

družbe, ki najbolj prispevajo k razvoju in utrditvi demokracije, je bilo zato treba izoblikovati tudi čim bolj realistično sliko omejitve potencialnega prispevka civilne družbe k demokraciji in postavitvi v realne okvire njeno vlogo pri demokratični utrditvi. Proučevanje političnega vpliva zunaj države, politične in gospodarske družbe in hkrati v njihovi povezavi s civilno družbo je v postkomunističnih družbah razkrilo tudi odsotnost zmožnosti te družbe za samoorganizacijo in zanašanja nase, torej njeno nepričakovano šibkost in iz tega izvirajoče težave za demokratizacijo teh družb (ob močni vlogi države). Razlage težav so povezane tudi z oblikovanjem politične družbe, ki je »konzumirala« civilno družbo, ter z njenim odhodom na oblast.

Kljub razočaranju (in nelagodju) glede novih demokracij ter vloge civilne družbe v okviru »realno obstoječe demokracije« pa ne gre pozabiti njene vloge v »boju za demokracijo« v socialističnih družbah. Ob spremenjenih razmerah se je spremenila tudi vloga civilne družbe, zato je proučevanje sociologije, politike in institucionalizacije civilne družbe v postavtoritarnih režimih še posebej zanimiva za bralca te knjige pri nas. Upadanje politične pomembnosti koncepta civilne družbe in problematizacija njegovega znanstvenega statusa pa sta za avtorje te knjige prej spodbudna kot ne za obravnavo tega koncepta v širši perspektivi. V prvem delu knjige (z naslovom Teoretični problemi in nove usmeritve v raziskovanju) je zato zasnova kritično prevrednotena zlasti z vidika uporabnosti v Srednji in Vzhodni Evropi, vključuje pa tudi komplementarne pojme politične države in demokracije. V tem delu so zanimivi prispevki Andrewa Arata o vzponu, upadanju in rekonstrukciji zasnove civilne družbe ter njegovi predlogi za nadaljnje razlikovanje, Adolfa Bibiča o demokraciji in civilni družbi, ki opozarja na njen pomen tudi pri konsolidaciji demokracije zlasti z vidika participacije ter vloge prostovoljnih združenj, pri čemer vidi pomanjkljivosti v šibki strukturi organiziranih interesov pri posredovanju med civilno družbo in državo. Michael Th. Greeven piše o pluralizaciji politične družbe, Klaus von Beyme o zadnji ideologiji stare inteligence, Thomas O. Hueglin pa rekonstruira intelektualno zgodovino ideje v izvorni formulaciji J. Althusiusa.

Drugi del knjige z naslovom Združenja,

pluralizem in država blaginje je posvečen problematizaciji civilne družbe v zahodnih družbah, konkretnije lobiranju (Gigi Graziano) in pluralizmu (Bober H. Sabisbury) v ZDA ter prostovoljnemu združenju in državi blaginje na Norveškem (Stein Kuhnle in Per Selle) in v Nemčiji (Thomas von Winter), L. J. Sharpe pa obravnava novejšo težnjo v teritorialni politiki Velike Britanije (primer regionalizma). V tretjem delu knjige najdemo ponovno raziskovanje novih demokracij, tokrat z vidika študija posameznih primerov (Poljske, Madžarske), vključeni pa so tudi posebni problemi rekonstrukcije civilne družbe z vidika prava, lastninjenja gospodarstva in vloge množičnih medijev (Slavko Splichal se je posvetil novemu modelu odnosov civilne družbe in množičnih medijev v postsocializmu). Izstopajoča sta v tem delu še prispevka Jane L. Curry o stvarnosti civilne družbe v luči postkomunistične družbe in Wolfganga Merkla o demokratični konsolidaciji v Vzhodni in Srednji Evropi. Zadnji, četrti del knjige se ukvarja z gradnjo politične demokracije v Sloveniji, napisali pa so ga naši avtorji (Pavel Gantar, Jože Mencinger, Danica Fink-Hafner, Drago Zajc in Igor Lukšič ter Bojko Bučar in Irena Brinar). Vsekakor je vztrajanje pri pomenu civilne družbe za utrditev demokracije kljub začetni stopnji v novih demokracijah vredno vse pozornosti, prav tako pa smo prepričani, da bo knjiga zaradi svoje vsestranske uravnoteženosti pri obravnavi te tematike deležna še nadaljnje mednarodne pozornosti in prispeva k internacionalizaciji slovenske politologije.

Marjan Brezovšek

MARJAN BREZOVŠEK

Federalizem in decentralizacija

Politološki vidiki položaja in vloge federalnih enot (Založba Karantanija, Ljubljana 1994, str. 377)

Ta knjiga politologa dr. Marjana Brezovška obravnava temo, ki je na prvi pogled

zdrsnila izza slovenskih obzorij – federalizem. Slovenci se kajpada takoj spomnimo na jugoslovansko federacijo kot tvorbo, s katero smo dokončno opravili. Vendar pa je federalizem treba sprejemati v mnogo širšem okviru – vsako tesnejše povezovanje vlad in držav lahko vsebuje federalne prvine. Približevanje Slovenije Evropski uniji bo nedvomno sprožilo diskusije, dvome, vprašanja o (ponovnih) federalnih povezovanjih naše mlade državne tvorbe. Zato je poglobljena politološka, pa tudi interdisciplinarna razčlenitev federalizma, ki se je je strokovno lotil Marjan Brezovšek, tako pogled nazaj kot tudi pogled naprej.

Kolega Brezovška v njegovem pisanju odlikuje še ena lastnost, ki morda politologom sicer ni ravno »pisana na kožo« – izredna preciznost in postopnost obravnave. Nobelega problema, ki se ga loti, ne »pusti« razčiščenega le na pol. Temeljito ga »obdela« z vseh strani, šele nato preide na naslednjega. Tako nas v svoji obširni študiji »za roko« vodi skozi labirinte federalizma kot enega temeljnih fenomenov naše dobe, pa tudi politološke in družboslovne misli nasploh.

Morda še nekaj metodološko-vsebinskih napotkov za branje te zanimive in zahtevne študije:

1. Sleherno resno proučevanje federalizma že takoj na začetku naleti na (vsaj na prvi pogled) močno *protislovne* trende in procese. Na eni strani je z razpadom treh socialističnih federacij nastalo več kot ducat novih neodvisnih držav v Evropi, ki so drastično spremenile kontinentalni politični zemljevid. Takšen razvoj je vznemiril zahodnoevropske poskuse združevanja Evrope. Celo paradigmatično stabilne in legitime države, kot npr. Kanada in Velika Britanija, so danes ogrožene s hkratnim nadnacionalnim združevanjem in notranjo dezintegracijo v manjše regionalne enote. Toda ali je dezintegracija nujno nezdržljiva z integracijo? Dezintegracijske težnje, od Kanade do nekdanje Jugoslavije, od Belgije do nekdanje ZSSR, so posledica prisilne homogenizacije in centralistične (unitaristične) narave teh držav, ki niso dopuščale polnega izražanja prevladujoče narodne identitete posameznih sestavnih delov in njihove svobodne izbire integracije (povezav z drugimi).

Federalizem pa ni nujno samo *problem*, temveč je lahko tudi *rešitev*. To se kaže tako

na nadnacionalni ravni (evropsko združevanje po federalnih linijah) kot na regionalni ravni (v okviru načrtov za reorganizacijo centralne države v Italiji). V okvirih organizacije družbe se Evropa, pa tudi svet nasploh, na koncu stoletja srečuje z dvema gibanjema, ki se odvijata vzporedno ter sledita razpadu materialističnih oziroma vseobsežnih »svetovnih nazorov« ob razpadu sistemov, utemeljenih na teh svetovnih nazorih. Rastoči *funkcionalni univerzalizem* na (imenujmo to) materialni ravni, ob kulturološkem, narodnem in verskem *partikularizmu* na (imenujmo to) duhovnem področju, se pojavljata kot združljiva pojava. Novi duhovni univerzalizem izhaja v primerjavi z materialističnimi svetovnimi nazori, ki izvirajo iz splošnih kategorij, iz partikularnega v njegovi posebnosti ter izvirajoč iz subjektivnega, ta svetovni proces usklajuje univerzalno s partikularnim. Težnje po vse večji integraciji gospodarsko oziroma funkcionalno opredeljenih celot da, toda ne v škodo skladne avtonomije, tj. z vzporedno diferenciacijo duhovno ali kulturološko definiranih enot.

Skratka, globalizacija zahteva individualizacijo. Federalizem, ki sledi tej zahtevi in predstavlja hkrati združevanje in razdruževanje, ne sme optirati za imperialno-centralistični, pač pa za holistično-demokratični princip, princip enakih partnerjev. Evropa sta, zgodovinsko gledano, oblikovali prav ti dve načeli, perzijsko in grško, včasih v konfliktu, včasih kot dopolnilo. V državotvornem smislu se ti dve načeli (Toperas in Aperi-on) kažeta kot dve vrsti države, kot unitarizem in kot federalizem. Razpad unitarističnocentralističnega vzhoda (totalitarizem) zato tudi odmeva na Zahodu. Evrounitari- zem in centralizem, meltingpot, tehnokratizem in birokratizem ter monopolni trg so v nasprotju z Evropo narodov, regij, decentralizacije in federalizma. Decentralistična Evropa je tista, ki teži h konceptijski resnično in polnopravno v Zahod integriranih novih držav (demokracij), in to v okviru Evrope enakopravnih članov; obraten postopek bi vodil k novi delitvi Evrope. Vendar še vedno ostaja odprto vprašanje: ali je na Vzhodu že dokončno zmagal »Peter Veliki« s konfederalnim »panevropskim«, zahodnim pojmovanjem, ali pa se še lahko obnovi centralizem Filofeja (meniha) z veliko pravoslavno državo?

2. Skupni imenovalec kriznih pojavov

v zelo različnih in medsebojno oddaljenih federacijah so (bile) *reakcije na (pretirani) centralizem*. Le-ta je porušil ali ogrozil notranja neravnotežja in povzročil dodatne notranje napetosti, ki so v povezavi z drugimi (gospodarskimi, socialnimi itd.) težavami prizadele same temelje stanovitnosti federacij. Šele z upoštevanjem takšnih učinkov centralizacije lahko razpravljamo o njeni primernosti/zaželenosti in o njeni domnevno višji gospodarski in upravni učinkovitosti. Z drugimi besedami, proučevanje federalizma oziroma splošnih teženj v razvoju sodobnih držav (federacij) terja, da pri tem upoštevamo tako premike v smeri večjega osredotočenja moči ter ustavnih in zakonskih pristojnosti pri osrednjih državnih organih (še posebej v zadnjih tridesetih letih) kakor tudi spremembe v nasprotni smeri. Te spremembe v smeri decentralizma so (bile) res najbolj prisotne v večnacionalnih federacijah, vendar pa ne izvirajo samo iz lingvističnih in etničnih konfliktov. Dejstvo je, da decentralizacija, modernizacija in negospodarski razvoj niso nujno nezdružljivi, kar prav tako prispeva k adaptabilnosti in modernizaciji tradicionalnih federalnih institucij. Še več, kompleksnost upravljanja (vladanja) v modernih federalnih sistemih je vse bolj usmerjena k povezavam med decentralističnimi rešitvami in pritiskom soodvisnosti med različnimi ravnmi upravljanja (vladanja).

Vseobsežna intervencionistična država je tako prispevala k centralizaciji, vendar pa je treba upoštevati tudi obstoječo *soodvisnost* med vladnimi in administrativnimi enotami, tudi tam, kjer imajo takšne enote avtonomne vire moči in oblasti. V unitarnih državah je to mogoče brez težav opaziti v okviru kompleksnosti administrativne države. V federalnih državah to odseva v *kompleksnih medvladnih odnosih*, vertikalno med dvema ali več stopnjami oblasti in horizontalno med regionalnimi enotami. Tudi tu je avtonomija posameznih odločevalcev nepovratno opredeljena z imperativi celote policij zahtev in rešitev. Čeprav imajo odločevalci lahko znatne pravne in fiskalne pristojnosti, v nekaterih federacijah se lahko celo povečujejo, pa so dejansko (v stvarnosti) pogosto utemeljene zgolj na možnosti (moči) zavrnitve predlagane smeri delovanja, ki je odvisna od koordinacije z drugimi enotami in njihove privolitve. Z drugimi besedami, raz-

prave o decentralističnih trendih ne bi bilo mogoče natančno oceniti brez spoznanja narave oblasti (avtoritete), ki spremlja decentralizacijo, in bistvenih omejitev za njen razvoj. V tej zvezi je pomembno, da je namesto enostavnega vprašanja delitve oblasti (funkcij, pristojnosti) v tej razpravi večji poudarek na *predstavnstvu regionalnih interesov v federalnem odločanju*. S tega vidika je pomembno predvsem razlikovanje med intra- in interstate federalizmom: v prvem primeru so regionalni interesi predstavljeni predvsem v okviru institucij, v drugem primeru pa federalne enote same formalno oblikujejo konfliktno preference v odnosih med ravnmi (stopnjami) oblasti v medvladnih pogajanjih. Čeprav se s tem bistveno spreminja narava odločevalskega procesa, pa to še ne pomeni, da je centralna oblast že postala funkcija sestavnih delov.

Problematika centralizacije in decentralizacije je temeljna za vse razprave o federalizmu v vsaki federaciji, od njihovih začetkov do danes. Vsaka generacija postavlja to problematiko v kontekst svojih tekočih prizadevanj in pogledov na vlogo države. Zato je tudi merjenje, pojasnjevanje, napovedovanje in seveda vrednotenje teh pojmov zelo težko in problematično. Celo na relativno enostavno empirično vprašanje – kolikšna je decentralizacija posamezne federacije? – je izjemno težko odgovoriti. Različni kriteriji in različna merila (tehnik merjenja) dajejo zelo različne odgovore. Odgovori so pogosto namenjeni podpori političnih stališč: ali gre za argumente, ki poudarjajo pretirano decentralizacijo ali pretirano centralizacijo in zahtevajo spremembo v obratni smeri. Dve vprašanji sta zato še pomembnejši od empiričnega preverjanja: 1. *zakaj* centralizacija ali decentralizacija?, in 2. *kako* lahko razmišljamo o zaželenosti centralistične ali decentralistične usmeritve? Centralizacija in decentralizacija sta redko vrednost po sebi in zase, pač pa se ocenjujeta z vidika uveljavljanja drugih vrednosti. Ali sta v skladu s pojmovanji suverenosti, demokracije, naravo politične skupnosti, smotnostjo in učinkovitostjo? Zaradi povsem nasprotnih učinkov ju je moč ocenjevati samo v okviru »specifičnega konteksta« (tradicije, politične kulture in političnih institucij) posameznega sistema. To samo še dodatno ponazarja vso zapletenost in protislovnost te problematike.

3. Da bi lahko odgovoril na zastavljena vprašanja, je moral avtor najprej kritično ovrednotiti različne teoretične pristope in zagotoviti ustrezno primerjalno metodologijo. Ker sta federalizem in federacija opredeljena na različnih ravneh, prvi je politološki, drugi pa pravni pojem, je bilo primerno ugotoviti razlike med obema, da bi lahko pristopil k analizi centralizacije in decentralizacije v federalnih sistemih. Naslednja stopnja je terjala razmejitev federalizma od medvladnih odnosov, ki je omogočila subtilnejšo analizo federalnih odnosov, hkrati pa je razširila izvore argumentacije v prid eni ali drugi usmeritvi. Šele na tej podlagi je lahko teoretično ovrednotil pojem federalizma in obdelal različne obravnave odnosov med federalno državo in federalno družbo oziroma ocenil, kolikšen je pomen formalnih struktur države. K temu je dodal še razčlenjeni prikaz deskriptivnih teorij (modelov) federalizma in medvladnih odnosov. Posledica nejasnih opredelitev federalizma je tudi katalog skoraj 500 različnih pridevnikov, metafor, modelov in konceptov federalizma. Nerazlikovanje med modeli, pristopi in koncepti federalizma pa je tretja protislovnost, s katero se je srečal pri proučevanju federalizma (ta je teoretične narave). Novejše analitične koncepte (modele) federalizma nato obravnava z vidika funkcionalne sinteze politične ekonomije, uprave in politike. Fiskalni model federalizma, hierarhični model in teorija javne izbire so prvi ekonomski pristop k teoriji federalizma; različne podvarianete sestavljata permissivni in kompetitivni model federalizma. Politološke modele federalizma sestavljajo policentrični federalizem, pogajalski federalizem in koalicijske teorije federalizma (s podvarianeto teorije iger). Z vidika administrativnih modelov federalizma in medvladnih odnosov obravnava teorijo redundance, implementacijsko teorijo in druge upravne modele medvladnih odnosov. Soodvisnost in kompetitivnost različnih ravni vladanja in upravljanja sta neka skupna značilnost teh teorij. V skladu s takšno zasnovo obravnave je tudi naslednji sklop, ki poskuša zajeti najrazličnejše posodobitve klasičnih pristopov

k federalizmu (npr. suverenost, oblike federalizma, teorije demokracije).

Preden se je lotil empiričnega preverjanja centralističnih in decentralističnih teženj v razvoju posameznih federacij (za študij primerov je vzel ZDA, Kanado, Švico, Nemčijo, Italijo, Malezijo, ZSSR in Jugoslavijo), je avtor kratko prikazal še najznačilnejše centralistične in decentralistične zamisli v razvoju federativne politične misli. Federalizem nikakor ni niti teoretično (ideološko) niti praktično izšel ali bil povezan (zgolj) z decentralističnimi koncepti. Kljub začetni centralizaciji pa so nekatere federacije razvile dokajšnjo stopnjo decentralizacije, nekatere pa so celo razpadle, tako da teza o nepovratni centralizaciji federalnih sistemov ne vzdrži empirične kritike. Daleč večjo stopnjo decentralizacije zasledimo v večnacionalnih federacijah in federacijah s konfederalno tradicijo, teh prvih pa skoraj ni v enonacionalnih federacijah s centralističnimi tradicijami. Najbolj nestabilne so (bile) večnacionalne federacije in v njih je (bilo) tudi največ sprememb. Razlike pa so tudi v terminološkem diskurzu, saj v primeru ameriške federacije nacionalizacija pomeni pravzaprav centralizacijo (ali nacionalno raven = zvezna raven), države pa so oznaka za federalne enote, medtem ko je v primeru večnacionalnih socialističnih federacij s terminom nacionalizacija mišljen republikanizem, z državo pa zvezna raven. Tudi pojem federalna vlada v ameriškem smislu je širši in v evropski terminologiji pomeni približno federalna država. Največkrat avtor uporablja kar izvorno terminologijo.

Še posebej pa bi želel opozoriti na obsežno bibliografijo o federalizmu, ki bo nedvomno v korist prihodnjim raziskovalcem federalizma. Delo dr. Marjana Brezovška Federalizem in decentralizacija je zagotovo pionirsko delo, ki je dragocen prispevek k politološki znanosti. Koristno pa bo za vse, ki jih zanimajo spremembe v sodobnem svetu in še posebej na področju federalizma.

Bogomil Ferfila