Francuske je pokrenut program jezičke revitalizacije. Na poluostrvu Bretanji 1977. godine su pokrenute prve škole na bretonskom jeziku (*Diwan*). Danas u okviru tog programa postoji oko 40 škola, šest koledža i jedan licej (u blizini Bresta).⁶⁴ Na prostoru Oksitanije 1979. godine pokrenut je ekvivalentni program, pod nazivom *Calandretas*. U tim školama nastava se paralelno odvija na oksitanskom i francuskom jeziku. Trenutno postoje 52 škole i dva koledža, sa oko 2800 učenika.⁶⁵ Škole se nalaze u Marseju, Tuluzu, Monpeljeu, Albiju, Kastru, Karkasonu, Nimu, Oranžu, Gapu, Nici i gotovo svim drugim većim mjestima na jugu Francuske između granice sa Španijom i granice sa Italijom.⁶⁶

Svi ovi napori su u velikoj mjeri uticali na dalje poticanje debata u Francuskoj oko statusa regionalnih i manjinskih jezika, što je posebno bilo povezano sa samom pojavom Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, koja je od strane 11 evropskih zemalja potpisana 5. novembra 1992. godine. Iako je Francuska još 1999. godine potpisala Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima iz 1992. godine, ona ni danas nije ratifikovana u francuskoj Skupštini.

Čak su i predsjednički izbori u Francuskoj 2007. godine bili direktno povezani sa pitanjem prihvatanja Evropske povelje za regionalne i manjinske jezike. Aktuelni

⁶² Škotski je jezik koji se takođe govori u nekim dijelovima Škotske, ali za razliku od škotskog gelskog, koji je keltski jezik, vrlo sličan irskom, škotski je, de facto, dijalekt engleskog jezika, u kome su vidljivi uticaji sjevernih germanskih jezika iz Skandinavije, kao i keltskih jezika.

http://www1.faknaw.nl/mercator/regionale_dossiers/PDFs/scots_in_scotland.PDF (18.08.2010)

⁶³ <http://www.dca.gov.uk/constitution/devolution/ukdev.htm#part3> (12.08.2010)

⁶⁴ <http://www.culture.gouv.fr/culture/dglf/lgfrance/legislationLDF.pdf> (11.08.2010)

⁶⁵ <http://www.calandreta.org/Nouvelle-traduction-20-Objectif.html> (11.08.2010)

⁶⁶ Chantal Dompnmartin-Normand, *Collégiens issus de Calandreta: quelles représentations de l'occitan?*, *Langages et société* 101 (PDF); http://www.revues.msh-paris.fr/vernumpub/Dompnmartin.pdf?id_pub=417 (11.08.2010)

predsjednik Francuske, Nicolas Sarkozy, tada je⁶⁷ izričito tvrdio da se u slučaju izbora neće zalagati za prihvatanje Povelje u Francuskoj, s obzirom na činjenicu da bi „sutra neki evropski sudija, sa istorijskim iskustvom koje je drugačije od našeg, mogao presuditi da se neki regionalni jezik mora smatrati za jezik koji bi bio ravnopravan jeziku Republike Francuske, tim prije što uvijek postoje dinamične interpretacije sudske prakse, koje mogu ići jako daleko. Uvjerem sam da u Francuskoj, zemlji slobode, nijedna manjina nije diskriminisana i da konsekvantno nije potrebno davati mogućnosti evropskim sudijama da iskazuju svoje stavove o stvarima koje su suštinski vezane za naš nacionalni identitet i nemaju apsolutno nikakve veze sa stvaranjem Evrope.“⁶⁸ S druge strane, socijalistički predsjednički kandidat, Ségolène Royal, izjavila je da će se u slučaju pobjede apsolutno založiti za prihvatanje povelje, jer „Regionalni identiteti predstavljaju ogromnu vrijednost za budućnost i vjerujem da razumijevanje veza između fundamentalnih vrijednosti koje čine duboko ukorijenjen identitet Francuske i francuskog naroda u svojoj raznovrsnosti, u svojoj izvornosti i u svojim autentičnim tradicijama... utiče na to da država dobro funkcioniše“.⁶⁹

Samo glasanje u drugom krugu predsjedničkih izbora, maja 2007. godine, bilo je direktno povezano sa odnosom snaga koje su bile za nastavak centralizacijske politike i koje su podržavale Sarkozya, te snaga koje su se zalagale za veće regionalne i jezičke slobode, pa su mahom stajale iza Ségolène Royal. Centar i sjever Francuske su većinom bili za Sarkozyja, dok su jug i Bretanja na zapadu u velikoj mjeri glasali za Royal. Sarkozy je pobijedio tijesnom većinom, što je, faktički do daljnjeg omogućilo konzervaciju postojećeg stanja. Međutim, inicijative za razvojem različitih novih aspekata regionalizacije, pa čak i federalizacije, a naročito s obzirom na razvoj jezičkih sloboda i dalje su vrlo intenzivne u francuskom društvu.

⁶⁷ U govoru u Bezanonu, 13. marta 2007. godine.

⁶⁸ „Si je suis élu, je ne serai pas favorable à la Charte européenne des langues régionales. Je ne veux pas que demain un juge européen ayant une expérience historique du problème des minorités différente de la nôtre, décide qu'une langue régionale doit être considérée comme langue de la République au même titre que le Français. Car au-delà de la lettre des textes il y a la dynamique des interprétations et des jurisprudences qui peut aller très loin. J'ai la conviction qu'en France, terre de liberté, aucune minorité n'est opprimée et qu'il n'est donc pas nécessaire de donner à des juges européens le droit de se prononcer sur un sujet qui est consubstantiel à notre identité nationale et n'a absolument rien à voir avec la construction de l'Europe.“

http://archives.u-m-p.org/propositions/index.php?id=charte_europeene_des_langues_regionales (19.08.2010)

⁶⁹ „Les identités régionales constituent une formidable valeur d'avenir et je crois que c'est en faisant le lien entre ces valeurs fondamentales qui font l'identité de toujours entre la France et la nation française dans sa diversité, dans son authenticité, dans ses traditions authentiques (...) que l'Etat fonctionne bien.“ <http://sego29.over-blog.org/article-5914843.html> (19.08.2010), iz govora održanog u Iparaldu, 6. marta 2010. godine.

Institucije Evropske Unije u nastojanju regulacije regionalizacije i jezičke organizacije

Upečatljiv primjer funkcionisanja multijezičkog sistema u velikoj federalističkoj strukturi trenutno predstavlja sama Evropska Unija. Zajednica, koja trenutno broji 27 država, funkcionise na takav način da svi jezici koji su zvanični u državama-članicama imaju status radnih jezika. Dokumenti koje države-članice ili osobe pod jurisdikcijom države-članice šalju institucijama Evropske Unije mogu biti pisani u bilo kom od službenih jezika odabranih od strane pošiljaoca.⁷⁰ Odgovor mora biti sastavljen na istom jeziku. Propisi i drugi dokumenti opšte namjene koje izdaje Evropska Unija moraju biti sastavljeni na 23 službena jezika. Službeni glasnik Evropske Unije takođe se objavljuje na svim jezicima.⁷¹ S druge strane Evropska komisija vodi svoje interne poslove na tri jezika, engleskom, francuskom i njemačkom jeziku. Ukupni troškovi održavanja tako dosljedne politike multijezičnosti godišnje iznose gotovo 1,2 milijarde evra, što čini jedan procenat opšteg budžeta Evropske Unije.

Španska vlada je tražila da se službeni status u Evropskoj Uniji omogući i za jezike španskih autonomnih zajednica, dakle katalonski, baskijski i galicijski. Na sjednici Savjeta Evropske Unije u Luksemburgu, 13. juna 2005. godine, odlučeno je da se odobri ograničeno korištenje jezika koji su u zemljama članicama priznati kao zvanični, iako ne spadaju u grupu radnih jezika Unije. Iako baskijski, katalonski, galicijski nisu jezici koji se kao zvanični koriste na cijeloj teritoriji Španije, oni su ovom odlukom dobili pravo da budu uključeni u rad organa Evropske Unije. U skladu s tim 16. novembra 2005. godine predsjednik Savjeta regija Evrope, Peter Straub, potpisao je ugovor sa španskim ambasadorom pri Evropskoj Uniji, Carlosom Sagüesom Bastarrecheom, koji je istovremeno poslužio i kao prvo službeno korištenje tih jezika u okviru institucija Evropske Unije. Nakon toga, Evropski Parlament je pristupio rješavanju pitanja tretmana španskih regionalnih jezika. U prvom glasanju, maja 2006. godine, odbijen je prijedlog

⁷⁰ Michele Gazzola, *Managing Multilingualism in the European Union: Language Policy Evaluation for the European Parliament*, Language Policy, vol. 5, n. 4, Springer Netherlands 2006, 393-417.

⁷¹ http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc135_en.htm (11.08.2010)

Španije da se njenim građanima omogući obraćanje Evropskom Parlamentu i regionalnim jezicima. Međutim, dva mjeseca kasnije, 3. jula 2006. godine, ova institucija je prihvatila španski zahtjev, te je i u tom segmentu legislativno zaokruženo korištenje katalonskog, baskijskog i galicijskog jezika.

Pravno utemeljenje ovako progresivnog pristupa multijezičkoj orijentaciji proizilazi iz Povelje o osnovnim pravima, dokumenta koji je usvojen od strane Evropske Unije 7. decembra 2000. godine, ali nije imao legalnu težinu do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, 1. decembra 2009. godine.⁷² U članu 21 Povelje o osnovnim pravima izričito se navodi zabrana diskriminacije na bazi jezika. Član 22 naglašava respekt Evropske Unije prema jezičkoj raznolikosti. Na taj način se pravo na jezičku različitost tretira u istom rangu kao i ostala esencijalna individualna prava i vrijednosti kao što su poštovanje individue, otvorenost prema drugim kulturama i tolerancija. Većina materijala Povelje nastala je iz već postojećih dokumenata i pravnih okvira Evropske Unije, kao što je Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR).

Povelja o osnovnim pravima se oslanja i na Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, čiji je tekst sastavljen pod okriljem Savjeta Evrope. Ova Povelja je potpisana u Strazburu od strane 11 država (Austrije, Danske, Finske, Holandije, Lihtenštajna, Luksemburga, Mađarske, Malte, Njemačke, Norveške i Španije) 5. novembra 1992. godine, uz napomenu da će stupiti na snagu u trenutku kada je u državnim parlamentima ratifikuje najmanje pet zemalja-potpisnica, što se konačno dogodilo 1. marta 1998. godine. Sve originalne zemlje-potpisnice, osim Malte, u međuvremenu su ratifikovale Povelju. Osim njih Povelju su u međuvremenu potpisale još 23 zemlje, a 14 od njih ju je i ratifikovalo. Među zemljama koje su u međuvremenu potpisale i ratifikovale povelju nalaze se između ostalih i Velika Britanija, Švajcarska, Češka, Slovačka, Slovenija, Hrvatska, Srbija i Crna Gora. Među zemljama koje su potpisale, ali nisu ratifikovale Povelju, osim već pomenutih Francuske i Malte, nalaze se i

⁷² Tri zemlje Unije su zadržale tzv. izlazne opcije iz Povelje, zbog svojih specifičnih slučajeva. Iz obaveze implementacije određenih segmenata Povelje izuzete su Velika Britanija, Poljska i Češka.

Italija, Rusija, Makedonija i Bosna i Hercegovina. Povelju još uvijek nije potpisalo 14 članica Savjeta Evrope, između ostalih Belgija, Grčka, Turska i Irska.⁷³

Federalističko ustrojstvo pojedinih evropskih država povezano je sa prihvatanjem same Povelje na taj način što su pojedini manjinski i regionalni jezici institucionalno zaštićeni upravo u specifičnim federalnim jedinicama. Primjer Njemačke je u tom smislu vrlo ilustrativan, jer je danski jezik institucionalizovan samo u najsjevernijoj pokrajini Šlezvig-Holštajn (Schleswig-Holstein), koja se nalazi na granici sa Danskom, saterlandski je zaštićen u Donjoj Saksoniji (Niedersachsen), sjeverno-frizijski u Šlezvig-Holštajnu, gornjosrpski (južni dijalekt jezika Lužičkih Srba) u Saksoniji (Sachsen), donjosrpski (sjeverni dijalekt istog jezika) u Brandenburgu, dok je jezik Roma sankcionisan u Hesenu (Hessen).⁷⁴ Od regionalnih jezika zaštićen je samo donjonjemački, specifični dijalekt njemačkog raširen na sjeveru zemlje, te je sankcionisan u federalnim pokrajinama Hamburg, Bremen, Šlezvig-Holštajn, Meklenburg-Prednja Pomeranija (Mecklenburg-Vorpommern) i Donja Saksonija.⁷⁵

Na taj način federalna struktura Njemačke omogućila je efikasniju i racionalniju implementaciju Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima. U drugim slučajevima upravo je izostanak federalnih struktura onemogućavao države, naročito one sa slabijom ekonomskom moći, da na adekvatan način provedu odredbe Povelje, što je u nekim slučajevima i krucijalan razlog za prolongiranje ratifikacije Povelje, odnosno za samu apstinenciju oko njenog potpisivanja. I dalje ključni problem same Povelje ostaje pitanje obaveze država-članica Savjeta Evrope da potpišu Povelju. U situaciji kada takvo potpisivanje nije obligatorno, ne može se na adekvatan način komparirati stepen institucionalne zaštite jezika u različitim državama, što u perspektivi vodi do činjenice da su mnogi manjinski i regionalni jezici i dalje ugroženi, odnosno da se čak nalaze pod određenim oblicima političkog pritiska.

⁷³ <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=148&CL=ENG> (12.08.2010) Irska smatra da nema potrebe da potpisuje Povelju, jer na njenoj teritoriji pored irskog i engleskog jezika, ne postoje manjinski ili regionalni jezici koje bi trebalo institucionalno zaštititi.

⁷⁴ Jan Wirrer, *Minderheiten- und Regionalsprachen in Europa*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2000.

⁷⁵ http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/NationaleMinderheiten/Rahmenuebereinkommen_des_Europarates_zum_Id_23218_de.pdf?__blob=publicationFile (12.08.2010)

konstantnoj evoluciji, te se njihovo legislativno uobličavanje nastavlja, prvenstveno paralelno sa daljim progresom demokratskih institucija i spoznaja novih mehanizama zaštite grupnih i individualnih prava.

Noviji federalni sistemi koji imaju i multijezičku dimenziju, kao što je npr. sistem u Bosni i Hercegovini, u svakom slučaju moraju istraživati dostignuća aktuelnih i bivših ekvivalentnih sistema kako bi eventualno inkorporirali kompatibilna rješenja u svoje institucije. Činjenica je da su svi ovdje opservirani sistemi u mnogome međusobno različiti, te je teško jasno determinisati striktnu matricu ponašanja u multijezičkim federalnim sistemima, prvenstveno zbog različitih istorijskih iskustava kroz koje su te države prošle, te koja su ih kreirala kao sasvim različite aktuelne modele.

U svakom slučaju je jasno da je evolucija prema daljem razvoju demokratskih institucija zaštite individualnih prava krucijalna struja razvoja federalističkih sistema. U tom kontekstu je pravo na sopstveni jezik jedno na najesencijalnijih, te će sasvim izvjesno i u narednom periodu, jezička organizacija biti jedan od ključnih aspekata daljih istraživanja mogućnosti unaprijeđivanja kompleksnih državnih uređenja.

Siniša Marčić

Univerzitet Novi Južni Vels

Australija

ORGANIZACIJA FINANSIJA U FEDERALISTIČKIM SISTEMIMA

Uvod

Prethodna studija Kluba 2015 o federalističkim sistemima obradila je osnovne pojmove federalizma, ponudila pregled istorijskih i internacionalizacijskih aspekata razvoja federalnih sistema.⁸⁰ Trenutna studija ide korak dalje te raspravlja o nekoliko centralnih pitanja kao što su jezik (prvo poglavlje) i ustavne nadležnosti federacija (treće poglavlje). Fokus ovog poglavlja je pitanje finansiranja federacija, tačnije načina prikupljanja i raspodjele sredstava između centralne vlasti i federalnih jedinica. U tom smislu razmatraju se prednosti i manjkavosti finansiranja federacija iz pozicije centralne vlasti i federalnih jedinica. Kao što ćemo vidjeti, u svijetu ne postoji jedinstven princip finansiranja federalno uređenih zemalja. Štaviše, može se tvrditi da ne postoji nijedan obrazac prikupljanja poreza namijenjenih za funkcionisanje federacija koji se identično primjenjuje u svim zemljama, pa čak ni u dvije zemlje.

Prije nego što pređemo na diskusiju treba razjasniti dvije bitne stvari. Prvo, finansiranje federativnih država je ogromna oblast u federalističkoj literaturi, kako u političkim tako i u ekonomskim naukama. Zbog ograničenog prostora ovog poglavlja u najboljem slučaju možemo samo okružiti relevantne diskusije. Stoga cilj rada nije da ulazi u detaljnu raspravu o svim bitnim aspektima fiskalnog federalizma, već da širem krugu čitalaca ponudi kratak i razumljiv pregled ove oblasti. U tom smislu ćemo, inače kompleksnu diskusiju, na nekim mjestima svjesno pojednostaviti. Drugo, nužno je razjasniti nekoliko ključnih termina koje ćemo koristiti u narednim sekcijama. Kako ambicija ovog teksta nije da ulazi u detaljnu diskusiju o teorijskom konceptu federalizma⁸¹ ovdje se pod federacijom prosto podrazumijeva politički sistem u kojem postoji više nivoa upravljanja, pri čemu svaki nivo ima određeni nivo autonomije u donošenju političkih, ekonomskih i kulturnih odluka. Ukratko, svrha modernog federalizma je da obezbijedi održiv sistem političke decentralizacije koji je neophodan za opstanak država i ublažavanje unutrašnjih konflikta u fragmentovanim društvima kakva su Španija, Etiopija, Južna Afrika ili Bosna i Hercegovina.

Iako na prvi pogled decentralizacija zvuči kao logično rješenje u ovakvim slučajevima, ne treba smetnuti s uma da uspjeh decentralizacije presudno zavisi od

⁸⁰ Klub 2015, *Komparativna analiza federalističkih državnih sistema u Evropi i svijetu i mogućnosti inkorporiranja kompatibilnih federalističkih rješenja u sisteme Republike Srpske i Bosne i Hercegovine: Krucijalni aspekti federalizma u kontekstu savremene komparativne analize federalističkih sistema u Evropi i svijetu*, Klub 2015, Banja Luka, 2009.

⁸¹ Za detaljniju diskusiju vidi npr.: Burgess, Michael, *Comparative Federalism: Theory and practice*, Routledge, London and New York, 2006. Posebno pogledaj *Part I*.

ustavnog rješenja. Centralna vlast i niži nivoi vlasti, tj. federalne jedinice i lokalna samouprava, dijele različite nadležnosti što u najvećoj mjeri zavisi od prirode ustavnog uređenja (više u trećem poglavlju), odnosno niza faktora kao što su trajanje federacije, društveni prosperitet i kohezivnost, ravnomjerna distribucija bogatstva i moći, sposobnost federacije da zaštiti ljudska prava i građanske slobode te harmonizovanje prava nižih federalnih jedinica na određeni stepen autonomije sa nužnošću održavanja nacionalnog jedinstva.⁸² Zato je ključni test izdržljivosti federativnih sistema njihova sposobnost da stvore neophodne uslove za zaštitu prava pojedinaca i zajednica, te promovisanje uslova za ljudski napredak. Svaki pomen ljudskog napretka nužno poteže pitanje ekonomskog prosperiteta federacija o čemu ćemo raspravljati u narednim sekcijama.

Temelji federacija

Na prirodu funkcionisanja bilo kojeg političkog sistema – pa tako i federalističkog – utiču njihove društvene strukture i institucije.⁸³ O presudnoj ulozi ova dva faktora u naučnim krugovima prisutni su oštro suprotstavljeni stavovi između tzv. ‘strukturalista’ i ‘institucionalista’. Jan Erk, na primjer, u nedavno objavljenoj studiji koja analizira Austriju, Belgiju, Kanadu, Njemačku i Švajcarsku demonstrira da je ključni činilac u određivanju prirode odnosa u federativnim sistemima socijalna struktura.⁸⁴ Prema ovom tumačenju institucije koje prirodno proizilaze iz socijalne strukture, za razliku od uvezenih ili nametnutih institucija, imaju mnogo veće šanse da prežive i da se užlijebe u politički život zajednice. Studije iz oblasti političkih nauka pokazuju da se društvene institucije jako sporo mijenjaju što govori o važnosti društvenog tkiva na kojem su zasnovane.⁸⁵ Ovo je u skladu sa poluvijekovnom akademskom debatom o političkoj kulturi kao dominantnom faktoru koji presudno utiče na tip političkog uređenja.⁸⁶

⁸² Ward, Ann i Lee Ward (ur.), *The Ashgate Research Companion to Federalism*, Ashgate, Farnham, 2009. Str. 568.

⁸³ Na ovom mjestu ne možemo ulaziti u detaljnu diskusiju o institucijama koja se smatra jednom od najkompleksnijih u društvenim naukama. Za pregled pogledaj: March, James G. i Johan P. Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *The American Political Science Review*. Vol. 78, No. 3, Sep., 1984, p. 747.

⁸⁴ Erk, Jan, *Explaining Federalism: State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*, Routledge, London and New York, 2008.

⁸⁵ Roland, Gerard, “Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 1, 2004, str. 109-131.

⁸⁶ Almond, Gabriel A. & Sydney Verba, *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

Direktno suprotstavljene stavove srećemo kod tzv. ‘institucionalista’ koji tvrde da politički sistemi, pa tako i federativni, proizilaze iz institucionalnog uređenja koje ima sposobnost da oblikuje socijalno tkivo društva. Temeljni argument ‘institucionalista’ je potpuno na mjestu - bez ustavnog institucionalnog okvira federativni sistemi ne bi mogli uopšte postojati. Prema ovom tumačenju svako društvo ima kapacitet da se transformiše u stabilnu državu ukoliko su društvene institucije kompatibilne sa prirodom sistema.⁸⁷ Autor ovog rada priznaje važnost institucija za uspostavljanje ‘pravila igre’ koja pružaju neophodnu strukturu i predviljivost u komunikaciji među ljudima u političkoj sferi, ali smatra da društvene strukture ipak igraju presudnu ulogu za dugoročnu održivost sistema.⁸⁸ Socio-politički kontekst u federacijama kakve su Belgija, Kanada i Švajcarska ilustruju potonji argument.

Fiskalni federalizam

U posljednjih nekoliko decenija u Evropi se dešavaju dva paralelna procesa. S jedne strane svjedoci smo stvaranja niza regionalnih parlamenata koji su dobili veliki stepen autonomije u odnosu na centralnu vlast što ilustruju slučajevi Škotske i Velsa, dok s druge strane imamo potpuno obrnut proces na nivou Evropske unije (EU) koja centralizacije nadležnosti u Brisel.⁸⁹ Dok su kompleksne države prisiljene da devoluiraju vlast na niže nivoe kako bi zadovoljile potrebe nacionalnih, etničkih ili jezičkih zajednica i tako spriječile rasplamsavanje potencijalnog nezadovoljstva, EU raspolaže moćnim institucionalnim polugama koje joj omogućavaju da zadrži disproportionalno veliki uticaj nad državama članicama. Zajednička osobina suverenih federativnih država i supradržavne EU strukture je u tome da koriste slične ekonomske mehanizme za stimulisanje ravnomjernog razvoja što se u političkoj ekonomiji često naziva *fiskalni federalizam*.

⁸⁷ O razlikama između političkih institucija vidi: Norris, Pippa, “Introduction: The Growth of Critical Citizens?”, u Norris, Pippa, (ur.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford 1999.; Takođe pogledaj: Pierson, Paul, “The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change”, *Governance*, Vol. 13, No. 3, 2000, str. 475-499.

⁸⁸ North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

⁸⁹ Istraživačima zainteresovanim za razvoj federalizma u EU preporučujemo: Burgess, Michael, *Federalism and European Union: Building of Europe 1950-2000*, London & New York: Routledge, 2000. Vidi takođe: Majocchi, Alberto, “Theories of Fiscal Federalism and the European Experience”, u Ward, Ann i Lee Ward (ur.), *The Ashgate Research Companion to Federalism*, Ashgate, Farnham, 2009. str. 426-440.

Pojam ‘fiskalni federalizam’ je donekle neprecizan jer na prvi pogled ukazuje na tematiku vezanu za budžet, iako zapravo obuhvata cijelu lepezu pitanja koja su u vezi sa vertikalnom strukturom javnog sektora.⁹⁰ Teoretičari se slažu da je osnovna svrha fiskalnog federalizma da ponudi rješenja nižim nivoima vlasti za korišćenje odgovarajućih funkcija i finansijskih instrumenata radi postizanja konačnog cilja – stvaranja najboljih uslova za normalno funkcionisanje federativne države i bolje živote njenih građana. Postizanja ovog cilja podrazumijeva različite pristupe u prikupljanju prihoda i njihovoj raspodjeli radi obezbjeđivanja javnih usluga oko čega ne postoji konsenzus. Prije nego što pređemo na konkretne primjere, neophodno je ponuditi kratak teorijski uvod.

Početak 1950-ih godina su formulisani obrisi prve teorije fiskalnog federalizma (PTFF), dok se danas uveliko već govori o teoriji druge generacije.⁹¹ Rani teoretičari smatrali su da centralna vlast treba da se brine o makroekonomskoj stabilnosti države i efikasnoj raspodjeli društvenih dobara alokacijama pomoći nedovoljno razvijenim dijelovima federacije i siromašnijim slojevima stanovništva po tzv. ‘principu ekvivalentnosti’ kojeg je osmislio Mankur Olson.⁹² Iz ovog proističe da se PTFF suštinski zalagao za stvaranje države blagostanja. U skladu s PTFF-om svaki nivo vlasti teži da maksimizuje društvena dobra preferiranjem svojih teritorijalnih jedinica. To nije moguće izvesti ukoliko pravo na distribuciju sredstava pripada isključivo centralnoj vlasti jer ista često nije u mogućnosti (zbor pritisaka iz ekonomski jačih i posljedično politički uticajnijih federalnih jedinica) da u potpunosti i ravnomjerno zadovolji potrebe svih nivoa vlasti. Dodatna nevolja sa pristupom tzv. ‘savršenog mapiranja’ je u nemogućnosti jasnog razgraničenja između brojnih društvenih dobara koja se ne mogu ograničiti samo na određenu lokalnu zajednicu ili federalnu jedinicu.⁹³ Primjer je iskorišćavanje toka nezagađene rijeke ili autoputa koji prolaze kroz više federalnih jedinica i neizostavno nude pogodnosti njihovim zajednicama i građanima. S obzirom na to da od sličnih prirodnih ili društvenih resursa koristi može imati i centralna vlast, smatralo se da ista

⁹⁰ Oates, Wallace, E., “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVII, Sep., 1999, str. 1121.

⁹¹ Vidi: Oates, Wallace E. “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, *International Tax and Public Finance*, Vol. 12, 2005, str. 349–373.

⁹² Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, 1999.

⁹³ Oates, “Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism”, 2005.

treba obezbijediti dovoljno subvencija, odnosno nepovratnih sredstava (u daljem tekstu: grantova⁹⁴) kako bi ih federalne jedinice mogle maksimalno iskoristiti radi ujednačavanja razvijenosti na teritoriji cijele federacije.⁹⁵ Na tragu promišljanja Hajeka i Tiboja, teoretičari PTFF-a su takođe smatrali da uloga centralne države treba da bude minimalna jer lokalne zajednice mogu mnogo više profitirati ukoliko samostalno donose odluke u skladu sa stvarnim stanjem na terenu što utiče i na razvoj ekonomije, ali i stalno takmičenje između političkih predstavnika koji moraju obezbijediti što bolje uslove za život zajednice ukoliko žele zadržati vlast.⁹⁶ Smatralo se da nepravilnosti u raspodjeli sredstava s centralnog na niže nivoe vlasti ne može biti posljedica loših odluka vršilaca vlasti na nižim nivoima, jer po temeljnoj hipotezi PTFF-a oni žele maksimizovati dobit za svoje zajednice, već isključivo zbog njihovog neadekvatnog znanja i stručnosti. U tom smislu decentralizacija pomaže istovremeno stabilizaciji demokratske kulture i razvoju tržišta.

Kritičari PTFF-a smatraju da rani teoretičari ne nude potpunu karakterizaciju funkcija i prednosti federalizma i ne nude pravi razlog zašto bi vladini funkcioneri trebali da se ponašaju u skladu sa teorijom.⁹⁷ Umjesto toga, neki teoretičari predlažu 'pozitivnu teoriju fiskalne decentralizacije'⁹⁸ koja podrazumijeva devoluciju političke odgovornosti i ovlašćenja za oporezivanje i potrošnju sredstava na federalne jedinice i lokalnu samoupravu.⁹⁹ Drugi autori nude koncept federalizma koji proističe iz tzv. teorije firme po kojem su federalistički odnosi slični odnosima koje srećemo u firmama pri čemu državne institucije imaju sličnu ulogu za državne službenike (prije svega političare) kakvu poslovne institucije imaju za menadžere preduzeća. Drugim riječima, oslanjanje na dobrodušnost učesnika u političkom procesu ili striktnoj kontroli u demokratskoj državi su nedovoljni (i naivni) za stabilno funkcionisanje federalnih sistema. Nerealno je

⁹⁴ Takođe se koristi i riječ 'dotacija' pored engleske riječi 'grant' koja se udomačila na našem prostoru (uglavnom zbog velikog priliva stranih donacija) i češće se koristi u svakodnevnom govoru.

⁹⁵ Vidi: Oates, "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", 2005. Sistem fiskalnog ujednačavanja danas primijenjuju Australija, Kanada, Danska, Indonezija, Japan, Kina, Litvanija, Njemačka, Rusija, Švajcarska, Švedska i Ukrajina. Boadway, Robin i Anwar Shah, "Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance", Cambridge: Cambridge University Press, 2009. str. 372.

⁹⁶ Vidi: Salmon, Pierre, "Horizontal competition among governments" u Ahmad, Ehtisham i Giorgio Brosio (ur.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006. str. 61-85.

⁹⁷ Qian, Yingyi i Weingast, Barry R. "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 4, jesen 1997, str. 83-92.

⁹⁸ U oblasti javnih finansija poznata kao 'assignment problem'.

⁹⁹ German, Christopher, Stephan Haggard i Eliza Willis, "Fiscal decentralization: A political theory with Latin American Cases", *World Politics*, Vol. 53, January 2001, str. 205-36.

očekivati da će svi savjesno poštovati propise i zakone, što se naročito odnosi na zemlje koje nemaju dugu tradiciju federativnog uređenja i/ili demokratske kulture. I dobronamjerni političari u razvijenim zemljama provode loše ekonomske politike kako bi zadovoljili različite grupe koje ih podržavaju. Na primjer, pod izgovorom da žele zaštititi interese građana, naročito siromašnije populacije, političari uvode visoke poreze, spašavaju propala preduzeća mimo ekonomske logike, ili prezadužuju državu čime ugrožavaju buduće generacije.¹⁰⁰ Iz ovoga se može naslutiti da federalizam može opstati samo ukoliko postoji održiva struktura, tj. federalne institucije moraju biti dovoljno snažne da ih političari na svim nivoima upravljanja bez izuzetka poštuju primijenjujući samoograničavajuće restrikcije koje, bar teoretski, trebaju biti u nacionalnom interesu.¹⁰¹

Različita iskustva iz federalnih država ukazuju na to da su vršioци vlasti veoma spretni u zaobilaženju ili inhibiranju zakonskih mehanizama kontrole u ostvarivanju ličnih, partijskih ili ideoloških ciljeva nauštrb krajnjih korisnika, tj. građana. Da bi se ovo izbjeglo neophodno je obezbijediti uslove u kojima će centralna vlast moći slobodno nadzirati rad federalnih jedinica u oblasti svojih nadležnosti, ali i obrnuto pri čemu ključnu ulogu imaju institucije kao što su pravo veta, parlamentarna kontrola rada ministarstava, agencija, itd.¹⁰² Ukoliko su zadovoljena ova dva minimalna uslova koji podstiču ravnotežu u odnosima između centralne i nižih nivoa vlasti, sprečava se razarajuće raspoloženje da će bilo koja strana prevladati i tako poništiti mogućnost opstanka i razvoja federacije, odnosno utopiti federalne jedinice pod jedan krov. U takvim okolnostima se razvija neophodno povjerenje između različitih nivoa vlasti što se razumnom politikom može kapitalizovati i pretvoriti u funkcionalan federalni sistem. Pogledajmo sada kako u praksi funkcioniraju fiskalni federalizam. U narednim sekcijama fokusiraćemo se na primjere iz različitih zemalja, s naglaskom na Belgiju, Kanadu i Švajcarsku.

Sprovođenje fiskalnog federalizma

¹⁰⁰ Qian & Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", 1997.

¹⁰¹ Vidi npr.: Weingast, Barry R. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, No. 1, Apr., 1995, str. 1-31.

¹⁰² Qian & Weingast, "Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives", 1997.

Ključno pitanje u prikupljanju i raspodjeli sredstava je koji je metod najbolji za različite nivoe vlasti, tj. koja ovlaštenja treba devoluirati, a koja centralizovati kako bi se postigao optimalan nivo decentralizacije u donošenju različitih odluka vezanih za javni sektor.¹⁰³ Ovlaštenja centralne i nižih nivoa vlasti razlikuju se od zemlje do zemlje,¹⁰⁴ što najčešće zavisi od finansijske održivosti nižih nivoa vlasti za izvršavanje usluga za koje su zaduženi (zdravstvo, školstvo, komunalne usluge itd.). Da bi se federativna država očuvala pod teretom različitih pritisaka, u ekonomskoj literaturi se govori o konceptu poznatom kao 'federalizam čuvar tržišta' (market-preserving federalism) koji pored postojanja hijerarhije vlasti i autonomije u političkom odlučivanju počiva na dodatna tri uslova: (1) nižim nivoima vlasti dodijeljena je glavna odgovornost u regulaciji privrede; (2) obezbijeđeno je postojanje zajedničkog tržišta čime se sprečava da vlasti na nižim nivoima uspostave trgovinske prepreke usmjerene protiv roba i usluga iz drugih političkih jedinica; i (3) niži nivoi nemaju mogućnost emitovanja novca i pristupa neograničenim kreditnim linijama.¹⁰⁵ Centralna vlast je u većini federalnih zemalja zadužena za odbranu, bezbjednosno-obavještajne strukture i inostranu politiku, federalne jedinice su nadležne za školstvo, zdravstvo, socijalnu zaštitu i kulturu, a lokalna vlast je odgovorna za održavanje infrastrukture, obezbjeđivanje energenata, komunalnih usluga i sl. Međutim, i ovdje postoje značajne varijacije. Tako, npr. u Sjedinjenim Državama i Kanadi federalne jedinice imaju visok stepen autonomije (skoro identičan centralnoj vladi) u ubiranju i raspodjeli poreza. Suprotno tome, Njemačka i Australija nemaju ustavnu mogućnost da potpuno nezavisno od federalne vlade ubiru i raspoređuju poreze zbog čega su prisiljeni da se u velikoj mjeri oslanjaju na transfere grantova sa centralnog nivoa u finansiranju javnog zdravstva i školstva. S druge strane, slučaj Japana ukazuje da decentralizacija ovog tipa nije tipična samo za federativne, već i za neke centralizovane države.

Dva ključna argumenta se pominju kada je u pitanju mehanizam prikupljanja i raspodjele sredstava na nižim nivoima vlasti. Prvo, smatra se da će federalne jedinice biti odgovornije prema trošenju sredstava svom biračkom tijelu, što je posebno slučaj kada

¹⁰³ Oates, "An Essay on Fiscal Federalism", 1999.

¹⁰⁴ Eichengreen, Barry i Jurgen von Hagen, "Federalism, Fiscal Restraints and European Monetary Union", *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, 1996.

¹⁰⁵ Weingast, Barry R. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, No. 1, Apr., 1995, str.4.

centralna vlada ne obezbeđuje dovoljan iznos sredstava za potrebe federalnih jedinica koje moraju pronaći način da pokriju svoje troškove. Drugo, ako centralna vlast u potpunosti finansira potrošnju federalnih jedinica ona može po nahodjenju insistirati na načinu trošenja sredstava što može dovesti do dvije posljedice. S jedne strane, centralna vlada može postati suviše agresivna u nametanju prioriteta trošenja grantova što nužno vodi u podrivanje samih temelja decentralizacije. S druge strane, imajući u vidu da se finansijski i ekonomski prioriteti mijenjaju u različitim periodima, ponekad jako brzo i neplanirano, sasvim je realno da federalne jedinice postanu žrtve iznenadnih promjena finansijske politike centralne vlasti što može ugroziti njihov kapacitet planiranja i provođenja budžetskih planova.¹⁰⁶ Iako fiskalna decentralizacija počiva na mnogim kompromisima od kojih neki mogu negativno uticati na ekonomsku efikasnost,¹⁰⁷ iz prethodnih argumenata se dá naslutiti da suštinska decentralizacija isključuje državnu intervenciju. Nakon dosadašnje rasprave se može zaključiti da je optimalan sistem fiskalne decentralizacije onaj u kojem centralna vlast ima ograničene ingerencije u prikupljanju prihoda preko kojih može finansirati svoje rashode, uz takođe ograničene ingerencije za federalne jedinice. Pogledajmo sada koji ekonomski instrumenti stoje na raspolaganju federalnim vladama.

¹⁰⁶ Vidi: Boadway, Robin i Anwar Shah. "Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance", Cambridge: Cambridge University Press, 2009. str. 157-158.

¹⁰⁷ Primjeri su porezi koji mogu ugroziti slobodnu fluktuaciju rada i kapitala te izazvati nepotrebno takmičenje između federalnih jedinica koje prati nužno rasipanje resursa i mogućnost neispunjavanja ključnih ciljeva na državnom nivou.

Ekonomski instrumenti u federalističkim sistemima

U planiranju prihoda i rashoda u federalističkim sistemima srećemo nekoliko podgrupa koje se razlikuju od zemlje do zemlje o čemu ćemo nešto više kasnije govoriti. Četiri podgrupe javnih rashoda su:

- *rashodi za robe i usluge* – centralna vlada može kupovati rad, kapital, robe i usluge od privatnog sektora kako bi obezbijedila robe i usluge kao što su zdravstvene zaštita ili školstvo za svoje federalne jedinice.
- *transfere pojedincima ili domaćinstvima* – rashodi nisu ograničeni samo na gorepomenuto servisiranja roba i usluga jer podrazumijevaju troškove transfera s centralnog na niže nivoe vlasti u vidu pomoći domaćinstima kroz socijalna davanja, pokrivanje dodatnih troškova starim, iznemoglim ili osobama s invaliditetom itd.
- *subvencije preduzećima* – poseban oblik transfera su subvencije usmjerene ka privatnim preduzećima ako njihove djelatnosti direktno pomažu ostvarivanju vladinih ciljeva. S druge strane, dinamičnijim učešćem u privatnom sektoru stvaraju se uslovi za veće prihode samoj federaciji.
- *Subvencije nižim nivoima vlasti* – u federacijama centralna vlast uglavnom obezbjeđuje neophodna sredstva nižim nivoima vlasti koja se koriste za poboljšanje uslova u privredi, infrastrukturi i sl., mada postoje i obrnuti slučajevi kad niži nivoi vlasti djelimično finansiraju centralnu vlast na ovaj način.¹⁰⁸

Prethodne tri grupe grantova predstavljaju rashod za centralnu vlast, ali se tretiraju kao prihod za federalne jedinice. Kad su u pitanju izvori prihoda sa stanovišta centralne vlasti sredstva se prikupljaju kroz četiri različita mehanizma, uz dva pomoćna mehanizma koja ovdje tretiramo posebno jer ne utiču direktno na prihodsku stranu budžeta, s obzirom na to da je njihova osnovna uloga da utiču na obezbjeđivanje normalnog funkcionisanja privrede:

- *Oporezivanje* – nezaobilazan vid prihoda svakog tipa političkog režima, pa tako i federacije. Vlade oporezuju dohodak pojedinaca i preduzeća, uvode

¹⁰⁸ Vidi: Boadway, Robin i Anwar Shah. "Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance", Cambridge: Cambridge University Press, 2009. str. 9-11.

porez na potrošnju, porez na imovinu, akcize, uvoz i izvoz itd. Postoje razlike između pojedinih država pa u nekim zemljama većinu ovih poreza kontroliše centralna vlast, dok u drugima federalne jedinice imaju mogućnost prikupljanja sopstvenih poreza.

- *Korisničke takse* – korišćenjem određenih usluga koje obezbeđuje vlast, građani su prisiljeni da plaćaju odgovarajuće takse. Primjeri su brojni i razlikuju se od zemlje do zemlje. U većini zemalja građani plaćaju takse za korišćenje javne infrastrukture, servisiranje komunalnih usluga, javnih prostora kao što su parkovi i rekreacioni centri i sl. preko čega se finansiraju osnovne usluge koje država obezbeđuje kao što su školstvo ili zdravstvena zaštita.
- *Zaduživanje* – u slučaju da ne postoje odgovarajući efikasni mehanizmi za prikupljanje sredstava preko poreza i taksi, centralna vlada pribjegava kreditnim zaduživanjima kod domaćih ili stranih/međunarodnih institucija. Niži nivoi vlasti često nemaju mogućnost zaduživanja kod stranih institucija što je predmet ustavnih ovlašćenja. Imajući u vidu da se krediti moraju vratiti povjericima, ovaj mehanizam se ponekad posmatra i kao oporezivanje s odloženim dejstvom.
- *Javne korporacije* – vlada takođe može pokretati sopstvena javna preduzeća ako smatra da ista mogu ponuditi jednak ili viši nivo usluga od postojećih ili kada postoje svojevrsne garancije da privatne firme neće svojim poslovanjem ugroziti postojanje javnih preduzeća. Ilustrativni primjeri su komunikacijski sektor, posebno mobilni i fiksni operateri, ili proizvođači energije.¹⁰⁹

Na koncu imamo dodatna dva mehanizma koji indirektno pomažu povećanju prihoda.

- *Regulacija* – u pitanju je vanbudžetski metod uticaja na raspodjelu sredstava koji može poprimiti različite oblike kao što su regulisanje tržišta rada, tržišta kapitala ili tržišta roba i usluga. Kao i u ostalim slučajevima postoje razlike u načinu primjene sličnih mehanizama pa tako centralna vlast može prisiliti niže nivoe vlasti da poštuju njene instrukcije i obrnuto.

¹⁰⁹ Ibid.

- *Štampanje novca* – da bi obezbijedile neophodan novac vlade ponekad pribjegavaju štampanju novca što može izazvati veću inflaciju pa se ovaj mehanizam u ekonomiji posmatra kao vid poreza na čuvanje novca. Štampanje novca samo po sebi ne utiče na povećanje budžetskih prihoda, već se koristi uglavnom za kontrolu opštih tokova u ekonomiji.¹¹⁰

U naučnoj i stručnoj literaturi na Zapadu se smatra da federalna vlada ekonomske odluke treba prepustiti zakonima tržišta jer se smatra da decentralizacija u donošenju odluka i rad u takmičarskom okruženju doprinosi efikasnijoj i pravičnijoj raspodjeli postojećih resursa. U takvim uslovima je veća šansa da će privatni interesi uticati na stvaranje društveno poželjnih efekata i podići opštu produktivnost. Prije nego prebrzo zaključimo da je ovakav odnos prema tržištu karakteristika razvijenih zapadnih zemalja, treba pomenuti primjer komunističke Kine koja od 1990-ih godina aktivno radi na decentralizaciji nadležnosti što se pokazalo kao jako uspješan model.¹¹¹ Ilustrativan primjer je odluka centralnih kineskih vlasti da provincijama omogući otvaranje ‘vanbudžetskih’ računa u koje centralna vlast ima samo djelimičan uvid (i uticaj) što omogućava provincijama da mnogo angažovanije pristupaju planiranju i razvoju, podstiču takmičarski duh unutar i između provincija.¹¹²

Praksa u raznim zemljama je pokazala da s rastom autonomije federalnih jedinica često dolazi do problema u koordinaciji između centralnog i nižih nivoa vlasti što utiče na smanjenje kumulativne efikasnosti ili ekonomski neracionalnog rasta državnog aparata. Ponekad se dešava da niži nivoi vlasti, posebno lokalna samouprava, zahtjeva više sredstava od potrebnih što može dovesti do zatvaranja izvora finansiranja s centralnog nivoa. Stoga ćemo na kraju ove sekcije pomenuti fiskalna pravila, odnosno institucionalna ograničenja nametnuta donosiocima političkih odluka, bez kojih nije moguće realizovati normativno zamišljene ideje fiskalnog federalizma.

U praksi srećemo četiri grupe fiskalnih pravila zasnovanih na međusobno povezanim ciljevima: dugoročna fiskalna održivost, kratkoročna ekonomska stabilnost,

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Vidi npr.: Blanchard, Olivier i Shleifer, Andrei. “Federalism with and without political centralization: China versus Russia”, IMF staff papers, 2001.; Zhang, Xiaobo. “Fiscal decentralization and political centralization in China: Implications for growth and inequality”, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 34, No. 4, 2006, str. 713–726.

¹¹² Qian, & Weingast, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, 1997.

kumulativna efikasnost i efikasnost javne potrošnje. Različite studije ukazuju da ne postoji jedinstven ‘paket’ pravila koji se može primijeniti na sve zemlje zbog različitog ustavnog i institucionalnog ustrajstva država. Fiskalna pravila uglavnom zavise od spektra državnih prioriteta koji može značajno varirati od očuvanja makroekonomske stabilnosti do kratkotrajne finansijske stabilizacije, preko ujednačavanja prihoda putem sistema grantova i standardizacije postojećih usluga.¹¹³ Pogledajmo nekoliko primjera.

U Belgiji se primjenjuje tzv. Sporazum o saradnji (u upotrebi od 1999. g.) koji definiše dozvoljeni nivo deficita za federalnu vladu uključujući sistem socijalne zaštite za regione i lokalnu samoupravu. Kanada ima Plan otplate duga (1998. g.) koji funkcioniše bez zakonskog rješenja na državnom nivou, ali se od vlade očekuje da poštuje politiku ‘izbalansiranog budžeta’ ili ‘bolju’ politiku, dok većina provincija zakonskim putem definiše obim dozvoljenog budžetskog manjka. U Švajcarskoj fiskalna pravila definiše Pravilo ograničavanja zaduženja (2003. g.) koje determiniše ‘plafon’ u potrošnji koji je jednak ukupnom prihodu prilagođenom za dati budžetski ciklus i za *ex post* odstupanja definisana u pravilu.¹¹⁴

Transferi grantova

Kao što smo vidjeli fiskalni federalizam definiše instrumente odlučivanja o raspodjeli javnih prihoda i rashoda, te dimenzije autonomnog odlučivanja pri uvođenju poreza i njihovu raspodjelu. Imajući u vidu da se prihodi prikupljaju na centralnom nivou kako bi se obezbijedilo nesmetano funkcionisanje institucija centralne vlasti, nužno je postojanje mehanizama koji pravično distribuišu višak prihoda. S tom svrhom su u praksu uvedeni mehanizmi transfera grantova s centralnog na niže nivoe, i mnogo rjeđe, obrnuto.

Međuvladini grantovi spadaju u red jako važnih političkih instrumenata fiskalnog federalizma. Njihova uloga je da obezbijede prelijevanje beneficija (spillover benefits) na druge federalne jedinice, fiskalno ujednačavanje i poboljšanje poreskog sistema.¹¹⁵ Pored toga se alokacija sredstava kroz grantove posmatra kao zgodan instrument centralne

¹¹³ Sutherland, Douglas, Robert Price i Isabelle Joumard, “Sub-central government fiscal rules”, OECD Economic Studies No. 41, 2005.

¹¹⁴ Joumard, Isabelle, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam i Robert Price, “Enhancing the cost effectiveness of public spending: Experience in OECD countries”, OECD Economic Studies, No. 37, 2003/2.

¹¹⁵ Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, 1999. str. 1121.

vlasti da delegira odgovornost rješavanja bitnih političkih i ekonomskih pitanja na federalne jedinice, i tako sebe rastereti, mada može predstavljati i benevolentan odgovor centralne vlade na insistiranje građana da se riješe određeni problemi.¹¹⁶

Usljed sve izraženijeg pritiska ka decentralizaciji odgovornosti o trošenju prikupljenih prihoda dolazi do velikih vertikalnih neravnoteža koje se mogu riješiti uvođenjem grantova.¹¹⁷ Grantovi se uglavnom pojavljuju u dva oblika. Ako postoji bilo koji uslov ili ograničenje za trošenja novca na različite usluge govorimo o ‘uslovnim’ grantovima. Ograničenja u trošenju sredstava su neophodna kako bi se izbjegla fiskalna neravnoteža. Uslovni grantovi u obliku ‘pratećih grantova’¹¹⁸ često se odobravaju ukoliko se utvrdi da jedna federalna jedinica generiše dobrobit i za druge jurisdikcije. S druge strane, pod ‘bezuslovnim’ grantovima se podrazumijeva bilo koji novčani iznos koji centralna vlada odobrava federalnoj jedinici na njen zahtjev.¹¹⁹ Cilj ovih grantova je da na temelju ‘fiskalnih potreba’ i ‘fiskalnog kapaciteta’ kanališu fondove iz bogatijih jurisdikcija ka siromašnijim, pri čemu se pod ‘fiskalnim potrebama’ podrazumijevaju stanje u kojem se nalaze federalne jedinice koje raspolažu s manje resursa i potrebna im je dodatna intervencija države za normalno funkcionisanje, za razliku od bogatijih jedinica koje imaju veći ‘fiskalni kapacitet’ da priskoče u pomoć.

Srećemo i podjelu grantova na ujednačavajuće (vertikalni) i ugovorne (horizontalni) i oni moraju istovremeno funkcionisati da bi bili društveno korisni. Ujednačavajući grantovi temelje se na principu pravičnosti po kojem svaka federalna jedinica treba da ima približno jednak stepen razvoja po glavi stanovnika. Važnost ovih grantova u političkom smislu je ogromna jer njihova distribucija ka manje razvijenim federalnim jedinicama, između ostalog, omogućava nestabilnim federalnim državama kao što su Indija, Španija ili Belgija da se ne raspadnu. Prisustvo vertikalnog finansiranja u federalnim državama nužno je za izbjegavanje otuđenja lokalnog/federalnog nivoa vlasti od centralne vlasti. Ako zamislimo situaciju u kojoj se niži nivo vlasti u potpunosti finansira preko prihoda koje samostalno prikupi od oporezivanja ili zaduživanjem kod

¹¹⁶ Rodden, Jonathan, “Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government”, *International Organization*, Vol. 57, jesen 2003, str. 695–729.

¹¹⁷ Ahmad, Ehtisham i Bob Searle. “On the implementation of transfers to subnational governments”, u Ahmad i Brosio (ur.) *The Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006.

¹¹⁸ ‘Prateći grant’ (matching grant) je moguće dobiti samo ukoliko je primalac (federalna jedinica) sposoban da obezbijedi identičan iznos visini granta koji dodjeljuje centralna vlast.

¹¹⁹ Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, 1999, str. 1121.

građana i privrede, nije teško zamisliti situaciju u kojoj građani insistiraju na suverenitetu nivoa vlasti za kojeg izdvajaju sredstva. Stoga grantovi koje obezbjeđuje centralna vlast stvaraju iluziju da druge federalne jedinice takođe učestvuju u njihovom finansiranju, a samim tim i osjećaju da su lojalni idealu pravične federacije.¹²⁰ Drugi razlog je usmjeren na amortizovanje postojećeg jaza između prikupljenih sredstava od strane federalnih jedinica i troška za pružanje usluga.¹²¹ Iskustva su pokazala da tip i obim grantova skoro u potpunosti zavisi od političkog i ekonomskog konteksta u datoj državi, kao i da je mehanizam njihove raspodjele neophodno mijenjati s vremena na vrijeme kako bi se odgovorilo stvarnim potrebama društva. Na koncu treba pomenuti da su istraživanja iz razvijenih i zemalja u razvoju pokazala da su transferi grantova koji se finansiraju kroz raspodjelu poreskih prihoda često odgovorni za značajan rast javnog sektora.¹²²

Pregled finansiranja federacija

Pogledajmo sada na konkretnim primjerima kako funkcioniše finansiranje federacija. Šaroliki pristupi u finansiranju federacija najbolje se vide kada uporedimo različite zemlje. Sljedeće tri tabele ilustrativno ukazuju na ključne razlike. Tabela 1. prikazuje odnos fiskalne decentralizacije u nekoliko federalističkih zemalja po osnovu prihoda i rashoda federalnih jedinica u ukupnom udjelu državne potrošnje. Već na prvi pogled je očigledno da postoje značajne razlike između zemalja u odnosu rashoda i prihoda federalnih jedinica. U skoro svim slučajevima rashodi su veći od prihoda što ukazuje na važnost grantova centralne vlasti za normalno funkcionisanje nižih jedinica.

¹²⁰ Rodden, Jonathan, "The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World", *American Journal of Political Science*, Vol. 46 No. 3, 2002, str. 670–687.

¹²¹ Spahn, Paul Bernd, "Contract federalism", u Ahmad, Ehtisham i Giorgio Brosio (ur.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006. str. 187.

¹²² Schaltegger, Christoph A. i Lars P. Feld, "Do large cabinets favor large governments?: Evidence from Swiss sub-federal jurisdictions", Cesifo Working Paper, No. 1294, Okt., 2004.

Tabela 1 – Prihodi i rashodi federalnih jedinica¹²³

	Udio u ukupnoj državnoj potrošnji*		Udio u ukupnom državnom prihodu		Udio prihoda kao % u ukupnom prihodu	
	1985	2001	1985	2001	1985	2001
Austrija	28.4	28.5	24.6	21.4	23.8	18.9
Belgija	31.8	34.0	11.4	11.3	4.8	28.6
Kanada	54.5	56.5	50.4	49.9	45.4	44.1
Njemačka	37.6	36.1	31.9	32.4	30.8	29.2
USA	32.6	40.0	37.6	40.4	32.7	31.7

* Napomena: Ne računajući transfere plaćene drugim nivoima vlasti

Iako ilustrativna, prethodna tabela nam ne pojašnjava kako federalne jedinice finansiraju svoje rashode. Dio odgovora krije se u Tabeli 2 koja nudi pregled poreskih i neporeskih prihoda, te grantova što je prikazano prema federativnim državama. Ponovo možemo konstatovati značajne razlike među zemljama i očiglednu činjenicu da udio prikupljenih poreza igra najvažniju ulogu u finansiranju nižih nivoa vlasti. U zemljama sa manjim udjelom poreza u ukupnim prihodima države su prisiljene da se finansiraju značajnim dijelom kroz tarife, pri čemu u svim slučajevima grantovi igraju važnu ulogu. Kod grantova postoje značajne razlike između zemalja i skoro je nemoguće identifikovati najbitnije razloge koji utiču na ovakav pristup oslanjanja na grantove. Na primjer, sve zemlje u tabeli spadaju u visokorazvijena i bogata društva. Ukoliko posmatramo bilo koju od ovih zemalja po osnovu veličine teritorije, broja stanovnika, etničke ili jezičke strukture, veličine federalnih jedinica ili veličine lokalne samouprave, dolazimo do zaključka da postoje velike razlike koje ne dozvoljavaju precizna poređenja iz čega proističe da je gotovo nemoguće izvući zajedničke crte za sve slučajeve. U najboljem slučaju možemo govoriti o grubim generalizacijama koje nam ne pomažu u odgonetanju bitnih pitanja za ovu studiju. Imajući u vidu različit odnos oslanjanja na jedan od tri mehanizma prikupljanja prihoda moramo, u ovako kratkoj analizi, zaključiti da svaka zemlja kroji svoja specifična pravila koja najviše odgovaraju njenim potrebama.

¹²³ Prilagođeno iz: Ambrosanio, Maria Flavia i Massimo Bordignon, "Normative versus positive theories of revenue assignments in federations", u Ahmad, Ehtisham i Giorgio Brosio (ur.), *Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006. str. 307.

Tabela 2 – Prihodi ostvareni na nivou lokalne samouprave (kao udio ukupnog prihoda)¹²⁴

	Poreski prihodi		Neporeski prihodi		Grantovi	
	1985	2000	1985	2000	1985	2000
Australija	42.5	40.3	37.0	45.4	20.5	14.3
Austrija	53.8	52.4	32.1	27.4	14.2	20.1
Belgija	32.0	37.2	6.7	9.2	61.3	53.6
Kanada	36.5	40.6	15.6	19.9	47.9	39.5
Njemačka	36.9	39.5	36.0	25.3	27.0	35.2
SAD	39.3	37.8	22.1	23.6	38.5	38.6
Švajcarska	50.9	48.2	32.4	34.5	16.7	17.3

Tabela 3 nedvosmisleno ilustruje da se u anglo-saksonskim federalnim državama lokalne samouprave uglavnom finansiraju od poreza na imovinu, za razliku od evropskih država koje se oslanjaju na porez na prihod i profit u duhu svoje izraženije egalitarne tradicije. Svi ostali izvori prihoda u ukupnom obimu učestvuju sa veoma malim dijelovima.

Tabela 3 – Poreski prihodi ostvareni kroz lokalne poreze u 2001. g. (kao % ukupnog prihoda lokalne vlasti)¹²⁵

	Porez na prihod i profit	Naknade	Imovina	Porez na potrošnju	Posebne robe i usluge	Upotrebnii porez	Ostali porezi
Australija	-	-	100.0	-	-	-	-
Austrija	37.7	19.1	10.0	22.7	3.8	1.7	5.0
Belgija	-	-	91.6	0.2	-	1.6	6.5
Kanada	85.8	-	-	1.4	7.9	4.6	0.3
Njemačka	77.1	-	16.6	5.2	0.5	0.4	0.2
SAD	6.2	-	71.5	12.4	5.1	4.8	-
Švajcarska	83.1	-	16.6	-	0.2	0.1	-

U sljedeće tri sekcije razmotrićemo primjere Belgije, Kanade i Švajcarske kako bismo dodatno ilustrovali mehanizme koji se primijenjuju u ovim zemljama. Nužno je napomenuti da zbog ograničenosti prostora možemo ponuditi samo kratak, i posljedično, površan prikaz.

Belgija

Belgija spada u grupu nisko-decentralizovanih država, sa visokim stepenom zavisnosti o državnim grantovima i značajnim ograničenjima u kreditnim

¹²⁴ Ibid. str. 309.

¹²⁵ Ibid. str. 310.

zaduživanjima.¹²⁶ Federalna struktura Belgije je istovremeno zasnovana na jezičkim zajednicama i teritorijalnim regionima što zahtijeva izuzetno visok stepen koordinacije između različitih vladinih tijela. U Belgiji ne postoji hijerarhijski odnos između zajednica i regiona jer su i jedni i drugi konstitutivni elementi.¹²⁷ Funkcionisanje belgijskog fiskalnog sistema u velikoj mjeri je opterećeno nezadovoljstvom Flamanaca u sistemu raspodjele prihoda što često dovodi do političkih trzavica pa i najava o mogućem raspadu države. Kao posljedica političkih trzavica od 2002. godine na snazi je nekoliko zakonskih instrumenata koji omogućavaju regionima određeni nivo autonomije u prikupljanju poreza, kao i u definisanju povećanja ili smanjenja poreskih stopa na lične poreze. Istovremeno, država je propisala mjere za sprečavanje nekontrolisanog takmičenja između kantona kako bi se izbjegla situacija disproporcionalnog razvoja ili stagnacije nekih kantona.

Ne računajući neke zajedničke poreze, u Belgiji postoji jako ograničena poreska autonomija (za nijansu izraženija od Austrije ili Njemačke) tako da regioni prije izmjene visine poreza moraju obavezno konsultovati centralnu vladu koja je zadužena za prikupljanje i distribuisanje prihoda lokalnim zajednicama i regionima. Princip funkcionise tako da jezičke zajednice dobijaju dio prihoda prikupljenog kroz poreze na osnovu svojih inicijalnih doprinosa ukupnom iznosu prihoda. S druge strane, teritorijalni regioni dobijaju dio na osnovu njihovog fiskalnog kapaciteta s tim da manje razvijeni regioni po glavi stanovnika dobijaju ujednačavajuće grantove. Ključni organ je Visoki finansijski savjet Belgije – sastavljen od članova koje nominuju federalni, regionalni i organi jezičkih zajednica, uz predstavnike Belgijske narodne banke – koji je zadužen za pripremanje preporuka o uslovima kreditiranja različitih nivoa vlasti nakon čega federalna vlada zaključuje ugovore sa nižim nivoima vlasti o provođenju dogovorenih odluka.¹²⁸ Na koncu treba pomenuti da u Belgiji federalna i regionalne vlade mogu nametnuti sankcije koje prekrše ograničenja prilikom pozajmljivanja neophodnih sredstava.

¹²⁶ Darby, Julia, Anton Muscatelli i Graeme Roy, "Fiscal federalism, fiscal consolidations and cuts in central government grants: Evidence from an event study", Cesifo Working paper, No. 1305, October 2004.

¹²⁷ Boadway, Robin i Anwar Shah. "Fiscal Federalism: Principles and Practices of Multiorder Governance", Cambridge: Cambridge University Press, 2009. str. 508

¹²⁸ Ahmad, Ehtisham, Maria Albino-War i Raju Singh, "Subnational public financial management: institutions and macroeconomic considerations", u Ahmad i Brosio (ur.) *The Handbook of Fiscal Federalism*, Edward Elgar, Cheltenham, 2006. str. 419.

Kanada

Za razliku od Belgije, Kanada je visoko-decentralizovana država, sa relativno niskim stepenom zavisnosti o državnim grantovima i malim ograničenjima u kreditnim zaduživanjima.¹²⁹ Kanadska federacija nastala je iz potrebe da se ublaže konflikti između francuske i engleske jezičke zajednice, podijeljenih ne samo po osnovu jezika već i po linijama religije i pravnog sistema. Ovo uslovljava tzv. ‘horizontalnu asimetriju’ koja se ogleda u specijalnom statusu osmišljenom za Kvebek koji ima veliki manevarski prostor da bude uključen u realizaciju određenih politika, kao što ima i privilegiju da iz njih iziđe.

U Kanadi je sistem raspodjele grantova definisan ustavom, slično kao u Švajcarskoj. Centralna vlada Kanade je zadužena za proces prikupljanja, nadgledanja i raspodjele poreza na prihod, a ujednačavanje fiskalnog kapaciteta po glavi stanovnika odvija se kroz reprezentativni poreski sistem. U Kanadi je ujednačavanje po pravilu zasnovano na jasnoj formuli i normativnim principima što sprečava manipulacije i arbitrarnost u prenošenju sredstava s centralnog na niže nivoe. Ovo takođe omogućava centralnoj vlasti da se obaveže na transfere unaprijed kako bi se pravovremeno planirala budžetska opterećenja federalnih jedinica.¹³⁰

S obzirom na to da federalna vlada nije ograničena u broju i vrsti fiskalnih transfera, ona u velikoj mjeri može uticati na smanjenje ekonomske neujednačenosti u provincijama. Mada je oslanjanje na grantove u posljednjim decenijama značajno smanjeno (sem u provinciji Manitoba), grantovi su i dalje važan izvor prihoda za niže nivoe vlasti – u prosjeku oko jedne petine svih prihoda, iako među provincijama postoje velike razlike.¹³¹ U praksi se primijenjuju dva tipa granova. Stabilizacioni grantovi imaju kratkoročan cilj da utiču na stabilizaciju postojećih oscilacija na tržištu pojedinih provincija. Drugi tip grantova je usmjeren na dugoročno rješavanje horizontalne i

¹²⁹ Darby, Julia, Anton Muscatelli i Graeme Roy, “Fiscal federalism, fiscal consolidations and cuts in central government grants: Evidence from an event study”, Cesifo Working paper, No. 1305, October 2004.

¹³⁰ Boadway, Robin. “Fiscal equalization: A Canadian experience”, u Núria Bosch i José M. Durán, *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*. Edward Elgar, Cheltenham, 2008. 109-136.

¹³¹ Snoddon, Tracy R. „Fiscal institutions, regional adjustment and convergence in Canada’s currency union: lessons for EMU 172” u Baimbridge, Mark i Philip Whyman (ur.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, London, Routledge, 2004. Glava 9.

vertikalne fiskalne neravnoteže, tj. dugoročnog nedostatka prihoda za funkcionisanje sektorá kao što su zdravstvo, školstvo (naročito visoko školstvo) i socijalna zaštita.

Švajcarska

Među razvijenim zapadnim zemljama Švajcarska je ostvarila ubjedljivo najbolje rezultate u pogledu fiskalne decentralizacije. Odgovor na pitanje zašto je to tako nalazi se u ustavnim rješenjima koji eksplicitno predviđaju da nadležnost nad javnim službama pripada nižim nivoima upravljanja koji imaju pravo da se u potpunosti finansiraju od poreza prikupljenih nezavisno od centralne vlade.¹³² Najčešće se radi o indirektnim porezima, mada u nekim situacijama federalne jedinice mogu nametnuti i direktne poreze na neto profit i korporativni kapital u ograničenom vremenskom periodu, iako se u praksi primjena ovih poreza često produžava. Pored toga ustav nekih kantona čak propisuje mogućnost organizovanja referenduma za odobravanje povećanja javnih troškove¹³³ ili poreza, dok neki kantoni imaju pravilo rezanja potrošnje kad je budžet u deficitu.¹³⁴ Sistem takođe striktno predviđa da federalne vlasti ne mogu zaobići kantonalni nivo u komunikaciji sa lokalnim nivoom, ali i obrnuto. Drugim riječima, kantoni u potpunosti imaju nadležnosti da regulišu način funkcionisanja lokalnih zajednica po svom nahodjenju.¹³⁵

Švajcarska je sistem međuvladinih transfera i raspodjele prihoda s ciljem fiskalnog ujednačavanja na svim nivoima pokrenula 1959. godine. Federalna vlada finansira dvije trećine grantova, dok ostatak finansiraju bogati kantoni. Švajcarci odlučuju ko dobija koliko sredstava na osnovu broja stanovnika, teritorije, gustine

¹³² Schaltegger, Christoph A. i René L. Frey, „Fiscal federalism in Switzerland: A public choice approach“, u Baimbridge, Mark i Philip Whyman (ur.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, London, Routledge, 2004. Glava 8.

¹³³ Sličan 'plafon' u visini troškova postojao je u nekoj fazi u zemljama kao što su Finska, Švedska, SAD, Japan i Španija. Izvor: Joumard, Isabelle, Per Mathis Kongsrud, Young-Sook Nam i Robert Price, "Enhancing the cost effectiveness of public spending: Experience in OECD countries", OECD Economic Studies, No. 37, 2003/2. Na sličan način švajcarske vlasti uvode kreativna modele za rješavanja budžetskog deficita kao što je nedavna odluka da federalne agencije pređu na tzv. 'Gestion par Mandat et Enveloppe Budgétaire' režim upravljanja koji definiše najbolje očekivane rezultate prema kojima se stvaraju mogućnosti za rezanja troškova u iznosu do deset posto u periodu od četiri godine. U ovakvim slučajevima se očekuje da će uštede proisteći od povećane fleksibilnosti u upravljanju postojećim resursima, što se dalje reflektuje na uštede u sektorima kao što su zdravstvo i socijalna zaštita.

¹³⁴ Sutherland, Douglas, Robert Price i Isabelle Joumard, "Sub-central government fiscal rules", OECD Economic Studies No. 41, 2005.

¹³⁵ Dafflon, Bernard, "Fiscal federalism in Switzerland: a survey of constitutional issues, budget responsibility and equalisation", u Fossati, Amedeo i Giorgio Panella, (ur.), *Fiscal Federalism in the European Union*, London & New York, 1999.

naseljenosti, udjela stanovništva starijeg od 80 godina, udjela stranog stanovništva koje u zemlji živi više od deset godina, nezaposlenosti i broja osoba kojima je potrebna socijalna zaštita. Sistem je zasnovan na uslovnim ili bezuslovnim grantovima, pri čemu se uslovni grantovi uglavnom pojavljuju u obliku pratećih grantova. U posljednjih par decenija ovaj sistem je postao prilično netransparentan zbog neefikasnog provođenja predviđenih ciljeva uključujući odgovarajući pristup u distribuciji sredstava, insistiranju na vertikalnim grantovima tamo gdje bi horizontalni bili prikladniji i prebacivanje grantova namijenjenih za ujednačavanje ekonomskih uslova u obliku uslovnih grantova zbog čega su vlasti kantona prisiljene da rade mimo interesa svojih građana. Zbog ovih problema planira se temeljna reforma sistema u skoroj budućnosti.¹³⁶

Zaključak

Ovo poglavlje imalo je za cilj da predstavi osnove fiskalnog federalizma i da ilustruje kako funkcioniše kroz primjere iz nekoliko zemalja. Fokus prvog dijela bio je na teorijskim konceptima, dok smo u drugom dijelu poglavlja ponudili više kvantitativnih podataka, kao i ograničenu komparativnu analizu prirode funkcionisanja fiskalnog sistema Belgije, Kanade i Švajcarske. Razlozi zbog kojih su izabrane baš ove tri zemlje su prije svega kompleksna etnička i/ili religijska struktura ovih zemalja što će čitaocima, nadamo se, omogućiti da lakše dođu do zaključaka koji bi se mogli primijeniti na Bosnu i Hercegovinu.

Prethodni argumenti su ukazali na nekoliko mogućih zaključaka. Prvi i najvažniji zaključak je da ne postoji 'čarobna formula' koja se primjenjuje u svim zemljama kada je u pitanju uspostavljanje i funkcionisanje fiskalnog federalističkog sistema. Svaka zemlja mora pronaći sopstveni put zasnovan na specifičnostima na kojima je izgrađen politički federalizam. U skladu s prvim zaključkom smatramo da se teorije fiskalnog federalizma mogu primijenjivati potpuno različito u pojedinim federalnim državama što suštinski zavisi od njenih karakteristika kao što su struktura i broj stanovništva, veličina teritorije, vrsta političkog režima, istorijsko iskustvo, itd.

¹³⁶ Schaltegger, Christoph A. i René L. Frey, „Fiscal federalism in Switzerland: A public choice approach“, u Baimbridge, Mark i Philip Whyman (ur.), *Fiscal Federalism and European Economic Integration*, London, Routledge, 2004. Glava 8.

Iz svega ovoga je jasno da pred političkom ekonomijom stoji veoma komplikovan zadatak da pronade formulu koja bi se uspješno mogla primijeniti na različite federalne države, uz uvažavanje istorijskih, kulturnih i svih drugih specifičnosti po kojima su te zemlje prepoznatljive. Pod uslovom da je to uopšte moguće.

Mr Nina Sajić
Fakulter evropskih studija
Univerzitet u Kardifu
Vels

ODNOSI FEDERALNIH JEDINICA I CENTRALNOG NIVOVA VLASTI U VIŠENACIONALNIM I VIŠEJEZIČKIM FEDERALNIM DRŽAVAMA

“U potrazi za stabilnim i mirnim svijetom, čovječanstvo se danas suočava sa brojnim političkim problemima, od kojih su mnogi nepomirljivi, a čiji izvori leže u protivrječnim nacionalnim, etničkim, lingvističkim i rasnim zahtjevima koji su proizašli iz istorijskog iskustva¹³⁷”

Daniel J. Elazar

Uvod

Sredinom XIX vijeka francuski filozof Pierre-Joseph Proudhon pisao je da će XX vijek *“otvoriti eru federacija, ili će čovječanstvo proći kroz još jedno čistište od hiljadu godina¹³⁸”* Danas, na kraju prve dekade XXI vijeka živimo u, kako Gibson kaže, *“sve više federalizovanom svijetu.”¹³⁹* U novom milenijumu svjedoci smo novog preporoda federalne ideje; više od 40% svjetskog stanovništva živi u federalnim ili kvazi federalnim državama. Kraj hladnog rata doveo je do pojave novog talasa demokratskih država i pojavu novih federalnih država ili stvaranje novih federacija od podstojećih unitarnih

¹³⁷ Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987., str. 11 prim.prev

¹³⁸ Pierre-Joseph Proudhon, *The Principle of Federation and the Need to Reconstitute the Party of Revolution*, Toronto: University of Toronto Press, 1863, str 68–69

¹³⁹ Edward L. Gibson, ed., *Federalism and Democracy in Latin America* Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2004

uređenja. Mnogi kritičari federalizma upravo kraj hladnog rata vide kao propast federalne ideje zbog raspada nekih višenacionalnih država kao što su bile SFRJ, SSSR ili Čehoslovačka. Kao što smo govorili u Studiji I, ove države nisu ni bile federalne zbog izostanka demokratije koja predstavlja jedan od glavnih principa federalističkog uređenja.

Federalne države koje su nastale poslije hladnog rata karakterisale su duboke nacionalne, etničke, vjerske i jezičke podjele, koje su dovele do političkih, a u nekim državama i do tragičnih ratnih sukoba. Federalistički princip, kako to Elazar kaže, nudi jedino moguće rješenje za upravljanje i rješavanje ovih sukoba;¹⁴⁰ demokratske višenacionalne federacije su se pokazale “*začuđujuće uspješnim u slamanju sile nacionalizma... Teško bi bilo zamisliti i jedan drugi politički sistem za koji bi se moglo isto reći,*”¹⁴¹ Od hladnog rata do danas federalističko uređenje nastalo je u: Ruskoj Federaciji (1993.), Belgiji (1993.), Bosni i Hercegovini (1995.), Etiopiji (1995.), Južnoj Africi (1996.), Nigeriji (1999.), Iraku (2005.), Nepal (2008.). Pokušaji stvaranja federalističkog uređenja, odnosno prisustvo debate o federalizmu nalazimo u Kipru, Eritreji, Somaliji, Šrilanci, Sudanu, ali i u Evropskoj uniji, Velikoj Britaniji i Italiji.

U ovoj studiji bavićemo se odnosom federalnih jedinica i centralnog nivoa vlasti (centra), podjelom nadležnosti, zastupljenosti u zajedničkim organima, procedurama i mehanizmima zaštite kroz komparativnu analizu višenacionalnih i višejezičkih država Kanade, Belgije, Španije, Švajcarske i Bosne i Hercegovine. Bez obzira na česta osporavanja i rasprave da li je Španija federalna država ili ne, njena unutrašnja struktura i uređenje jasno pokazuju da ona to jeste, iako Ustav Španije kao ni Ustav Bosne i Hercegovine nigdje eksplicitno ne navodi federalno uređenje. Analizom smo dijelom obuhvatili i Veliku Britaniju povodeći se Elazarovim stavom da Veliku Britaniju treba posmatrati kao federaciju zato što Škotska, Sjeverna Irska i Vels imaju svoje zakonodavstvo; Engleska i Vels imaju jedinstven pravosudni sistem, dok Škotska ima svoj pravosudni sistem koji nije predmet revizije Doma lordova, a Sjeverna Irska ima svoj sistem sudova.¹⁴² I dok Elazar smatra da klasifikacija Ujedinjenog Kraljevstva predstavlja puku formalnost, sve zastupljenije mišljenje je da se Ujedinjeno Kraljevstvo

¹⁴⁰Elazar ibid

¹⁴¹ Will Kymlicka, citirano u knjizi Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, Oxon: Routledge, 2006, str. 107.

¹⁴² Daniel J. Elazar, “Introduction,” *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal, and Autonomy Arrangements*, 2nd ed., ed. Daniel J. Elazar (Essex, UK: Longman, 1994), str 271

kreće u pravcu *de facto* federalnog sistema. Analizom nismo obuhvatili neke druge višenacionalne federalne države kao što je npr. Malezija ili Indija, s obzirom na to da je glavna karakteristika njihovog ustavnog uređenja centralizacija, te bi se one kao takve mogle svrstati u kategoriju kvazi federacija.¹⁴³

Strukturna podjela nadležnosti predstavlja glavnu karakteristiku federalnih demokratija.¹⁴⁴ Višenacionalne federalne države, pored podjele nadležnosti između centralnog i drugih nivo avlasti karakteriše i nacionalna, etnička, jezička ili teritorijalna zastupljenost u organima vlasti. Zastupljenost i podjela nadležnosti sprečavaju monopolizaciju procesa odlučivanja i smanjuju mogućnost majorizacije. Podjela nadležnosti između centralnih i drugih nivoa vlasti često je predmet burnih rasprava i dovodi do dodatnih političkih podjela naročito u višenacionalnim federalističkim državama, u kojima se težnje za većom centralizacijom odnosno decentralizacijom konstantno sukobljavaju.

U duboko podijeljenim društvima interesi i zahtjevi različitih zajednica ili grupa mogu jedino biti zadovoljeni modelom podjele nadležnosti.¹⁴⁵ Kritičari najčešće smatraju da demokratije koje se zasnivaju na modelu podjele nadležnosti nisu efikasne niti su istinski demokratske. Međutim praktična primjena ovog modela u višenacionalnim državama kao što su Kanada, Belgija, Bosna i Hercegovina, Španija itd. pokazuje da podjela nadležnosti predstavlja jedino održivo rješenje za probleme u podjeljenim društvima, a brojni kritičari još uvijek nisu ponudili ozbiljniju alternativu koja bi bila opšte prihvaćena u ovakvim društvima.¹⁴⁶

¹⁴³ Burgess *ibid* str. 123-125.

¹⁴⁴ Elazar *ibid*. str. 34

¹⁴⁵ Lijiphart, Arend, 'Constitutional Design for Divided Societies', *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, April 2004, str. 96

¹⁴⁶ *ibid*

Podjela nadležnosti

U većini federalnih država, podjela nadležnosti između centralnog i drugih nivoa vlasti definisana je ustavom. Ustavna autonomija federalnih jedinica zagarantovana je postojanjem zakonodavnih tijela i pravosudnog sistema.

Član 1-3 Ustava Belgije kaže da je Belgija federalna država sastavljena od tri zajednice (francuske, flamanske i njemačke) i od tri regiona (Valonija, Flandrija i region Brisela). Zakonodavni akti u regijama i zajednicama donose se u formi dekreta koji imaju zakonsku snagu (sa izuzetkom regije Brisel, koji djeluje na bazi uredbi). Podjela nadležnosti između regija, zajednica i centralnog nivoa vlasti u Belgiji regulisana je Ustavom i posebnim zakonima.¹⁴⁷ S obzirom na to da se nadležnosti regija i zajednica preklapaju, osnova belgijskog federalizma je teritorijalna; to znači da regije imaju nadležnosti koje mogu biti organizovane na teritorijalnoj osnovi, a zajednice nadležnosti koje se tiču pojedinca.¹⁴⁸ Centralni nivo vlasti nadležan je za spoljnu politiku, nacionalnu odbranu, pravosuđe, finansije, socijalnu zaštitu, značajan dio zdravstvene zaštite. Zajednice imaju jurisdikciju po pitanjima kulture, obrazovanja, određenih aspekata zdravstvene zaštite, jezika, dok su regioni odgovorni za ekonomsku politiku, zapošljavanje, energetiku, transport, poljoprivredu, lokalnu upravu, ekologiju, prostorno planiranje i urbanizam. Flamanci su ujedinili nadležnosti flamanske zajednice i regiona, tako da imaju jedan flamanski Parlament, jednu vladinu i jednu javnu upravu, dok su francuska zajednica i Valonija zadržali odvojene institucije. Ono što je svakako potrebno naročito naglasiti, a o čemu smo više govorili u studiji I¹⁴⁹ su velika ovlaštenja koja su

¹⁴⁷Regulisanje podjela nadležnosti posebnim zakonom uvedeno je 1970. god. kada je izvršena reforma Ustava, kojom su definisani osnovni principi buduće federalne države. S obzirom na velike podjele između Flamanaca i Valonaca u pogledu strukture i organizacije buduće države, nije bilo moguće postići dogovor u vezi sa podjelom nadležnosti koje bi bile obuhvaćene Ustavom.

¹⁴⁸Deschouwer, Kris, (2005), 'Kingdom of Belgium' u Kincaid, John, i Tarr, Alan (ed.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, (A Global Dialogue on Federalism Vol. 1), Quebec: McGill-Queen's University Press, str. 55

¹⁴⁹vidi Naučno-istraživački projekat u okviru projektno-finanijskog okvira Ministarstva nauke i tehnologije RS (2008-2009), *Komparativna analiza federalističkih državnih sistema u Evropi i svijetu i mogućnosti inkorporiranja kompatibilnih federalističkih rješenja u sisteme Republike Srpske i Bosne i Hercegovine* Studija 1: *Krucijalni aspekti federalizma u kontekstu savremene komparativne analize federalističkih sistema u Evropi i svijetu*, Nina Sajić *Internacionalizacijski aspekti federalizma* str. 57

data regijama i zajednicama u domenu međunarodnih odnosa, odnosno pravo regija i zajednica da sklapaju sporazume iz svih oblasti koje su u njihovoj nadležnosti.

Preambula Ustava Bosne i Hercegovine kaže da su Bošnjaci, Hrvati i Srbi (zajedno sa Ostalima) konstitutivni narodi. Bosna i Hercegovina sastavljena je od dva entiteta Federacije Bosne i Hercegovine (koja je dalje podjeljena na deset kantona) i Republike Srpske. Brčko Distrikt, lokalna-samoupravna jedinica sa svojim institucijama, je teritorija koja formalno pripada i Federaciji Bosne i Hercegovine i Republici Srpskoj. Ustav Bosne i Hercegovine jasno definiše nadležnosti koje pripadaju institucijama Bosne i Hercegovine, odnosno centralnom nivou vlasti, dok su nadležnosti entiteta više implicitne nego eksplicitne. Član 3 predviđa da centralnom nivou vlasti pripadaju vanjska politika, vanjskotrgovinska politika, carinska politika, monetarna politika, finansiranje institucija i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine, politika i regulisanje pitanja imigracije, izbjeglica i azila, provođenje međunarodnih i međuentitetskih krivičnihopravnih propisa, uključujući i odnose sa Interpolom, uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkih i međunarodnih komunikacijskih sredstava, regulisanje međuentitetskog transporta, kontrola vazdušnog saobraćaja. Isti član predviđa da ukoliko postoji saglasnot entiteta, Bosna i Hercegovina može preuzeti nadležnosti u stvarima koje su potrebne za očuvanje suvereniteta, teritorijalnog integriteta, političke nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine, u skladu sa podjelom nadležnosti među institucijama Bosne i Hercegovine. Jedan od primjera prenosa nadležnosti je pitanje odbrane i stvaranja jedinstvenih oružanih snaga. Sve ostale nadležnosti i funkcije koje nisu izričito povjerene institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima. Entiteti pored toga, imaju pravo da uspostavljaju posebne paralelne odnose sa susjednim državama, sklapati sporazume sa državama i međunarodnim organizacijama uz saglasnost Parlamentarne skupštine.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Ustav Bosne i Hercegovine, član 3

Kanada

Kanada je najstarija višenacionalna federalnih država koja postoji danas; federacija je nastala 1867. usvajanjem Ustava, koji Kanadu definiše kao konfederaciju. Kanada se sastoji od deset provincija (Alberta, Britanska Kolumbija, Manitoba, Nju Brunsvik, Njufaundlend, Nova Scotia, Ontario, Ostrvo Princa Edvarda, Kvebek, Saskatčevan) i tri teritorije (Sjeverozapadna teritorija, Jukon teritorija i od 1999. Nunavut). Postoji jasna ustavom definisana razlika između provincija i teritorija; dok provincije izvršavaju ustavne nadležnosti u ime provincije, teritorije imaju samo one ovlasti koje im delgira kanadski Parlament. U skladu sa članom 91. Ustava, Otava, odnosno centralni nivo vlasti nadležan je za:

Javni dug i imovinu; regulisanje prometa i trgovine; osiguranje za nezaposlene; prikupljanje prihoda poreskim sistemom; zaduživanje putem javnog kredita; poštanska služba; popis i statistika; milicija, vojna i pomorska služba i odbrana; određivanje i finansiranje plata i naknada državnih službenika Vlade Kanade; svjetionici i plutače; karantin i uspostavljanje i održavanje pomorskih bolnica; morsko i slatkovodno ribarstvo; trajekti između provincija i bilo koje britanske ili strane zemlje ili između dvije provincije; valuta i kovanje novca; bankarstvo, inkorporacija banaka, i pitanja papirnog novca štedionice; mjenice i zadužnice; kamate; javni tenderi; bankrot i insolventnost; patentiranje izuma i otkrića; autorska prava; Indijanci i zemlja rezervisana za Indijance; naturalizacija i pitanje stranih državljana; krivični zakon osim uspostavljanje krivičnih sudova, ali uključujući procedure u krivičnim stvarima; uspostavljanje, održavanje i upravljanje zatvora za teška krivična djela.

Član 92 Ustava provincijama daje nadležnosti u sljedećim oblastima:

Direktno oporezivanje unutar provincije prikupljanjem prihoda za potrebe finansiranja provincije; zaduživanje putem kredita isključivo na teret provincije; uspostavljanje provincijskih kancelarija, imenovanje i plaćanje provincijskih službenika; upravljanje i prodaja javne zemlje i šume koja pripada provinciji; uspostavljanje, održavanje i upravljanje javnih zatvora i popravnih domova u i za provinciju; uspostavljanje,

održavanje i upravljanje bolnicama, prihvatilištima, dobrotvornim institucijama u i za provinciju osim pomorskih bolnica; opštinske institucije u provinciji; izdavanje dozvola za prodavnice, salone, ugostiteljski objekti, aukcionari i druge radi prikupljanja prihoda za provincijske, lokalne ili opštinske potrebe; radovi i održavanje osim u sljedećim slučajevima: (a) putanje parobrodova i drugih brodova, željeznice, kanali, telegrafi i drugi radovi i održavanja koja se tiču povezivanja provincije sa drugim provincijama ili koji prelaze izvan granica provincije (b) putanje parobrodova između provincije i britanske ili strane zemlje (c) svi oni radovi, koji, iako se izvode isključivo na teritoriji provincije, su prije ili nakon njihovog izvođenja proglašeni od strane kanadskog Parlamenta da su od opšte važnosti za Kanadu ili za dvije ili više provincija; inkorporacija kompanija koje posluju na teritoriji provincije; imovinska i civilna prava u provinciji; pravosuđe uključujući uspostavljanje, održavanje i organizaciju provincijskih sudova građanske i krivične jurisdikcije uključujući i procedure u građanskim pitanjima; određivanje kazne putem novčane kazne, globe ili zatvora sprovođenjem bilo kojeg zakona provincije koji se tiču pitanja koja su ovdje nabrojana; sva ostala pitanja koja su lokalne ili privatne prirode u provinciji.

Kada pogledamo podjelu nadležnosti između provincija i centralnog nivoa vlasti, možemo zaključiti da je Kanada u fiskalnom smislu, veoma decentralizovana, ali je u nekim drugim oblastima kao što je krivični zakon i pravosudni sistem veoma centralizovana. U Sjedinjenim američkim državama ili npr. u Australiji pravosudni sistem je više decentralizovan nego u Kanadi.¹⁵¹ Iako federalna vlada ima ekskluzivnu nadležnost za pregovaranje i ratifikaciju međunarodnih sporazuma, implementacija njihovih odredaba je u skladu sa podjelom nadležnosti između centralnog nivoa vlasti i provincije, kao što je to presuđeno u slučaju “Radnog sporazuma” 1937.: “I dok državni brod sada uplovljava u veće pustolovine i strane vode, on i dalje zadržava nepropusne pregrade koje su esencijalan dio njegove originalne strukture.”¹⁵²

¹⁵¹ Simeon, Richard, and Papillon, Martin (2006), ‘Canada’ u Majeed, Akhtar, Watts, Ronald L. and Brown, Douglas M. (ed.) *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (A Global Dialogue on Federalism Vol. 2), Quebec: McGill-Queen’s University Press, str. 103

¹⁵² Knopff, Rainer and Sayers, Anthony (2005), ‘Canada’ in Kincaid, John, and Tarr, Alan (ed.) *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*, (A Global Dialogue on Federalism Vol. 1), Quebec: McGill-Queen’s University Press, str. 125, prim prev.

Španija

Švajcarski federalizam Denis de Rougemont je okarakterisao kao “ljubav kompleksnosti” te da Švajcarci zajedno brane pravo da ostanu različiti.¹⁵³ Uistinu, glavna karakteristika švajcarskog federalizma jeste različitost sa četiri službena jezika, 26 kantona, u kojima se njeguju različite kulture i religije. I sama preambula Federalnog Ustava Švajcarske konfederacije kaže: “Švajcarski narod i kantoni odlučni da žive zajedno uz zajednko uvažavanje i poštovanje njihovih različitosti.”¹⁵⁴ I dok su u Ustavima većine drugih federalnih država nadležnosti relativno jasno i koncizno navedene, Ustav Švajcarske nadležnosti definiše u preko pedeset detaljno opisanih članova. Međutim, Ustav ne kaže jasno koje će nadležnosti izvršavati koja vlada, odnosno nema jasno definisanih ekskluzivnih niti zajedničkih nadležnosti, tako da je podjela ustanovljena jurisprudencijom i doktrinom, koje dijele nadležnosti prema djelokrugu i dejstvu djelovanja.¹⁵⁵ Djelokrug djelovanja podrazumjeva da su neke nadležnosti globalne (kao što je zaštita čovjekove sredine), neke su ograničene na načela (npr. fiskalna harmonizacija), druge su fragmentisane tako da samo dio nadležnosti pripada Konfederaciji, a neke podsticajne u smislu da Konfederacija može dati podsticaje (npr. finansijske) kantonima da djeluju po određenim pitanjima (zaštita kulturnih spomenika od nacionalnog značaja)¹⁵⁶. Prema dejstvu djelovanja nadležnosti se dijele na: ekskluzivne nadležnosti Konfederacije (npr. carine, valuta), podudarne (što podrazumjeva da kantoni imaju jurisdikciju ukoliko Konfederacija ne izvršava ovlasti), ograničene (federalni zakonodavac samo definiše principe) i paralelne (federalne nadležnosti ne kose se sa ekvivalentnim kantonalnim nadležnostima)¹⁵⁷. S obzirom na to da, kao što smo već rekli, ne postoji uopštena lista nadležnosti, nego su nadležnosti podjeljene u Ustavu na oblasti u kojima se prepliću federalne, kantonalne i opštinske jurisdikcije, ovdje ćemo spomenuti samo nekoliko. Spoljna politika je u nadležnosti Konfederacije, međutim u skladu sa članom 55 Ustava Konfederacija je dužna da

¹⁵³ citirano u Nicholas Schmitt, ‘Swiss Confederation’ u ‘Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries’ ed. by John Kincaid and G. Alan Tarr, A Global Dialogue on Federalism, Volume 1, McGill-Queen’s University Press, 2005 str. 349

¹⁵⁴ Preambula reformisanog Ustava iz 1999., prim. prev.

¹⁵⁵ Schmit ibid str. 356

¹⁵⁶ ibid

¹⁵⁷ ibid

konsultuje kantone po pitanjima iz spoljne politike koja se tiču njihove nadležnosti ili su od vitalnog interesa. U takvim slučajevima, kantoni mogu da učestvuju u međunarodnim pregovorima na adekvatan način. Kantoni, takođe, mogu sklapati sporazume sa stranim državama u domenu svojih nadležnosti, s tim da takvi sporazumi ne mogu biti u koliziji sa zakonom ili interesima Konfederacije niti nekog drugog kantona, te su kantoni, takođe, dužni obavijestiti Konfederaciju prije zaključivanja takvih sporazuma. Pitanje bezbjednosti je i u nadležnosti Konfederacije i kantona, i Ustavom je propisana potreba međusobne koordinacije u ovoj oblasti. Civilna odbrana je u nadležnosti Konfederacije, kao i oružane snage, koje su organizovane kao milicija. Pitanje obrazovanja i kulture je, kao i pitanje bezbjednosti, i u nadležnosti Konfederacije i kantona. I ovdje su pitanja koordinacije propisane Ustavom, naročito kada je u pitanju međusobno priznavanje stečenog obrazovanja. Školsko obrazovanje je u nadležnosti kantona, dok je stručno obrazovanje i usavršavanje u nadležnosti Konfederacije.

Španija

Decentralizacije Španije, otpočela je reformom Ustava 1978., kojom je po prvi put u španskoj istoriji priznata autonomija različitih dijelova španske teritorije. Član 137 Ustava kaže da je Španija teritorijalno organizovana u opštine, provincije i autonomne zajednice, koje uživaju autonomiju u upravljanju svojim interesima, međutim u Ustavu se ne navode eksplicitno koje su to autonomne zajednice. Španski Ustav predstavlja otvoren tekst koji dozvoljava različite interpretacije, a usvojene interpretacije nisu išle u prilog zahtjevima Baskije, Katalonije i u manjoj mjeri Galicije za većom političkom autonomijom, te bismo mogli ocjeniti da je federalizacija Španije bila samo relativno uspješna.¹⁵⁸ Iako je Španija višenacionalna država, Ustav priznaje samo jednu naciju-Špance, međutim priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionalnostima i regionima koji to žele. Kada je u pitanju jezik, Ustav jasno kaže da je zvanični jezik kastiljski, te da svi Španci imaju “dužnost da ga znaju i pravo da ga koriste.”¹⁵⁹ Drugi jezici, mogu pored kastiljskog, da budu zvanični u autonomnim zajednicima u kojima se koriste. Podjela

¹⁵⁸ Enric Argullol and Xavier Bernadi, *Kingdom of Spain*, u Majeed, Akhtar, Watts, Ronald L. and Brown, Douglas M. (ed.) *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries (A Global Dialogue on Federalism Vol. 2)*, Quebec: McGill-Queen's University Press, str. 239

¹⁵⁹ Član 3 španskog Ustava

nadležnosti u Španiji reflektuje postojanje političkog sistema u kojem centralizacija i dalje preovladava decentralizaciju.¹⁶⁰

Podjela nadležnosti između centralnog nivoa vlasti i autonomnih zajednica utvrđena je Ustavom i Statutima autonomije. Autonomne zajednice u skladu član 148 imaju nadležnosti u sljedećim oblastima: organizovanje institucija samouprave; promjena opštinskih granica, koje se nalaze na njenoj teritoriji; urbanizam i stanovanje; javni radovi od interesa za autonomne zajednice, a koje se nalaze na teritoriji autonomne zajednice; željeznice i autoputevi ukoliko je vožnja u potpunosti na teritoriji autonomne zajednice a unutar samih granica; poljoprivreda i stočarstvo; šume i šumarstvo; zaštita životne sredine; vode, kanali i sistemi za navodnjavanje od interesa za autonomnu zajednicu, mineralnih i termalnih voda; ribolov na unutrašnjim vodama, lov, riječni ribolov; lokalni sajmovi; promocija ekonomskog razvoja autonomne zajednice u okviru ciljeva zacrtanih nacionalnom ekonomskom politikom; rukotvorine; muzeji, biblioteke i konzervatorijumi od interesa za autonomnu zajednicu: spomenici od interesa za autonomnu zajednicu; promocija kulture, istraživanja i ukoliko je primjenjivo učenje jezika autonomne zajednice; promocija i regulisanje turizma u okviru teritorijalne oblasti autonomne zajednice; socijalna pomoć; zdravlje i higijena; čuvanje i zaštita objekata i postrojenja autonomne zajednice, koordinacija i druge funkcije u vezi sa lokalnim policijskim snagama prema odredbama utvrđenim zakonima organa. Isti član Ustava takođe predviđa da i nakon isteka roka od pet godina, te reformi statuta autonomnih zajednica, autonomne zajednice mogu tada da prošire svoje nadležnosti u okviru određenim članom 149. kojim su definisane nadležnosti koje pripadaju državi, odnosno centralnom nivou vlasti, kako slijedi: nacionalnost, imigracija, pravo na azil; međunarodni odnosi; odbrana i oružane snage; sprovođenje pravde; trgovinsko, krivično i kazneno zakonodavstvo, bez uticaja na specijalne slučajeve koji bi iz ovih presuda mogli proizaći iz specifičnosti materijalnog prava autonomnih zajednica; radno zakonodavstvo bez uticaja na njihovo izvršenje od strane organa autonomnih zajednica; građansko zakonodavstvo bez uticaja na očuvanje izmjenu i razvoj od autonomnih zajednica građanskog zakonodavstvo bez uticaja na očuvanje, izmjenu i razvoj od autonomnih zajednica građanskog foruma ili set zakona;

¹⁶⁰ Ibid str. 245

zakonodavstvo u vezi intelektualne i industrijske svojine; carine, takse i spoljne trgovine; monetarni sistem, inostrani krediti, bankarstvo i osiguranje; opšte finansije i državni dug; promocija i opšte koordinacije naučnog i tehničkog istraživanja; opšta koordinacija zdravstva i zakonodavstvo koje se odnosi na farmaceutske proizvode; osnovni zakoni i ekonomski sistem socijalnog osiguranje bez uticaja na izvršenje ovih usluga od strane autonomnih zajednica; osnove pravnog sistema javne uprave i statutarne sistem za njene zvaničnike; opšti upravni postupak bez obzira na specifičnost koje bi mogle proisticati iz određene organizacije autonomnih zajednica; zakon o prisilnoj eksproprijaciji; osnovnih zakoni o ugovorima i administrativnim koncesijama, kao i sistem odgovornosti cjelokupne javne uprave; pomorski ribolov bez uticaja na nadležnosti dodijeljenih autonomnih zajednicama za regulisanje tog sektora; pomorski ribolov bez uticaja na nadležnosti dodijeljenih autonomnih zajednicama za regulisanje tog sektora; trgovačka mornarica i brodovlasništvo, osvjetljenje obala i pomorska signalizacija, luke od opšteg interesa, aerodromi od opšteg interesa, kontrola vazdušnog prostora, saobraćaj i prevoz, meteorološka služba i registracija vazduhoplova; pruge i kopneni transport, koji prelazi preko teritorije više od jedne autonomne zajednice, opšti komunikacioni sistem, saobraćaj i kretanje motornih vozila, pošte i telekomunikacije; zakoni, propisi i koncesije vodnih resursa u slučaju da voda protiče kroz više od jedne autonomne zajednice i kapaciteta električnih zajednica kada njihovo korišćenje utiče na druge zajednice; osnove zakona o zaštiti životne sredine, bez uticaja na sposobnost autonomnih zajednica da uspostave dodatne standarde; javni radovi od opšteg interesa ili čija realizacija pogađa više od jedne autonomne zajednice; osnove rudarstva i energetskog sistema; sistem za proizvodnju, prodaju, posjedovanje i korišćenje oružja i eksploziva; osnovne norme sistema štampe, radija, televizije te generalno ostala sredstva društvene komunikacije bez uticaja na pravo autonomnih zajednica da ih razvija i koristi; zaštita kulturne, umjetničke i spomeničke baštine Španije od izvoza i eksploatacije, muzeji, biblioteke i arhivi, koji pripadaju državi bez uticaja na njihovu upravu od strane autonomnih zajednica; javna bezbjednost, bez uticaja na mogućnost formiranja policije od strane autonomnih zajednica; pravila o uslovima za sticanje, izdavanje, odobravanje i ujednačavanje akademskih i stručnih zvanja; statistika u državne svrhe i ovlaštenja za sazivanje konsultacija sa stanovništvom putem referenduma.

Pitanja koja nisu izričito Ustavom dodjeljena državi pripadaju autonomnim zajednicama na osnovu statuta koje su one donijele, međutim ukoliko pitanja nisu obuhvaćena statutima autonomije, ista pripadaju državi, čije norme će prevladati u slučaju sukoba nad istim. Iako je država je prenijela autonomnim zajednicam određene nadležnosti kao što je upravljanje preko-graničnim¹⁶¹ sistemom prevoza, ustupanje dijela prihoda prikupljenih od poreza na primanja (prvobitno su autonomne zajednice dobijale 15%, a sada dobijaju 30%), te davanja nadležnosti Kataloniji u domenu policijske kontrole drumskog saobraćaja, trend ipak ide u pravcu centralizacije što nailazi na veliki otpor u nekim autonomnim zajednicama poput Katalonije i Baskije.

Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske

Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske ne bismo mogli okarakterisati kao klasičnu federalnu državu, bar ne u istom smislu kao ostale federacije koje analiziramo u ovoj studiji, ali ni kao tipičnu unitarnu državu, u kojoj je sva vlast koncentrisana i centralizovana. Stoga smo smatrali, da bi za potrebe ove studije bilo korisno kratko se osvrnuti na unutrašnju strukturu i organizaciju ove višenacionalne države, koja se, kako smo naveli u uvodu, kreće u pravcu *de facto* federacije. Ujedinjeno Kraljevstvo nema pisani ili kodifikovani Ustav, kao većina drugih zemalja,¹⁶² nego se isti sastoji od zakona i principa, parlamentarnih akata i sudskih odluka.

Ujedinjeno Kraljevstvo je Richard Rose definisao kao „intelektualnu zagonetku“.¹⁶³ Evidentne ustavne nejasnoće ostavile se dosta mogućnosti za stvaranje federalnog uređenja. Ujedinjeno Kraljevstvo je po mišljenju Burgess-a¹⁶⁴ najveći „izvoznik“ federalne ideje u svijetu-SAD: Kanada, Australija, Malezija, Indija, Nigerija su nastale na federalnim idejama koje su dolazile iz Ujedinjenog Kraljevstva. Početak devolucije Ujedinjenog Kraljevstva krenuo je 1999. god. kada je formiran Parlament Škotske i Narodna skupština Velsa, iako su u određenim periodima XIX i XX vijeka Škotska, Sjeverna Irska, Vels pa i Engleska imali određeni stepen autonomije.

¹⁶¹ pod „preko-graničnim“ ovdje mislimo na granice autonomnih zajednica, a ne na državne granice

¹⁶² Samo tri zemlje na svijetu –Ujedinjeno Kraljevstvo, Izrael i Novi Zeland nemaju kodifikovan Ustav. Ovdje izuzimamo Saudijsku Arabiju, čiji je Osnovni zakon proglasio Kuran za Ustavom Saudijske Arabije

¹⁶³ Rose, R. (1977). The United Kingdom as an Intellectual Puzzle (Glasgow: University of Strathclyde Studies in Public Policy, No. 7).

¹⁶⁴ razgovor sa Michael Burgess-om na konferenciji “EU, UK and Federalism”, Kanterbury avgust 2010.

Formiranje novih političkih institucija u Škotskoj i Velsu naišlo je, kao što je bilo i za očekivati, na različita reagovanja; dok jedni smatraju da bi devolucija Ujedinjenog Kraljevstva naišla na jaku podršku javnosti kojom bi se pojačala Unija, drugi su smatrali upravo suprotno. Osnovni argumenti onih koji su zagovarali devoluciju bio je da ukoliko Ujedinjenu Kraljevstvo ne udovolji zahtjevima za većom autonomijom naročito u Škotskoj i Velsu, zahtjevi za nezavisnot bi postali sve jači. Kritičari s druge strane smatrali su da je to recept za raspad države. Margaret Tačer je, na primjer, prije održavanja referenduma u Škotskoj rekla: „Ne vjerujem da većina Škota želi da okonča Uniju. Ali separatizam je pravac kojim sadašnji prijedlozi devolucije idu. Oni predstavljaju negaciju naše zajedničke istorije i odbacivanje naše zajedničke budućnosti. Škoti ne mogu učiniti veću uslugu svojoj zemlji nego da ih odbace.“¹⁶⁵

Ono što treba imati na umu jeste da je Parlament Ujedinjenog Kraljevstva zadržao pravo da može ukinuti ove institucije, kao što je uradio sa Parlamentom u Sjevernoj Irskoj 1972. Škotska uživa najveći stepen autonomije u Ujedinjenom Kraljevstvu; ima zakonodavni Parlament, Vladu, koja se sastoji od 11 ministarstava i sljedeće nadležnosti: zdravstvo; obrazovanje i usavršavanje; lokalna samouprava; socijalni rad; stanovanje; urbanizam; turizam, ekonomski razvoj i finansijska pomoć industriji; neki aspekti transporta uključujući škotsku mrežu puteva, autobusi, stanice i luke; pravosuđe i unutrašnji poslovi uključujući veći dio aspekta krivičnog i građanskog prava, sistem pravobranilaštva i sudova; policijske i vatrogasne službe; okolina; poljoprivreda, šumarstvo i ribolov; sport i umjetnost; statistika i javni registri.¹⁶⁶ Škotska ima i svoj novac, koji je ekvivalentan britanskoj funti, i koji se može koristiti u Engleskoj.

Vels ima Skupštinu,¹⁶⁷ Vladu Velsa i nadležnosti koje mu je prenio Parlament Ujedinjenog Kraljevstva, koji i dalje utvrđuje osnovno zakonodavstvo u Velsu. To znači da Narodna skupština Velsa može donositi samo one zakone koje su tiču nadležnosti koje

¹⁶⁵ Thatcher, M. 1998. Don't wreck the heritage we all share. Repr. in *A diverse assembly: the debate on the Scottish parliament*, <http://www.margarethatcher.org/document/108373>, prim prev.

¹⁶⁶ Scotland Act 1998

¹⁶⁷ Ovdje je potrebno napraviti razliku između Parlamenta, koji postoji u Škotskoj, i Narodne skupštine u Velsu.

su prenesene na Vels a to su: poljoprivreda i ribolov; kultura; ekonomski razvoj; obrazovanje i usavršavanje, okolina; zdravstvo; autoputevi; socijalna služba; sport; stanovanje; industrija; lokalna samouprava; sport; turizam; urbanizam i planiranje; transport; voda i velški jezik.¹⁶⁸

U posljednjih nekoliko godina bilo je ideja za formiranje nekog mogućeg Parlamenta Engleske, ali one još uvijek nisu ugledale svjetlost dana, ne zato što su nailazile na otpor nego zato što nije bilo dovoljno jake inicijative iz same Engleske. Engleska nacionalna svijest je slabo izražena, naročito ako je poredimo sa Škotskom i pripadanje engleskoj naciji čini je jedino vidljivo prilikom fudbalskih utakmica u kojima igra engleski nacionalni tim. Neki stručnjaci iz oblasti federalizma¹⁶⁹ smatraju da bi pojava engleskog nacionalizma, a ne škotskog kao što je ustaljeno mišljenje, mogla da predstavlja prijetnju, jer bi bilo opasno probuditi “diva koji spava“. Činjenica je da Engleska, i dalje toleriše da škotski parlamentarci u Vestminsteru odlučuju o pitanjima koja se tiču isključivo Engleske, dok engleski parlamentarci ne mogu odlučivati o sličnim pitanjima u Škotskoj: “Škotski političari ne čine nikakvu uslugu Škotima ako ih zavaravaju da oni uvijek mogu da izaberu uslove pod kojima žele da ostanu u Ujedinjenom Kraljevstvu. Ne bi se trebali iznenaditi ukoliko bi to dovelo do buđenja srditog engleskog nacionalizma, koji bio doveo u pitanje i druge aspekte trenutnog uređenja kojeg sami Škoti uzimaju zdravo za gotovo.”¹⁷⁰

¹⁶⁸ Government of Wales Act

¹⁶⁹ razgovor sa Michael Keating-om i Michael Burgess-om na konferenciji “EU, UK and Federalism”, Kanterbury avgust 2010.

¹⁷⁰ Thatcher, M. 1998 ibid, prim prev.

Sporovi oko nadležnosti

Gotovo svaki federalni sistem ima neku vrsta arbitra, najčešće vrhovni sud koji rješava sporove između federalnih jedinica, federalnih jedinica i centra, kao i sporove koji se tiču nadležnosti.¹⁷¹

Sporovi oko nadležnosti u Belgiji se rješavaju sudskim putem. Postoje dva načina rješavanja spora. Prvi podrazumjeva da takve sporove može spriječiti zakonodavni odbor Savjeta države, koji daje mišljenje na sve prijedloge zakona, bez obzira da li se odnose na centralni nivo vlasti ili federalnih jedinica.¹⁷² Savjet verifikuje da li su svi predloženi zakoni ili dekreti u skladu sa drugim zakonima i naravno Ustavom. Bez obzira što mišljenje savjeta nije obavezujuće, ono predstavlja ozbiljno upozorenje i ima politički uticaj.¹⁷³ Drugi način rješavanja sporova je arbitražom; ukoliko nastane spor u vezi sa nadležnostima nakon što je donesen zakon ili dekret isti se rješava u Arbitražnom sudu, koji se sastoji od dvanaest sudija (od kojih su šest frankofoni a drugih šest govori holandski), koje imenuje federalna vlada, od kojih su pola bivši političari a druga polovina dolazi iz sudske profesije.¹⁷⁴

U Bosni i Hercegovini Ustavni sud je nadležan za rješavanje sporova u vezi sa nadležnostima između entiteta, entiteta i države, entiteta i Brčko distrikta, i Brčko distrikta i entiteta. Da bi se izbjeglo rješavanje sporova sudskim putem, ustaljena je praksa da ukoliko određena pitanja zadiru u nadležnost entiteta, potrebna je saglasnost istih.

Ustav Švajcarske Konfederacije u Članu 189 kaže da sporove oko nadležnosti između federalne i kantonalne vlade rješava Federalni tribunal, koji predstavlja Vrhovni sud Švajcarske. Međutim Ustav takođe u Članu 44 kaže da bi se sporovi između kantona ili između kantona i Konfederacije trebali rješavati kad god je to moguće pregovorima ili medijacijom. Kao i u Bosni i Hercegovini i Belgiji, postoje mehanizmi koji mogu

¹⁷¹ John Kincaid, "Introduction," Handbook of Federal Countries, 2002, eds. Ann L. Griffiths and Karl Nerenberg (Montreal and Kingston: McGill/Queen's University Press, 2002), str. 8–9

¹⁷² Deschouwer, Kris, (2005), *ibid* str. 57

¹⁷³ *ibid*

¹⁷⁴ *ibid*

spriječiti da ovakva vrsta spora dođe na sud, kao što su konsultacije između federalnih i kantonalnih vlasti kako predviđa Član 147.

Autonomne zajednice u Španiji sve češće se obraćaju Ustavnom sudu zbog konstantno rastućeg trenda centralizacije. U studiji I¹⁷⁵ govorili smo o slučaju koje je federalna vlada pokrenula pred Ustavnim sudom protiv otvaranja predstavništava u inostranstvu Baskije, koji je odlučio u korist ove autonomne zajednice. Međutim, opšte prihvaćeno je da je doktrina Ustavnog suda Španije doprinijela centralizacije nadležnosti.¹⁷⁶

Unutrašnji odnosi u federaciji

Pored podjele nadležnosti i zagarantovane autonomije, za upravljanje federacijom potrebna su pravila i mehanizmi kojim bi se omogućila saradnja i koordinacija svih nivoa vlasti.¹⁷⁷

Saradnja i koordinacija u Belgiji institucionalizovana je kroz Komitet za koordinaciju, koji služi kao stvarni među-regionalni forum za susrete i razmjenu mišljenja predstavnika različitih nivoa vlasti, koji je rezultirao u brojnim formalnim i neformalnim sporazumima.¹⁷⁸ Komitet se sastoji od specijalizovanih podgrupa koje okupljaju ministre po njihovim resorima, te tako postoje komiteti za međunarodne odnose, poljoprivredu itd.¹⁷⁹ S obzirom na to da belgijske federalne jedinice uživaju znatno veća ovlaštenja u domenu spoljnih poslova, u poređenju sa federalnim jedinicama u drugim državama, saradnja svih nivoa vlasti je od velikog značaja, o čemu smo govorili i u studiji I.¹⁸⁰ I pored velikih ovlaštenja federalnih jedinica, Belgija govori na međunarodnoj sceni jednim glasom, naročito u procesu odlučivanja u tijelima

¹⁷⁵ Sajić str. 54

¹⁷⁶ Enric Argullol and Xavier Bernadi ibid str. 255

¹⁷⁷ John Kincaid, 'Comparative Observations', u 'Constitutional Origins, Structure and Change in Federal Countries' ed. by John Kincaid and G. Alan Tarr, A Global Dialogue on Federalism, Volume 1, McGill-Queen's University Press, 2005 str. 432

¹⁷⁸ Hugues Dumont, Nicolas Lagasse, Marc van der Hulst, Sebastien van Drooghenbroek, 'Kingdom of Belgium' u Majeed, Akhtar, Watts, Ronald L. and Brown, Douglas M. (ed.) *Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries* (A Global Dialogue on Federalism Vol. 2), Quebec: McGill-Queen's University Press, str. 57

¹⁷⁹ ibid

¹⁸⁰ vidi Sajić str. 61

međunarodnih organizacija.¹⁸¹ Govorili smo o tome kako se često dešava da Belgiju unutar EU predstavlja ministar regije ili zajednice, a ne federalni ministar. Sporazumom o saradnji između regija i federalne države reguliše u kojim oblastima Belgiju predstavlja federalni odnosno ministar iz regije kao i sistem rotacije, po kojem se u skladu sa rotacijom predsjedanja EU, ona vrši svakih šest mjeseci.¹⁸² Ukoliko regije nisu u stanju da postignu konsenzus po određenim pitanjima koja se razmatraju unutar EU, Belgija, bez obzira da li je predstavljao federalni ili ministar iz regije ili zajednice, ne pristupa glasanju.¹⁸³ Kada Belgija predsjedava Savjetom ministara EU, ministar iz regije ili zajednice može takođe biti i predsjedavajući.¹⁸⁴ Ovdje je takođe važno napomeniti da je nepisano pravilo da se odluke federalne vlade, odnosno Savjeta ministara, donose konsenzusom, nikada glasanjem.¹⁸⁵

Član 3 Ustava Bosne i Hercegovine kaže da Predsjedništvo može odlučiti da podstakne međuentitetsku koordinaciju u stvarima koje se ne nalaze u okviru nadležnosti Bosne i Hercegovine predviđenim Ustavom, izuzev ako se u konkretnom slučaju jedan entitet tome usprotivi.¹⁸⁶ U praksi je bilo dosta političkih inicijativa koje su dovele do koordinacije i saradnje centralnog nivoa vlasti i federalnih jedinica s ciljem rješavanja pitanja od zajedničkog interesa. Takođe je uspostavljena praksa da entiteti moraju dati saglasnost prije zaključivanja bilo kojeg sporazuma koji se tiče njihove jurisdikcije, i nerijetko se dešava da predstavnici entiteta učestvuju u direktnim razgovorima i pregovorima koja su od njihovog interesa.

Kanada je prošla dug put, da bi došla do onoga što je u literaturi poznato kao “kolaborativni federalizam”. U studiji I¹⁸⁷ govorili smo o visokom stepenu međusobne saradnje između kanadskih provincija naročito po pitanjima koja su od zajedničkog interesa, koja je institucionalizovana kroz Savjet federacije, osnovan 2003. s ciljem

¹⁸¹ Dumont i drugi, ibid

¹⁸² Sporazum o rotaciji <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?fid=358>

¹⁸³ Flamanski odsjek za vanjske poslove <http://iv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=608>

¹⁸⁴ Kris Deschouwer, *Kingdom Belgium*, u knjizi *Constitutional origins, structure and change in federal countries*, A Global Dialogue on Federalism, Volume 1, str.59

¹⁸⁵ ibid str. 62

¹⁸⁶ Ustav Bosne i Hercegovine ibid

¹⁸⁷ Sajić, str. 53

promovisanja i jačanja saradnje između pokrajina i teritorija, i stvaranja konstruktivnijeg i kooperativnijeg federalnog sistema. Premijeri kanadskih pokrajina, koji su formalni osnivači Savjeta, sastaju se najmanje dva puta godišnje i pokrenuli su nekoliko zajedničkih inicijativa u energetsom i trgovinskom sektoru, zaštiti životne sredine i dr.¹⁸⁸ Federalna vlada, prije sklapanja međunarodnih sporazuma, konsultuje odnosno pregovara sa pokrajinskim vladama po pitanjima koji su u njihovoj jurisdikciji, bez obzira na to što se ni Ustavom niti drugim zakonskim aktom to eksplicitno ne propisuje. Zakonodavni komitet državnog savjeta¹⁸⁹ je donio odluku da ovlaštenja za donošenje zakona potrebnih za sprovođenje sporazuma moraju biti u skladu sa podjelom vlasti, odnosno samo pokrajine mogu donjeti zakone za implementaciju sporazuma koji se tiču njihove jurisdikcije.¹⁹⁰ Unutrašnji odnosi u Kanadi između centralnog nivoa vlasti i provincija Simeon je okarakterisao kao „federalno-provincijsku diplomatiju“¹⁹¹ koji više liči na odnose suverenih država, te da kanadski federalni sistem više podsjeća na Zajedničko evropsko tržište nego neki drugi federalni sistem. Ovakva teza bi se mogla prihvatiti samo ako poredimo Kanadu sa SAD-om, ali ako je poredimo sa drugim višenacionalnim federalnim državama, možemo zaključiti da Kanada prati trend drugih federalističkih uređenja.

Saradnja između Konfederacije i kantona regulisana je Ustavom Švajcarske konfederacije; član 44 kaže da će Konfederacija i kantoni davati podršku jedni drugima u sprovođenju obaveza i da će u principu sarađivati jedni s drugima, te da će pružiti jedni drugima administrativno pomoć i zajedničku sudsku pomoć. Kada je riječ o procesu odlučivanja na centralnom nivou, Ustav predviđa u kojim slučajevima će kantoni učestvovati, a ovo se posebno odnosi za zakonodavne procese. Takođe, Konfederacija je dužna da na vrijeme obavijesti kantone u potpunosti o svojim namjerama, te da konsultuje kantone po pitanjima koja su od njihovog interesa. Kantonima je dozvoljeno

¹⁸⁸Više o Savjetu federacije na zvaničnoj internet prezentaciji

<http://www.councilofthefederation.ca/aboutcouncil/aboutcouncil.html>

¹⁸⁹ Zakonodavni komitet državnog savjeta je do 1949. god. bio najviša sudska instanca u Kanadi, danas je to Vrhovni sud Kanade

¹⁹⁰Rainer Knopff i Anthony Sayers, *Canada*, u knjizi *Constitutional origins, structure and change in federal countries, A Global Dialogue on Federalism*, edited by John Kincaid and G. Alan Tarr, Volume, McGill-Queen's University Press, Montreal 2005., str. 125

¹⁹¹ Richard Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy* (Toronto, ON: University of Toronto Press, 1972), stre 298-300

da sklapaju međusobne sporazume i da osnivaju zajedničke organizacije i institucije, te da pokreću zajedničke akcije koje su od regionalnog značaja. Konfederacija može učestvovati u takvim organizacijama ili institucijama u okviru svojih ovlaštenja. Sporazumi sklopljeni između kantona ne smiju biti u suprotnosti sa zakonom, interesom Konfederacije ili drugih kantona, a konfederacija mora o istim biti obavještena. Ustav takođe predviđa da na zahtjev zainteresovanih kantona, Konfederacija može proglasiti ovakve sporazume obavezujućim za sve ili da zahtjeva od kantona da učestvuje u njima u oblastima koje Ustav predviđa a koje uključuju: izvršavanje krivičnih kazni i mjera; školsko obrazovanje; kantonalne institucije visokog obrazovanja; kulturne institucije od regionalne saradnje; upravljanje otpadom i slično.

Za razliku od drugih federalnih država koje analiziramo u ovoj studiji, u kojima ne samo da je prisutna saradnja između federalnih jedinica, nego se ona i podstiče, Ustav Španije poznaje samo “ograničenu saradnju” između autonomnih zajednica. Član 145 eksplicitno zabranjuje formiranje bilo kakve federacije autonomnih zajednica. Statuti autonomnih zajednica mogu definisati zahtjeve i uslove pod kojima autonomne zajednice mogu sklapati međusobne sporazume koji se tiču upravljanja i pružanja usluga koje im pripadaju. U svim drugim slučajevima, sporazumi o saradnji između autonomnih zajednica moraju imati saglasnost Parlamenta.

Zastupljenost u centralnim nivoima vlasti

U nekim višenacionalnim federalnim državama, Ustavom je propisana zastupljenost naroda ili zajednica u zajedničkim odnosno u centralnim nivoima vlasti.

U Belgiji Predstavnički dom se sastoji od 150 poslanika izabranih u 11 izbornih jedinica, a broj poslaničkih mjesta izborne jedinice zavisi od broja stanovnika. Član 67 Ustava kaže da se Senat¹⁹² sastoji od sedamdeset i jednog senatora od kojih su: četrdeset senatora izabrana neposredno (dvadeset i pet pripadaju holandskoj jezičkoj grupi i petnaest su frankofoni-stanovnici Flandrije i Valonije mogu glasati samo za kandidate sa

¹⁹² U Belgiji, Kanadi i nekim drugim federalnim državama Senat predstavlja isto što i Dom naroda u Bosni i Hercegovini

flamanske odnosno valonske liste, dok stanovnici Brisela mogu da izaberu za koju će listu glasati), dvadest i jedan senator su članovi Parlamenta zajednica (deset iz Parlamenta flamanske zajednice, deset iz Parlamenta francuske zajednice i jedan iz Parlamenta njemačke zajednice) i treću grupu čine senatori koje imenuju senatori koji su neposredno izabrani (šest senatora koji pripadaju holandskoj jezičkoj grupi i četiri su frankofoni). Savjet ministara, koji predstavlja federalnu vladu, u skladu sa članom 99 Ustava sastoji se od najviše petnaest ministara, i sa izuzetkom premijera, Savjet ministara uključuje jednak broj frankofonih članova kao i onih koji pripadaju holandskoj jezičkoj zajednici.

U Bosni i Hercegovini entitetska i nacionalna zastupljenost u centralnim nivoima vlasti regulisana je Ustavom. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, koje je između ostalog zaduženo za vođenje i kreiranje spoljne politike i odbrane, sastoji se od tri člana: jednog Bošnjaka i jednog Hrvata, koji se svaki biraju neposredno sa teritorije Federacije, i jednog Srbina, koji se bira neposredno sa teritorije Republike Srpske. Dom naroda se sastoji od 15 delegata, od kojih su dvije trećine iz Federacije (uključujući pet Hrvata i pet Bošnjaka) i jedna trećina iz Republike Srpske (pet Srba). Nominovane hrvatske, odnosno bošnjačke delegate iz Federacije biraju hrvatski odnosno bošnjački delegati u Domu naroda Federacije. Delegate iz Republike Srpske bira Narodna skupština Republike Srpske. Predstavnički dom sastoji se od 42 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. Ustavni sud Bosne i Hercegovine sastoji se od devet članova. Četiri člana bira Predstavnički dom Federacije, a dva člana Skupština Republike Srpske. Preostala tri člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacija sa Predsjedništvom. Funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine. Ministri i zamjenici u Savjetu ministara ne mogu biti iz reda istog naroda kao ni predsjedavajući Savjeta ministara, i njegova dva zamjenika (ministri inostranih poslova i finansija).

Za razliku od većine drugih federalnih država, kanadske provincije nisu zastupljene na centralnom nivou vlasti. Članove Kanadskog Senata imenuje federalna vlada tako da oni nemaju legitimitet da predstavljaju interese provincija i njenih vlada. Ustanovljena je rotacija generalnog guvernera, između anglofona i frankofona, koje

imenuje britanska kraljica, na prijedlog kanadskog premijera, i čiji mandat u praksi traje oko pet godina.

Federalni Parlament sastoji se od Nacionalnog savjeta i Savjeta država. Nacionalni savjet se sastoji od 200 predstavnika koji se biraju u izbornim distriktima, a broj predstavničkih mjesta zavisi od broja stanovnika u izbornim jedinicama. To znači da veći kantoni kao što je Cirihi ili Bern mogu imati i do trideset šest odnosno dvadeset četiri poslaničkih mjesta, dok manji kantoni Uri ili Nidvalden¹⁹³ imaju svega jedno predstavničko mjesto.¹⁹⁴ Savjet država predstavlja gornji dom u Parlamentu i sastoji se od četrdeset i šest predstavnika. Dvadeset kantona imaju po dva predstavnika, dok “polu-kantoni” imaju po jednog predstavnika. Kada je riječ o Federalnom savjetu, odnosno Vladi Švajcarske konfederacije, kantoni nisu direktno zastupljeni.

Veto i drugi mehanizmi zaštite

Kao mehanizam zaštite interesa veto (od latinske riječi “zabranjujem”) se prvi put koristio u Rimskoj Republici u VI vijeku prije nove ere, a njime su bili ne samo regulisani državnički poslovi nego i ograničena vlast institucija i visokih zvaničnika.¹⁹⁵ Veto se i danas koristi u brojnim državama kao instrument zabrane ili blokade nekog zakonskog akta ili mjere, ali i u međunarodnim odnosima kao što je Savjet bezbjednosti UN-a gdje stalna članice imaju pravo da blokiraju bilo koju rezoluciju. Ovdje ćemo govoriti o vetu kao jednom od mehanizama regulisanja unutrašnjih odnosa, ali i zaštite interesa konstitutivnih odnosno federalnih jedinica, nacionalnih ili jezičkih zajednica u višenacionalnim državama. Upravo u ovim državama pravo veta na odluke, zakone ili mjere je neka vrsta garancije da interesi neće biti povrijeđeni preglasavanjem većine. Najčešće kritike na korištenje veta su da blokira procese odlučivanja i održava *status quo*. Ali u podjeljenim višenacionalnim društvima glavna uloga veta je da upravo bude pokretač odluka koje su prihvatljive za sve strane, odnosno sama mogućnost upotreba

¹⁹³ Obwalden, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Ausserrhoden i Appenzel Innerhoden smatraju se “polu-kantonima”

¹⁹⁴ Schmitt *ibid* str. 360.

¹⁹⁵ Pravo veta imali su konzuli i tribuni. Proces odlučivanja zahtjevao je saglasnost oba konzula, a u slučaju da se ona ne postigne, svaki konzul imao je pravo da stavi veto na odluku drugog. Svaki tribun imao je pravo da jednostrano stavi veto na odluku Rimskog Senata.

veta sprečava da jedna etnička grupa ili zajednica pokrene prijedloge ili odluke koje ugrožavaju vitalni nacionalni interese druge etničke zajednice ili grupe.

Zajednice u Belgiji mogu koristiti veto kako bi zaustavili predložene promjene gotovo kad god to zažele, ali imajući u vidu da je Belgija nastala iz zajedničke dobre volje, sistem podstiče da zajednice rade zajedno, a ne da donose unilaterne odluke.¹⁹⁶ Da bi država mogla da funkcioniše potrebno je da su vlade regija, zajednice i centralnog nivoa voljne da rade zajedno, a imajući u vidu pravo veta, ukoliko jedan od aktera ne želi da saraduje cijeli sistem bi mogao biti blokiran, zbog čega kompromis predstavlja glavnu odliku belgijskog federalizma.¹⁹⁷

Član 5 Ustava Bosne i Hercegovine predviđa da Član Predsjedništva koji se ne slaže sa odlukom, može odluku Predsjedništva proglasiti destruktivnom po vitalni interes entiteta za teritoriju sa koje je izabran, pod uslovom da to učini u roku od tri dana po njenom usvajanju. Takva odluka će biti odmah upućena Narodnoj skupštini Republike Srpske, ukoliko je tu izjavu dao član sa te teritorije; bošnjačkim delegatima u Domu naroda Federacije BiH, ukoliko je takvu izjavu dao bošnjački član; ili hrvatskim delegatima u istom tijelu, ukoliko je tu izjavu dao hrvatski član. Ukoliko takav proglas bude potvrđen dvotrećinskom većinom glasova u roku od deset dana po upućivanju, osporavana odluka Predsjedništva neće imati učinka.¹⁹⁸ U skladu sa članom 4 mehanizmi zaštite vitalnog nacionalnog interesa postoje i u Parlamentu Bosne i Hercegovine. Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata. Za donošenje takve odluke biće potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.

U Kanadi provincije nemaju klasični mehanizam zaštite vitalnih nacionalnih interesa u formi veta, koje imaju federalne jedinice u Belgiji, Bosni i Hercegovini i drugim federalnim državama koje ovdje nismo spomenuli. Međutim, Kvebek smatra da ima pravo na veto s obzirom na to da ima posebno mjesto u federaciji kao predstavnik

¹⁹⁶ Deschouwer ibid str. 60

¹⁹⁷ ibid

¹⁹⁸ Ustav Bosne i Hercegovine

jednog od dva konstitutivna naroda.¹⁹⁹ Ono što je bitno naglasiti da je Kvebek koristio pravo veta u nekoliko navrata sve do 1982. god. kada je Vrhovni sud Kanade, nakon što je Kvebek odbio prihvatiti amandmane na Ustav, donio odluku da Kvebek nema zakonsko pravo na veto.²⁰⁰ Iako Kvebek, niti druge provincije nemaju pravo veta, u praksi se koriste mehanizmi zaštite koje ovdje nazivamo “tihi veto” u formi “federalne klauzule”, koja podrazumijeva da Kanada prilikom sklapanja međunarodnih sporazuma često traži da se uvrsti „klauzula federalne države“ kojom se druga strana potpisnica obavještava da sprovođenje obaveza koje proizilaze iz sporazuma mogu dijelom zavisiti i od saradnje pokrajinskih vlada.²⁰¹

Zaključak

U našoj potrazi za stabilnim federalističkim uređenjem, da upotrijebimo riječi Elazara citirane na početku ove studije, pokušali smo da kroz komparativnu analizu nekoliko višenacionalnih federalnih država, prikazemo strukturu i organizaciju njihovih uređenja. Zastupljenost, podjela nadležnosti, rješavanje sporova oko podjele nadležnosti, mehanizmi zaštite samo su neki od elemenata koje su inkorporirani u višenacionalnim federalističkim uređenjima. Izostanak jednog od ovih elemenata ne znači je on nepotrebna karika, nego da država još uvijek nije dostigla visok stepen federalnog razvoja.

Federalizam stalno evoluirao, nadograđuje se, ali ono što je konstantno jesu vrijednosti i principi na kojima počiva, a to su prije svega demokratije, jednakost, tolerancija, partnerstvo i autonomija, te poštivanja “pravila igre”. Pokušaji zaobilaznja Ustavom propisanih procedura, kao i ustanovljene prakse saradnje između svih nivoa vlasti, ne podriva samo osnove federalističkog nego i svakog drugog demokratskog društva, a u podijeljenim višenacionalnim društvima oni jačaju strah od majorizacije.

Bez obzira na brojne kritike na račun federalističkog uređenja, koje se najčešće svode na argumente da je država sa takvim uređenjem neefikasna, slaba i skupa, pitanje

¹⁹⁹ Mollie Dunsmuir i Brian O'Neal, maj 1992, Quebec's Constitutional Veto: The Legal and Historical Context <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp295-e.htm>

²⁰⁰ ibid

²⁰¹ Rainer Knopff i Anthony Sayers, ibid str. 126

koje se nameće samo po sebi jeste ‘šta je alternativa?’. U višenacionalnim državama, naročito u duboko podjeljenim, alternative koje se naziru su najčešće mirno razdruživanje ili rat. Ova prva je ponajviše u suprotnosti sa interesima upravo onih koji zagovaraju veću centralizaciju, te bi po logici stvari oni trebali biti najveći zaštitnici federalističkog uređenja. Ova druga, ne odgovara nikome.