

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Марко Д. Пејковић

**КРИЗА ФЕДЕРАЛИЗМА: ИЗМЕЂУ  
ДУАЛНОГ ИДЕАЛА И КООПЕРАТИВНЕ  
НУЖНОСТИ**

докторска дисертација

Београд, 2018

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Marko D. Pejković

**CRISIS OF FEDERALISM: BETWEEN THE  
DUALIST IDEAL AND COOPERATIVE  
NECESSITY**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

**Ментор:**

проф. др Милан Јовановић, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду

**Чланови комисије:**

1. проф. др Бранко Васиљевић (председник), Факултет политичких наука, Универзитет у Београду
2. проф. др Миомир Јакшић, Економски факултет, Универзитет у Београду

**Датум одбране:**

# КРИЗА ФЕДЕРАЛИЗМА: ИЗМЕЂУ ДУАЛНОГ ИДЕАЛА И КООПЕРАТИВНЕ НУЖНОСТИ

## Сажетак

Све донедавно, уопште у политикологији није обрађана пажња на узроке и последице феномена који се искључиво везују за федерације у виду типичних федералистичких криза. Један од таквих узрока је пребацивање одговорности у вођењу политике између центра и федералних јединица, а последица биланс федералних јавних финансија (пре свега у домену јавног дуга). Појава оваквих криза коинцидира са појавом елемената кооперативног федерализма, чија је кулминација била половином XX века. Можемо слободно рећи да су кризе овог типа *par excellence* негативне и уникатне последице кооперативног федерализма. Предмет истраживања у овој дисертацији је била веза између федералног државног уређења и пребацивања финансијског терета услед великог субфедералног јавног дуга, како хоризонтално (са једне федералне јединице на другу) тако и вертикално (са федералних јединица на федерални центар), односно истраживачко питање – због чега су федералне јединице у свакој демократској федерацији на свету, осим у Швајцарској, водиле неодговорну политику јавног дуга и потом пребацивале негативне ефекте својих одлука на централну власт/федерални ниво, односно на остале федералне јединице које су водиле јавне финансије на одговоран начин у свом домену? Показало се да је Швајцарска изузетак од свих осталих федерација, захваљујући историјском сплету специфичних институција које су непланирано имале ефекте у правцу одговорне субфедералне политике дуга, и које се због ове историјске контингенције, не могу нигде другде у свету поновити правним или политичким инжињерингом.

**Кључне речи:** федерализам, федерација, федерална држава, конфедерација, јавни дуг, дефицит, историјски институционализам, Швајцарска

**Научна област:** политичке науке

**Ужа научна област:** политички системи

**УДК број:** 342.24(495.9)(043.3)

# **CRISIS OF FEDERALISM: BETWEEN THE DUALIST IDEAL AND COOPERATIVE NECESSITY**

## **Summary**

Until recently, the appropriate attention has not been dedicated in political science to the causes and effects of phenomena exclusively tied to the federations in the form of typical federalist crises. One of such causes is the shifting of political responsibility between the federal center and federal units, while the effect is the balance of federal public finances (especially the moment of gross government debt). The emergence of such crisis coincides with the emergence of some elements of cooperative federalism, whose culmination ensued during the half of the 20th century. We can feely say that all crisis of this kind are *par excellence* negative and unique consequences of cooperative federalism. The subject of our inquiry in this dissertation was the link between federalism and shifting of financial burden due to the enlarged sub-federal public debt, both horizontally (from one federal unit to another) and vertically (from federal units to federal center), i.e. the problem statement – why have all the federal units in any democratic federation in the world, except in Switzerland, conducted the irresponsible policy of their public debt in order to shift afterwards the negative effects of such policy to the federal/central level or to other federal units who had previously opted for sound public finances in their domains? It became obvious that only Switzerland is the exception, due to the historical knot of specific institutions, which had the unplanned effects in the form of sound sub-federal debt management policies, the effects which, because of this unique historical swiss contingency, cannot be repeated anywhere in the world via legal or political means.

**Key words:** federalism, federation, federal state, confederation, government/public debt, budget/public deficit, historical institutionalism, Switzerland

**Scientific field:** political science

**Scientific subfield:** political systems

**UDC number:** 342.24(495.9)(043.3)

# САДРЖАЈ

УВОД .....	1
Предмет и циљ докторске дисертације .....	1
Веза са научно-истраживачком литературом .....	6
1. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР .....	11
1.1 Појам федерализма и федералне државе .....	11
1.2 Појам и значај јавног дуга .....	30
1.3 Методолошки приступ – историјски институционализам .....	44
2. ХИПОТЕТИЧКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР .....	51
2.1 Основне хипотезе од којих ће се полазити у истраживању .....	51
2.2 Генерална хипотеза .....	51
2.3 Посебне и појединачне хипотезе .....	52
2.4 Методе и индикатори истраживања .....	56
2.5 Методолошки приступ и методе унутар хипотетичког оквира .....	57
3. КРИЗА (СУБ)ФЕДЕРАЛНОГ ЈАВНОГ ДУГА КАО ПОСЛЕДИЦА КООПЕРАТИВНОГ ФЕДЕРАЛИЗМА .....	60
4. КРИЗА ЈАВНОГ ДУГА У ДЕМОКРАТСКИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА СВЕТА .....	69
4.1 Северна и Централна Америка .....	69
4.1.1 Сједињене Америчке Државе .....	69
4.1.2 Канада .....	98
4.1.3 Мексико .....	114
4.1.4 Бразил .....	125

4.1.5	Аргентина .....	137
4.2	Европа .....	148
4.2.1	Немачка .....	148
4.2.2	Аустрија .....	155
4.2.3	Белгија .....	160
4.2.4	Италија .....	166
4.2.5	Шпанија .....	171
4.3	Азија .....	177
4.3.1	Индија .....	177
4.4	Аустралија и Океанија .....	190
4.4.1	Аустралија .....	190
5.	ОДСУСТВО КРИЗЕ ЈАВНОГ ДУГА У ШВАЈЦАРСКОЈ .....	202
6.	ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА .....	223
7.	ДОДАТАК - ВОЈВОДИНА И КОСОВО И МЕТОХИЈА У ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ВЕРЗИЈИ ФЕДЕРАЛИЗМА И СРПСКОГ АСИМЕТРИЧНОГ УРЕЂЕЊА .....	236

## УВОД

### Предмет и циљ докторске дисертације

Донедавно, скоро цела постхладноратовска политиколошка литература посвећена федерализму, базирала се на истраживању следеће две последице федерализма: 1) присуство/одсуство етничких конфликта и проблема сецесије, 2) степен демократизације и ефикасност демократске консолидације у пост-комунистичким друштвима. Притом, научна заједница је била подељена око оцене тих последица. Један део истраживача, попут Лајпхарта<sup>1</sup> и Степана,<sup>2</sup> сматрао је федерализам алтернативом етничким немирима и сецесији, подупирачем демократске транзиције и демократије, док је други део истраживача попут Нордлингера<sup>3</sup> и Снајдера<sup>4</sup> сматрао управо супротно. Међутим, све поменуте последице федерализма се као политички феномени јављају и у унитарним државама. Што значи да те последице изазивају и узроци који немају никакве везе са федералним државним уређењем. Уопште није обраћана пажња на узроке и последице који се искључиво везују за федерације у виду типичних федералистичких криза. Један од таквих узрока је пребацивање одговорности у вођењу политике између центра и федералних јединица, а последица биланс федералних јавних финансија (пре свега у домену јавног дуга). Појава оваквих криза коинцидира са појавом елемената кооперативног федерализма, чија је кулминација била половином XX века.<sup>5</sup> Можемо слободно рећи да су кризе овог типа *par excellence* негативне и уникатне последице кооперативног федерализма. Утолико ће проблем бити сагледаван у светлу одступања од "дуалног"

---

<sup>1</sup> Arend Lijphart, *Democracy in plural societies*, Yale University Press, New Haven, 1977, стр. 41-47.

<sup>2</sup> Alfred C. Stepan, "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, 10 (4), 1999, стр. 19-20.

<sup>3</sup> Eric A. Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies*, Harvard University – Center for International Affairs, Cambridge MA, 1972, стр. 32.

<sup>4</sup> Jack Snyder, *From Voting To Violence : Democratization and Nationalist Conflict*, Norton, New York, 2000, стр. 202.

<sup>5</sup> Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Службени Гласник, Београд, 2006, стр. 247.



федералистичког идеала стриктне поделе надлежности и одсуства пребацивања одговорности између центра и јединица федерације – идеала којем су федерације биле, како се нашироко држи у науци, ближе у почетку свог постојања.

Предмет истраживања у овој дисертацији је *веза између федералног државног уређења и пребацивања финансијског терета* услед великог субфедералног јавног дуга или дефицита, како хоризонтално (са једне федералне јединице на другу) тако и вертикално (са федералних јединица на федерални центар). Због велике међузависности јавног дуга са другим параметрима јавних финансија као што су јавна потрошња и опорезивање, планирамо да истражимо и ове феномене, у мери у којој ће то бити неопходно да би се адекватно разумела главна зависна варијабла. Временски оквир истраживања обухвата федералне кризе овог типа од настанка првих федералних држава до данас. Штавише, пошто је једна од хипотези у раду да управљање јавним дугом/дефицитом зависи и од начина настанка федерација, пажњу ћемо посветити и кључним историјским догађајима који су претходили стварању федерација. Просторни оквир истраживања обухвата све демократске федерације, на свим континентима. У првом, општем делу рада, позивамо се на релевантну литературу у којој ће се указати на главне проблеме са јавним дугом који одликује све федерације, али ћемо у каснијим деловима рада подробније обрадити сваку федерацију понаособ. Том приликом, детаљније ћемо разматрати оне федерације које су имале више различитих проблема и покушаја решавања истих, током ових криза. Осим федерација по класичној правној дефиницији, у узорак су убачене и Италија и Шпанија као регионалне државе у складу са политиколошким дефиницијама федерализма као динамичног и флукутирајућег односа моћи између различитих политичких заједница у оквиру једне државе.<sup>6</sup>

Посебан, кратки додатак у овој дисертацији биће српско (војвођанско и косовско-метохијско) искуство са југословенским федерализмом. Чињеница да садашње асиметрично државно уређење у Србији није коначно законски регулисано, већ да су

---

<sup>6</sup> Carl Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall P, London, 1968, стр. 7; Daniel Elazar, *American Federalism: A View from the States*, Crowell, New York, 1966, стр. 2.

присутни, поред аутономашких, и регионалистичко-федералистички политички захтеви многих покрајинских (регионалних) и националних страначких елита, даје нам за право да и ову проблематику укључимо у истраживање. Федералистичко и аутономашко искуство су трасирали институционални колосек као пресудан за даљу генезу војвођанског, косовско-метохијског или уопште евентуално српског аутономаштва, регионализма, па чак и федерализма до захтева за сецесијом. Тиме ће дисертација повећати свој значај за српску политикологију и политичку стварност.

Предмет истраживања се може и прецизније одредити кроз главно истраживачко питање које ће одликовати докторску тезу – због чега федералне јединице у свакој демократској федерацији на свету, осим у Швајцарској, воде неодговорну политику јавног дуга/дефицита и потом пребацују негативне ефекте својих одлука на централну власт или федерално-национални ниво, односно на остале федералне јединице које су у датом моменту водиле јавне финасије на одговоран начин у свом домену? Управо је ово пребацивање одговорности у сфери јавног дуга са субфедералног нивоа на централну власт, тј. пребацивање одговорности са неодговорних федералних јединица на центар (а самим тим и на одговорне федералне јединице), главна тема докторске дисертације.

Из овог питања се директно изводи и допунско питање - има ли разлике између федерација које бележе ову негативну праксу и ако има, у ком степену и због чега? Ради се о томе да средњи ниво власти, оличен у федералној јединици или региону, након година или деценија константног задуживања или ради покривања дефицита у свом буџету, почиње да тражи новац од федералне-централне власти како би избегао банкрот у виду избављења. Избављење може бити директно (*bailout*) и индиректно (*silent bailout*). Директно избављење се јавља у тренуку када је банкрот изврстан, а индиректно када централна влада далеко пре самог банкрота шаље новац датој федералној јединици или региону како би јединица покривала своје дефиците. У федерацијама као што су Немачка, Бразил, Канада, Аргентина, дешавало се у прошлости да нижи ниво власти претера са задуживањем, па када се јави банкрот на хоризонту, онда неодговорни дужник моли центар за избављење што овај и уради

(*bailout*). Средњи ниво власти, попут италијанских региона, федералних јединица у Сједињеним Америчким Државама, шпанских аутономних провинција или аустријских лендера, може и неодговорном политиком јавне потрошње и дефицита да генерише повећање националног јавног дуга, кроз захтеве центру за новим и већим трансферима далеко пре него што уследи непосредна опасност банкрота. Центар се онда задужује/подиже порезе, чиме увећава национални дуг или пореско оптерећење/јавну потрошњу како би покрио субнационални минус (*silent bailout*) или врши рокаде федералног буџета од одговорних јединица ка неодговорним.

Криза јавног дуга и дефицита (у смислу висине и интензитета) је феномен који није карактеристичан само за федералне државе. Низ унитарних држава у том погледу пролази кроз фискалну кризу као Ирска или Грчка. Ипак, код унитарних држава постоји само једна власт која је ултимативно одговорна, како за генерисање тако и евентуалну санацију кризе. Централна влада увек може законом дисциплиновати општине и њихово задуживање, ако за тим постоји потреба. Код федералних (регионалних) држава је другачије. Ту централна власт не може, без скупе и дуготрајне процедуре ревизије устава, да дисциплинује неодговорне федералне јединице/регионе забраном задуживања, а поготово не строгом контролом њихове буџетске политике. Додатно, федералне јединице имају неупоредиво јаче полуге утицаја на центар од локалних власти, чак и када постоје неке формалне препреке необузданом задуживању. Нпр, бројна и велика регионална јавна предузећа, банке или бирачко тело које може да буде пресудно на федералним изборима. Центар зато "жмури" на неодговорност федералне јединице, чак и ако је успео да донекле ограничи њено задуживање/дефицит правним актом. У федералним државама генерисање и санација криза су скоро увек фактички одвојени (док сви могу да троше, праве дефиците и задужују се, само центар носи ултимативну одговорност).

Осим што високи јавни дуг/дефицит имају и унитарне и федералне државе, на њихову висину могу да утичу многи други политички, економски, културни чиниоци и веза између свих ових фактора је ван делокруга овог рада. Дакле, у овој

дисертацији, под кризом кризом федерализма подразумевамо фискалну неодговорност федералних јединица, а не високи јавни дуг/дефицит по себи.

Пошто је Швајцарска једина федерација која нема искуства са финансијском недисциплином својих федералних јединица (кантона), подједнака пажња ће бити посвећена позитивном искуству швајцарског федерализма. Због чега се федералне јединице једино у Швајцарској понашају фискално одговорно у погледу своје политике задуживања? Односно, због чега се у Швајцарској питање избављења федералних јединица од стране централне власти, тј. од других федералних јединица које су фискално одговорне, било у директном (*bailout*) било у индиректном виду (*silent bailout*), никада и не ставља на политичку агенду? Само овим путем, посматрањем и позитивних и негативних федералних институционалних аранжмана, можемо доћи до увида у то који све чиниоци, и како, утичу на фискалну дисциплину јавног дуга средњег нивоа власти, као и да ли се тим чиниоцима може свесно манипулисати или су они тек плод историјске контингенције.

Циљ докторске дисертације је да покаже како на појаву/непостојање и степен кризе овог вида у федерацијама пресудно утичу историјске околности, које не могу да се замене неким свесним конституционалним инжињерингом. Међу тим историјским околностима издвајамо пет најзначајнијих: 1) начин настанка федерације агрегацијом или сегрегацијом, 2) раније постојање/непостојање колонијалне управе са једним или пак више гувернера/администратора, 3) време доношења последњег федералног устава и начин његове ревизије, 4) учесталост ранијих федералних криза јавног дуга и њихов тајминг (ратно/мирнодопско време), 5) врста и начин прикупљања прихода којима се пуни федерални буџет (царине, таксе, директни порези...). Вероватноћа избијање кризе у федерацијама је резултанта сложеног колоплета политичких институција које су настајале, развијале се и евентуално гасиле, и то спонтано, у смислу да су те институције настајале неким сасвим другим поводом, а не зарад регулације настале кризе дуга. Следствено, у тези ће се примењивати институционалистичка аргументација приликом објашњавања проучаваног феномена, а конкретније – *парадигма историјског институционализма*.

Научни циљ дисертације се састоји у пружању сасвим оригиналног објашњења датог феномена, кроз такође оригинално истраживачко питање, питање које одговорну политику субфедералног дуга види само у случају Швајцарске, а негативну код свих осталих федерација. Друштвени циљ истраживања се огледа у следећем. Политичке елите које размишљају о федерализму као о средству, које аутоматски води прогресу у свим сферама, имаће разлога да са таквим разматрањима престану или усвоје посебну дозу опреза, барем када су у питању очекивани резултати ове дисертације. Јавност ће добити на увид како и због чега јавни дуг/дефицит као економски параметар лоше фигурира у салду свих федерација сем Швајцарске, док ће се јасно истаћи да се швајцарски модел не може пресликати уставним реформама, управо због крајње специфичног швајцарског историјског искуства, које је притом вишевековно. То има и значај за политичке елите у Србији, тим пре ако знамо да гласови појединих српских политичара, који су позивали на регионализацију или чак федерализацију земље, никада нису утихнули, иако су до сада увек били у мањини.

### **Веза са научно-истраживачком литературом**

Главном истраживању које је нас је подстакло да урадимо докторску тезу на ову тему јесте књига Џонатана Родена под називом "*Хамилтонов парадокс – обећање и опасност фискалног федерализма*".<sup>7</sup> Роден је написао ову књигу инспирисан делима и говорима Александра Хамилтона, оца оснивача Сједињених Америчких Држава. Хамилтон је истицао слабости (кон)федерација због пребацивања одговорности чланица једних на друге. Све то води хаосу и на крају распаду федералних институција. С друге стране су били они, на челу са Томасом Џеферсоном, који су истицали предности федерације (плурализам интереса, пореза, вредности, заштита од апсолутне моћи и сл.). Роден је интересовало да ли постоји "средњи пут" између ова два пола, тј. да ли је могућа федерација у којој нема финансијског хаоса – пребацивања одговорности са једне јединице на другу (или на центар) кроз неодоговорну политику задуживања/прављења дефицита?

---

<sup>7</sup> Jonathan A. Rodden, *Hamilton's Paradox – The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, New York, 2006.

Теоријским објашњењем и емпиријском анализом је дошао до налаза да је то могуће, под условом да је вертикални фискални дисбаланс мали (количина грантова и трансфера од стране центра је мали удео укупних прихода федералних јединица), тј. ако је финансијска аутономија у виду врсте и количине пореза које прикупљају федералне јединице врло висока. Ако јединице морају да се ослањају на сопствене приходе како би се одржавале, онда ће и бирачи у тим јединицама и повериоци, управо те јединице сматрати главним финансијским ауторитетом. Бирачи ће за оптималну политику опорезивања и уравнотежен буџет, без криза, паника и рецесија, политичаре награђивати гласовима, а повериоци повољним каматним стопама за њихове државне обвезнице. Као посебно позитивне примере Роден овде наводи САД, Канаду и Швајцарску, а као негативне Бразил и Немачку. Код првих се (осим можда у ратним приликама) није десило у историји да је центар хтео да избави јединице. Када је банкрот неких јединица био сигуран и помоћ од центра затражена, центар је одбио да помогне. Јединице би банкротирале и потом биле одговорне, јер су после оваквог преседана очекивања будуће асистенције центра крајње минимизована. У Швајцарској питање избављења никада није ни дошло на дневни ред.

Међутим, регресије које је користио Роден говоре само да је статистички валидно рећи да постоји тенденција да су федералне јединице одговорније у погледу дефицита (а посредно и јавног дуга) уколико су оне високо финансијски аутономне него у случају финансијске зависности од центра, али не и да се конкретни случајеви или кризе у тим истим, високо финансијски аутономним јединицама/федерацијама не догађају. Даље, за Канаду је пропустио да помене да је централна власт већ једном у не-ратним околностима избавила половину провинција од банкрота током 1930-их, као и да су каматне стопе за обвезнице канадских провинција готово исте, што сведочи о томе да су сви актери имплицитно интериоризовали претпоставку о томе да је само центар ултимативно одговоран за дуг било које провинције.<sup>8</sup> А када су у питању САД, ту се у потпуности занемарује феномен посредног или тихог избављења (*silent bailout*). Пре пар година је професор са Универзитета Колорадо

---

<sup>8</sup> Marc Joffe, *Provincial Solvency and Federal Obligations*, Macdonald-Laurier Institute, 2012, стр. 5.

Пулсон<sup>9</sup> у тексту за магазин Форбс, употребио ову кованицу да оцени фискалну неодговорност Илиноиса и Калифорније у погледу дефицита и дуга, чиме су се кандидовали за веће порције федералних трансфера којима ће покрити минусе пензијског и здравственог осигурања, а на уштрб фискално одговорних држава (барем последњих година), као што су Небраска, Колорадо и Канзас, и које у крајњој линији плаћају трошкове неодговорних држава. Без обзира што се овде ради о индиректном избављењу, центар врши редистрибуцију/рокаду федералних средстава од одговорних ка неодговорнима, а ово избављење може да се одрази и на стање федералних финансија, и то негативно, кроз раст федералног дефицита, дуга и пореза.<sup>10</sup> Не би требало занемарити ни чињеницу да је федерални центар САД-а избављао неке велике градове (Детроит), барем делимично за сада, а фазно и можда потпуно (процес је у току), док је у Швајцарској Федерални суд решио случај презадуженог града Лојкербада пресудом да кантон Вале није дужан да га избави.<sup>11</sup>

Ми, пак, јасно стављамо Швајцарску на једну, а све остале демократске федерације на другу страну и покушавамо да истражимо које су то све претпоставке које утичу на њен специфичан статус. Због чега се избављење тамо не дешава? И не само то, него и не поставља на агенду од било којег кантона? Као полазну литературу за фискалне односе у швајцарском федерализму издвајамо поглавље о швајцарском федерализму из једне књиге Чарлса Бланкарта.<sup>12</sup> У њему Бланкарт пружа одличан

---

<sup>9</sup> Barry Poulson, "The Silent Bailout Of The States: The Greatest Threat To Our Economic Freedom", <http://www.forbes.com/sites/realspin/2012/06/27/the-silent-bailout-of-the-states-the-greatest-threat-to-our-economic-freedom/#30bfc8606e86> (приступљено 30.1.2016)

<sup>10</sup> И у Швајцарској постоје федерални трансфери, али су механизми њихове доделе као и квантитет другачији. Трансфери се пребацују кантонима према прецизним формулама, тј. само социјално слабије развијеним кантонима и редовно, дакле није могуће пребацивање кантону ванредно, како би се покрили његови дефицити или дугови, док су у САД те формуле непрецизне и омогућавају велику дискрецију федералног центра. Центар је 2009. донео закон (*American Recovery and Reinvestment Act*) којим су дата додатна средства државама са проблемом дефицита. У Швајцарској трансфери чине око 6% кантоналних буџета, а у САД 30-40% буџета федералних јединица. Видети: Jiri Jonas, *Great Recession and Fiscal Squeeze at U.S. Subnational Government Level*, International Monetary Fund, 2012, стр. 24; Pierre Bessard, "Switzerland's Reformed Fiscal Equalization System", у: *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States* (ур: Jason Clemens and Niels Veldhuis), Fraser Institute, Vancouver, 2013, стр. 49.

<sup>11</sup> Gebhard Kirchgassner, "Swiss Confederation", у: *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives* (ур: Anwar Shah), McGill-Queen's Press, London, 2007, стр. 337.

<sup>12</sup> Charles B. Blankart, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Franz Vahlen GmbH, 2012, стр. 719-745.

историјски преглед фискалног развоја швајцарског федерализма, али чињеницу да у Швајцарској нема игре избављења објашњава лоше. По Бланкарту, кантони не играју на карту избављења из два разлога. Прво, политичари у кантонима знају за немогућност центра да их помаже у невољи, јер неутрална Швајцарска нема ентитет који би је спасавао, попут Грчке која може да рачуна на ЕУ, па зато центар мора да се понаша одговорно и нико не рачуна на избављење од њега. Друго, бејлаут би значио мешање центра у рад кантона, а то је непопуларно у Швајцарској и тога се боје политичари у Швајцарској. Стога избегавају неодговорно задуживање које води смањењу ингеренција кантона. Али, док се ЕУ није појавила, многе европске федерације су имале искуство избављања неодговорних федералних јединица из финансијских проблема, али Швајцарска не. Значи да објашњење које се позива на ЕУ није прикладно. Ако одбацимо овај спољњи фактор као основ за објашњење, онда остаје само кантонални фактор љубоморног чувања ингеренција, услед губитка популарности код кантоналних грађана као једини аргумент. Међутим, то може бити у најбољем случају тек парцијално објашњење. Јер, ако су ингеренције кантона током времена смањиване у разним областима, како то да то није детектовано смањење ингеренција кантона у одговорности за јавни дуг? Значи да у Швајцарској постоји неки други механизам који спречава пребацивање одговорности на друге одговорне јединице, и да је можда за финансијску дисциплину заинтересован и федерални центар, а не само кантони.

Сматрамо да се политичари такође и у Швајцарској (и то на оба нивоа, не само у кантонима) боје да калкулишу са избављењем, али не због неке аморфне привржености "кантоналној независности", већ зато што су "усмерени" уникатним историјским искуством конфедералне агрегације, које се као такво не може плански поновити. Швајцарску одликује и конзервативна уставносудска пракса, која директно подупире одговорну политику дуга. Осим тога, порез на доходак и ПДВ су у Швајцарској, за федерални центар тек условна, а не трајна уставна категорија као у другим федерацијама. Ови порези су у Швајцарској уведени орочено 1915, на референдуму за потребе финансирања војске током Првог светског рата, због веће



опасности на границама, само док рат траје. Касније је тренд настављен. Сваки пут када би му били потребни директни порези (или и индиректни као ПДВ), центар је морао на референдум. Порезе потврђује већина бирача на федералном нивоу и већина бирача у већини кантона (чл. 142 устава). Данас, ова два пореза (чл. 128 устава), чине 65,4% федералног буџета<sup>13</sup> и имају орочено важење до 2020, након референдумске одлуке из 2004.<sup>14</sup> Осим 2004, и неколико пута током XX века, грађани су одбијали да трајно "пребаце" ове порезе центру и одлучивали су тек да продуже привремени посед центра на ове изворе прихода.<sup>15</sup> Ако би центар одлучио да избави неки неодговорни кантон, вероватноћа да би грађани одговорних кантона казнили центар повлачењем ових пореза назад у кантонални домен је врло висока. Осим што постоји опасност да Швајцарци федералним референдумом врате порезе центра кантонима, постоји и посебна референдумска логика у кантонима која зауздава политичаре.<sup>16</sup> Зато центар пази шта ради, а кантони знају да "обећање" центра за избављење није кредибилно и на неодговорност не помишљају. И орочени порези тешко могу да се укину, иако би то политичари вероватно желели. Фискална дисциплина и фискални референдум "хране" једно друго. Дакле, евентуално скретање са пута фискалне одговорности, која је непланирана последица четири горепоменута фактора – прескупо је за политичаре. Политичари који седе у горњем дому федерације не могу, по себи, бити поуздани блокери попустљивих одлука центра према неодговорним кантонима. Не само зато што трошак фискалног хаоса неће сносити ти политичари, већ грађани који приходују (првенствено у приватном сектору), већ и због партијских преклапања тих политичара са централном владом, тј. изборних императива на субнационалном и националном нивоу.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Madeleine Simonek, *Introduction to Swiss Tax Law*, 2015, [http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/thommen/lv/hs15/bt3/Introduction to Swiss Tax Law HS2015.pdf](http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/thommen/lv/hs15/bt3/Introduction%20to%20Swiss%20Tax%20Law%202015.pdf), (приступљено 30.10 2015)

<sup>14</sup> Anastassios Gagales et al., *Switzerland: Selected Issues*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2005, стр. 57; Patrick Loosli et al., *Die Mehrwertsteuer: eine praxisorientierte Darstellung mit zahlreichen Beispielen*, Compendio Bildungsmedien AG, Zürich, 2003, стр. 9-10.

<sup>15</sup> Миодраг Јовичић, *op. cit.*, стр. 217

<sup>16</sup> Gebhard Kirchgässner, "Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss Example", *Swiss Political Science Review*, 11(4), 2005, стр. 30.

<sup>17</sup> Jonathan Rodden, *op. cit.*, стр. 124-128.

# 1. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

## 1.1 Појам федерализма и федералне државе

Пре него што пређемо на разраду предмета истраживања у виду конкретних утицаја независних варијабли на зависну, неопходно је да дефинишемо сам предмет истраживања – појам федерализма (федералне државе) и појам јавног дуга. Свакако, и временски оквир истраживања. Тек када ово све одредимо, можемо да знамо које државе ће ући у узорак истраживања и који се феномени рачунају као они који сигнализирају проблем субфедералног јавног дуга, у свакој од федерација респективно. Без решавања ових питања, није могуће добити праву слику кризе федерализма, која се очитује у померању од дуалног ка кооперативном полу федералног институционалног аранжмана. Дефинисању независне варијабле (федерације) биће посвећено ово потпоглавље, а зависне (јавног дуга) наредно.

Посебно, с обзиром да имамо намеру да у ово истраживање укључимо и Шпанију и Италију као државе које (барем номинално) у правној науци претежно фигурирају као регионалне, а не федералне или унитарне, у склопу дефинисања независне варијабле, неизоставно ће се наћи и расветљавање појма регионалне државе у његовој релацији са појмом федерализма. Потребно је приступити проблему дефинисања независне варијабле како са правне, тако и политиколошке тачке гледишта. Уколико је са обе тачке гледишта разлика између федералних и регионалних држава непостојећа или макар није суштинска, онда је Шпанији и Италији дефинитивно место овде, заједно са осталим федерацијама.

Немамо простора овде да посветимо пажњу целокупној расправи о федерализму из правне и политичке теорије која вуче корене још из антике. Приказаћемо само, по нашем суду, најважније политиколошке и правне ауторе, тј. њихове дефиниције федералне државе. Када су у питању аутори политиколошког усмерења, видеће се да према њиховим схватањима, проистиче да и регионална држава такође спада у један федералистички облик државног уређења. Иако се у правној теорији прави јасна

разлика између федералне и регионалне државе, видећемо, и то полазећи од самих дефиниција правне науке, да је та подела више номинална него што је стварна.

Ако се осврнемо на *Федералистичке списе* као дело на пресеку политичке и правне теорије од темељног значаја за модерну теорију федерализма, можемо да закључимо да је основна одлика федерализма подељена надлежност у доношењу закона између федералног центра и федералних јединица. У спису бр. 14, Медисон јасно каже: *"Пре свега, треба запамтити да се заједничкој влади не поверава целокупна власт доношења и извршења закона. Њена надлежност, напротив, ограничена је на побројане ствари, за које су заинтересоване све чланице републике..."*.<sup>18</sup> Из овога не произилази нужно то, да у свакој федерацији мора да постоји претпоставка надлежности у корист федералних јединица, а таксативна еnumerација надлежности федералног центра у федералном уставу. Медисон чак описује хипотетичку ситуацију поновног стварања федералне државе из унитарне (путем деволуције): *"... мада не би било тешко доказати да би заједничка влада морала због властитог одржања поново да успостави владе држава са одговарајућим надлежностима"*.<sup>19</sup>

Стога, оно што је нарочито важно, јесте схватање федерализма као изузетно динамичне појаве, као процеса. То је оно што је касније, све до друге половине XX века промакло многим теоретичарима, нарочито оним који су на федерализам гледали кроз призму права. Хамилтон је тврдио да ништа није погрешније од закључивања о овлашћењима која треба поверити савезној влади, полазећи само од процене тренутних политичких потреба, док је Медисон истицао да степен власти федералних јединица треба да буде функција остваривања променљивог идеала *"опште среће народа"*.<sup>20</sup> Иако су федералисти ово писали, верујући да ће се у будућности политичко тежиште све више померати ка федералном центру на уштрб јединица, њихова идеја о федерализму као динамичном процесу, никада није демантована – касније је било понекад и обратних тенденција ка децентрализацији.

---

<sup>18</sup> Александар Хамилтон, Џејмс Медисон, Џон Џеј, *Федералистички списи*, Радничка штампа, Београд, 1981, стр. 237-238.

<sup>19</sup> *Ibid*, стр. 238.

<sup>20</sup> *Ibid*, стр. 286, 323.

Овакво резонување је настављено тек у другој половини XX века почевши са књигом *Federalism: Origin, Operation, Significance* Вилијема Рикера. Мајкл Бурџес каже за Рикера да се он може сматрати првим аутором, који је померио фокус посматрања федерализма са оптике уставног права, социологије и савремене теорије система ка политичкој науци или "политичком", које подразумева не-нормативну емпиријску анализу.<sup>21</sup> Према Рикеру, федерализам је чин цењкања (*bargain*) између проспективних националних лидера и функционера конститутивних влада, са циљем агрегације територије, бољег сакупљања пореза и одржавања армије, а уколико то цењкање задобије форму устава, онда се тај устав може сматрати федералним, под условом да садржи следећа три критеријума:<sup>22</sup>

- 1) два нивоа власти – који стоје изнад исте територије и скупина људи
- 2) сваки од нивоа власти мора да има барем једну област деловања у којој је аутономан
- 3) постоји некаква гаранција аутономије сваког нивоа власти – у датој сфери деловања

На трагу америчких федералиста и Рикера је и Данијел Ј. Елазар, који у својој књизи *Exploring Federalism* истиче да се суштина федерализма не налази у одређеној структури институција него у институционализацији специфичних (политичких) односа политичких актера, приликом чега ти односи претходе било каквој институционалној констелацији.<sup>23</sup> По Елазару, сви федерални принципи се могу сажети у један: комбинација сопствене владавине (*self-rule*) и подељене владавине (*shared rule*), што је у ствари симплификација максиме - и колективни интерес и индивидуални интегритет.<sup>24</sup> На основу овога, Елазар развија своју дефиницију федералног система (државе): "Ако је политички систем успостављен уговором и ако има барем две 'арене', 'равни', 'сфере' или 'нивоа', од којих је сваки снабдевен независном легитимношћу и уставним гаранцијама сопственог положаја у укупном

---

<sup>21</sup> наведено према: Michael Burgess, *Comparative Federalism – Theory and Practice*, Routledge, New York, 2006, стр. 37.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism...*, стр. 12.

<sup>24</sup> Ibid, стр. 5,12.

*систему, ако поседује сопствени сет институција, овлашћења и одговорности, онда се такав систем може оценити као федерални".<sup>25</sup>*

Притом, не би требало инсистирати на строгој терминолошкој употреби придева независан или аутономан (који се односи на средњи ниво власти федералних јединица) унутар дефиниције федералне државе. Осврћући се на дефиницију Кенета Вера из његовог дела *Federal Government* – која гласи да је федерални принцип "метод поделе власти тако да су централна и регионалне владе, свака у свом домену, независне у функционисању"<sup>26</sup> – Фин Лаурсен је био мишљења да би било прикладније пре користити термин који имплицира аутономију уместо независност. Термин независност упућује на преуско дефинисање појма, јер се "кооперативни федерализам", оличен у заједничком обављању одређених надлежности федералног центра и нижих јединица, посебно карактеристичан за немачке земље (*Länder*), на тај начин неоправдано искључује из дефинисања.<sup>27</sup> Иако оваква расправа може да буде корисна када разматрамо однос дуалног и кооперативног федерализма, она нема никакву сврху приликом одређивања која је држава федерална и која, као таква, има право да уђе у истраживачки узорак. Наиме, као што ћемо видети, све федералне државе (па и оне које се називају регионалним), од самих почетака па до данас имају и "дуалну" и "кооперативну" компоненту свог институционалног аранжмана, које јој гарантује федерални устав. Временски, генерално говорећи, прво је самим чином формирања федерација био доминантан дуални федерализам, а тек потом је почео да претеже кооперативни, мада развитак кооперативног није значио потпуну негацију дуалног. Елементи дуалног и кооперативног федерализма одувек постоје напоредо у свакој федерацији, премда у различитој пропорцији од земље до земље. Дакле, коришћење термина независан приликом дефинисања федерације, никако не значи поништење термина аутономан и обратно.

---

<sup>25</sup> Ibid, стр. 21.

<sup>26</sup> К. С. Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford, 1963, стр. 10.

<sup>27</sup> Finn Laursen, "Federalism: From Classical Theory to Modern Day Practice in the EU and Other Politics", у: *The EU and Federalism – Politics and Policies Compared*, (ур: Finn Laursen), Ashgate, Farnham, 2011, стр. 3.

Интересантно је и да се класици правне науке и теорије државног права у дефинисању федералне државе не разликују много од политиколошких. Пре свега немачки, имајући у виду да је Немачка једна од првих европских федерација. То се најбоље може видети код Георга Јелинека у његовом делу *Општа теорија државе (Allgemeine Staatslehre)*, посебно у одељку V главе XXI посвећеном савезној држави – федерацији (*Bundesstaat*).<sup>28</sup>

Пишући о државама-чланицама федерације (*Gliedstaaten*), Јелинек наводи да се оне правно гледано могу посматрати из четири угла: 1) у мери у којој су потчињене савезној држави, оне губе у истом степену карактер државности, 2) поседују једну слободну сферу активности од утицаја федералне власти, приликом чега њихов карактер државности потпуно долази до изражаја, 3) легитимно претендују на део овлашћења савезне државе, 4) имају право да учествују у процесу формирања федералних државних органа. С друге стране, једино савезна власт има право и обавезу да представља државу у међународним односима и да проглашава рат и закључује мир. Федерална власт поседује војску, без обзира што и федералне јединице могу поседовати војску, али у том случају строго потчињену савезним војним органима. Федерални центар поседује и своје сопствене приходе, независно од воље држава-чланица, као што поседује и свој систем органа управе, одвојен од органа управе у федералним јединицама, преко којих обавља своје надлежности. На крају, савезно право увек има преимућство у односу на право федералних јединица.

Ни савремено немачко право не гледа много другачије од Јелинека на појам федералне државе и њене особености у односу на различите форме унитарног државног уређења и конфедерације. Као пример, наводимо разматрања професора-емеритуса јавног права са Универзитета Гетинген – Кристијана Штарка.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1929, стр. 769-787; Посебно обратити пажњу на стране 780-782.

<sup>29</sup> Christian Starck, "Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre", у: *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band I - Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*, (ур: Ines Härtel), Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2012, стр. 41-46.

Он најпре оцењује да се појам федерализма не може свести на просту децентрализацију. Иако је тачно да је федерализам један вид децентрализације државне власти, децентрализација је много шири појам. Уколико не постоји уставна гаранција аутономије нижих нивоа власти, тј. уколико обим власти средњег нивоа власти зависи искључиво од воље националног парламента, онда ту имамо само деволуцију унитарне државе, попут шкотског и велшког случаја у Уједињеном Краљевству, никако федералну децентрализацију. Такође, уколико се не ради о једној сувереној држави, која има један устав кроз који се деле надлежности између центра и држава-чланица, него о скупу више суверених држава повезаних уговором, нема говора о федерацији него о конфедерацији (*Staatenbund*). Уопште узев, по Штарку постоје следећи критеријуми федералне државе: 1) централизација федералне власти – федерални устав успоставља федералну администрацију са одређеним кругом овлашћења која су раније припадала чланицама конфедерације или на која федералне јединице не полажу право (*ein bestimmtes Maß an Zentralisierung*), 2) вертикална подела власти (*vertikale Gewaltenteilung*) која успоставља државне органе федералних јединица са својим надлежностима наспрам центра (*Kompetenzabgrenzung*) и која је гарантована уставом и учешћем тих јединица у доношењу/измени устава, 3) претпоставка надлежности у корист федералних јединица (*Verbleib von Kompetenzen bei den Einzelstaaten*), 4) уставна аутономија (*Verfassungsautonomie*) – федералне јединице имају право да независно од власти федерације, у складу са федералним уставом (*Homogenitätsklauseln*), доносе своје уставе, преко којих прописују стварање, надлежности и процедуре сопствених државних органа.

Правни угао гледања домаће науке на проблем дефинисања федералне државе, исцрпно налазимо у делу Ратка Марковића *Уставно право и политичке институције*.<sup>30</sup> Интересантно је да Марковић полази од политиколошког приступа, можда сасвим на трагу писца Федералистичких списа и Јелинека, када говори о федералној држави: "*Постојање разлика и особености у њој тражи самосталност и самоуправу, а постојање сличности и једнакости намеће заједницу. Разлог*

---

<sup>30</sup> Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени Гласник, Београд, 2000, стр. 447, 451, 453-454, 470-471, 475-476, 479-481, 484, 485, 487, 533-535, 537.

*федерације управо је јединствено обављање заједничких послова и самостално обављање посебних послова. Још је Токвил писао да у федерацији постоје два различита друштва, међусобно испреплетена и урасла једно у друго".* Међутим, Марковић се, на овоме не зауставља него иде даље, развијајући низ критеријума на основу којих се држава може означити као федерална. Од посебног значаја за ову дисертацију је чињеница да Марковић не прихвата концепт регионалне државе, али и да притом, Шпанију и Италију не убраја у федералне, већ у унитарне државе.

Позивајући се на Пјер Пактеа, Марковић најпре истиче три мерила државе која је федерација: 1) супрематија федералне државе, 2) аутономија федералних јединица, 3) партиципација федералних јединица у савезној власти.

Супрематија федералне државе наспрам федералних јединица се огледа у две равни. Једну раван чини међународна (спољна) сувереност, а другу раван унутрашња сувереност. Прва врста суверености значи да само федерални центар има право да објављује рат и склапа мир са другим државама, право склапања међудржавних уговора и право дипломатског представљања. Друга врста суверености значи супрематију правног поретка федерације правном поретку федералних јединица. Аутономија федералних јединица значи да федералне јединице имају, федералним уставом, утврђену надлежност и законодавни, извршни и судски систем органа. Партиципација федералних јединица у савезној власти значи да федералне јединице, као такве, учествују у вршењу надлежности федерације, било директно, тако што улазе у састав федералних органа (вршење законодавне или уставотворне власти федерације преко горњег дома) било индиректно, тако што саме извршавају федералне законе или обављају делегирана овлашћења од федералног центра.

Када су у питању методи поделе надлежности у федерацији, Марковић разликује два основна облика. Први облик се односи на претпоставку надлежности у корист федералних јединица, када се савезној власти уставом позитивно и такставино одреди надлежност, тако да све оно што није побројано у уставу као надлежност федералног центра, спада у домен надлежности федералних јединица. Други



подразумева позитивну енумерацију надлежности федералних јединица у федералном уставу и резервисање свих осталих надлежности које нису поменуте у уставу за прерогатив савезне власти. То је, у ствари, претпоставка надлежности у корист федерације. Притом, Марковић истиче да је ова претпоставка у корист федералне власти правило и више у складу са природом федералног начела.

Марковић разликује три облика надлежности федералних јединица и ту се ради о пресликаним облицима са федералног нивоа: 1) законодавство, 2) управа и 3) судство.

Федералне јединице, осим што имају право да доносе сопствене законе у својим парламентима, имају и право да учествују у саставу и одлучивању органа федералне државе. Како Марковић примећује, у федерацији се не ради о простој надређености федералне државе федералним јединицама, већ о продирању и учешћу федералних јединица у власти федералне државе. Притом, најпознатији облик овог учешћа федералних јединица у обављању послова федерације јесте свакако други или горњи дом федералног парламента. Ту се ради о начелу дводомности, које је апсолутно императивно за сваку федерацију. Уз законодавну власт иде и уставотворна власт доношења или промене савезног устава, приликом чега су могућа два решења: 1) у целом процесу учествују федералне јединице преко горњег дома парламента, који приликом промене устава има право вета, 2) било која одлука федералног парламента о промени федералног устава мора да стекне сагласност већине или свих федералних јединица, било кроз парламент било кроз референдум у свакој од респективних федералних јединица.

Извршна и управна власт федералних јединица значи да нижи ниво власти у федерацији има право да организује мрежу својих извршних и управних органа оличених у влади, односно министарствима и пратећим органима и организацијама управе. Ту је ствар у свим федерацијама мање-више иста. Међутим, када је у питању судска власт, она може бити организована на више начина. Иначе, тема судске власти је кључна за разматрање везе између појмова федерације и регионалне државе.

Ако се посматра судска власт федералних јединица, она може бити паралелна федералној судској власти. По Марковићу је то "најприроднији" начин организовања судске власти. Федерално судство решава спорове општег карактера који проистичу из примене федералног устава, федералног закона и међународних уговора, а судови федералних јединица спорове који произилазе само из примене закона федералних јединица. Други начин организовања судске власти федералних јединица јесте кроз њихову партиципацију у федералном судству. Пре свега, у виду одредбе федералног устава, која предвиђа паритетни састав федералних судова. Том приликом уставна одредба може бити неодређена (необавезна) – када се само саветује оном ко бира савезне судије да води рачуна о заступљености судија из свих федералних јединица, и одређена (обавезна) – када се паритетни састав федералних судова тачно утврђује. Но, чак и у првом случају, који не обезбеђује прецизну расподелу судијских места између федералних јединица, Марковић оцењује да је пракса показала да орган који бира судије у тим случајевима, заиста води рачуна да му федералистички баланс буде један од главних критеријума.

А ако се засебно посматра организација судске власти на федералном нивоу, Марковић говори о три облика организовања: 1) један врховни федерални суд (Швајцарска), 2) вишестепено федерално судство (САД), 3) јединствен систем савезних судова у читавој федерацији без судова федералних јединица (Аустрија). С тим, што овом последњем облику, Марковић заправо одриче статус облика судског организовања у федерацијама и узима га као аномалију у аустријском изузетку.

Кратко треба приказати и који су све, по Марковићу, правни критеријуми за одређивање територијалне аутономије. Једино на тај начин можемо разумети због чега постоји разлика између Италије/Шпаније и других, несумњиво унитарних држава, које такође имају одређене субнационалне јединице изнад локалног нивоа власти под називом региони, области или департмани. То јест, где је разлика између Италије/Шпаније и тих држава, чак и ако неки од поменутих субнационалних ентитета у тим државама има право да учествује у законодавној власти на националном нивоу преко горњег дома националног парламента (Француска).

Аутономија је својство уже територијалне целине неке државе да буде законодавни субјект, али ту самосталност у доношењу одређених закона нема по сопственом праву него по државном овлашћењу. Опсег аутономије и законодавних овлашћења аутономије се одређује не у уставу државе, него у националним законима, док се у уставу предвиђа само постојање аутономије на датој територији. Дакле, територијална аутономија није уставна него законска категорија. Држава може без пристанка јединица територијалне аутономије уставом укинути исте, баш онако како их је и конституисала.<sup>31</sup> У сваком случају, надлежност субјеката аутономије се одређује таксативно законом, с обзиром да је у унитарним државама претпоставка законодавне надлежности увек у корист државног центра. Посебно, за разлику од федералних јединица, јединице територијалне аутономије нису представљене у централним државним органима, који врше суверене државне функције – уставотворну, законодавну и судску власт.<sup>32</sup>

Други битан аутор српске правне науке, који је проучавао федерализам, свакако је Миодраг Јовичић са својом књигом *Савремени федерализам*.<sup>33</sup> Он истиче да се федерација може схватити како у правном, тако и у друштвено-политичком смислу. У правном смислу, Јовичић даје пет елемената појма федерације: 1) у свакој федерацији постоје две категорије политичко-територијалних јединица са посебним својствима, 2) федерални устав мора одређивати расподелу функција између федералног центра и федералних јединица као и статус федералних јединица, 3) федералне јединице учествују у доношењу одлука од интереса за читаву федерацију, 4) органи федералних јединица, у начелу, самостално обављају своје надлежности, 5) федерални устав и право имају примат над уставима и правом федералних јединица. У друштвено-политичком смислу по овом аутору постоје само два елемента: 1) федерално уређење је оно, у коме се једно глобално друштво састоји од више других

---

<sup>31</sup> Марковић наводи два изузетка од овог права једностраног укидања аутономије: Северна Ирска и Аландска Острва.

<sup>32</sup> По Марковићу изузеци од овог правила постоје у следећим унитарним државама – Данска, Финска и Шпанија. По свему судећи, Марковић и Италију држи за унитарну државу чиме одбија концепт регионалне државе који развија Миодраг Јовичић, остајући тако на становишту да су могућа само два типа државног уређења – федерални и унитарни.

<sup>33</sup> Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Службени Гласник, Београд, 2006, стр. 22-24, 396-397.

мањих глобалних друштава, 2) демократија. Притом, по Јовичићу, без обзира на ове класификације, треба имати у виду да се у свету федерализма готово свакодневно дешавају промене и да је то један изузетно динамична појава.

За разлику од Марковића, концепту регионалне државе Јовичић посвећује велику пажњу. Регионална држава може имати низ одлика које дели са федералном државом и по којима се она разликује од територијалне аутономије. Али, оно што разликује регионалну од федералне државе су следећи критеријуми: 1) региони регионалне државе не располажу оним својствима државности, којима располажу федералне јединице федерација, јер немају своје уставе, већ статуте или неке друге акте који се доносе на основу устава и закона, 2) природи регионалне државе више одговара еnumerација надлежности региона у уставу, уз претпоставку надлежности у корист државног центра, 3) федералне јединице имају значајније приходе од региона, тј. јаче право да уведе сопствене приходе од региона, имајући у виду већи круг надлежности федералних јединица, 4) мрежа органа управе у регионима је знатно ужа, а судство у регионима је укључено у јединствени судски систем читаве земље, тј. региони немају судску власт.

Имајући у виду изнете политиколошке и правне погледе на појам и дефиницију федералне државе, а пре него што наведемо које су државе на основу тих погледа несумњиво федералне, неопходно је да решимо спорни случај Италије и Шпаније. Иако ове две државе према критеријумима политикологије несумњиво јесу федералне, право као наука, макар на први поглед, би рекло нису. Притом, то би на основу стране правне науке могло да се закључи имплицитно, а на основу домаће експлицитно, с обзиром да Шпанију и Италију Јовичић јасно убраја у регионалне државе, а Марковић чак у унитарне.

Ако претпоставимо да је у свакој федерацији супрематија федералне власти у односу на федералне јединице потврђена, онда ћемо видети да *prima facie*, у погледу аутономије федералних јединица и њихове партиципације у централној власти, Шпанија и Италија испуњавају већину критеријума које Марковић преузима од

Пактеа. Шпански устав у чл. 152, ст. 1 прописује законодавни (*La asamblea legislativa*) и извршни орган у виду савета (*El consejo de gobierno*) и његовог председника (*El presidente*) за шпанске Аутономне заједнице. Слично предвиђа и италијански устав у чл. 121 за италијанске регионе – регионални савет као скупштину (*Il Consiglio Regionale*), регионална влада (*La Giunta Regionale*) и председник владе (*Il Presidente della Giunta Regionale*). И у Шпанији (чл. 149, ст. 3 устава) и у Италији (чл. 117, ст. 4 устава) постоји претпоставка надлежности у корист федералних јединица што је свакако ближе федералном начелу. У Шпанији, део посланика горњег дома националног парламента – Сената, делегирају директно регионални парламенти (чл. 69, ст. 5 устава), док се у Италији чланови горњег дома-Сената бирају регионално на изборима (чл. 57, ст. 1 устава). Оно што је још јачи гарант аутономије федералних јединица у ове две земље, јесте факт да је за доношење/измену регионалних статута потребна већинска одлука бирача у регионима, како у Шпанији преко референдума на основу чл. 152, ст. 2 устава, тако и у Италији од стране регионалних парламената на основу чл. 123, ст. 2 устава.

Исто, Јовичићев став да федералне јединице имају значајније приходе од региона, тј. јаче право на сопствене приходе од региона, не можемо прихватити као ваљан. Фискалну децентрализацију средњег нивоа власти можемо схватити двојачко: 1) проценат пореза које самостално убирају федералне јединице или региони од укупне количине пореза која се скупи у земљи, 2) проценат јавне потрошње средњег нивоа власти од укупне вредности бруто друштвеног производа. Тако су шпански региони, према ОЕСД-у, 2011. године убирали 23.1% свих пореза у земљи, док су немачке федералне јединице убирале скоро 2% мање пореза од шпанских (21.3%). Италија је у исто време имала регионе који су убирали 11.7% свих пореза у земљи, док су мексичке државе убирале тек 2.5%. У смислу јавне потрошње, немачке федералне јединице су 2014. трошиле тек 9.94% БДП-а, а шпанске чак 14.36%.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> [http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A\\_1](http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A_1) (приступљено 7.1.2016); табела 1 - Tax autonomy indicators [Table 1: 1995 / 2002 / 2005 /2008 and 2011]; табела 2 - Consolidated government expenditure as percentage of GDP [Table 4: 1970 - 2014]

На основу свега изложеног у овој глави, можемо рећи да преостају само три конкретна мерила на основу којих правна наука може одрећи федерални статус овим двома државама: 1) средњи ниво власти не постоји у виду федералних јединица које се називају "државе", већ "региони" или "аутономне заједнице", 2) средњи ниво власти нема правне акте који се зову "устава", већ "статути", 3) средњи ниво власти нема до краја развијене атрибуте државне власти, тј. независну судску власт од федералне судске власти. Када је у питању прво мерило, оно је чисто номиналног карактера. Ми знамо да постоје федерације, које се не састоје од федералних јединица са именом државе, попут Швајцарске која има кантоне. Друго мерило демантује већ поменути случај Индије, у којој федералне јединице немају своје уставе, али нико у правној науци не одриче тој земљи федерални статус, чак ни сам Ратко Марковић, који је устав средњег нивоа власти узео као један од предуслова федерализма. Осим тога, Немачка, као неспорна федерација, такође као највиши правни акт нема нешто што се зове устав већ *Основни закон*. Треће мерило добија случај Аустрије у којој федералне јединице немају своју судску власт, баш као што је то случај у Шпанији и Италији. Осим тога, у Шпанији постоји правно признати *потенцијал* партиципације региона у федералном систему јединствене судске власти у догледној будућности, чак и без промене устава, односно форме државног уређења. А то је један од легитимних начина организације судске власти у федерацијама поред "паралелног метода" кроз постојање два одвојена нивоа судске власти.

Да партиципација шпанских аутономних заједница у јединственој судској власти, као могућност, није у нескладу са шпанским уставом (без обзира што чл. 149, ст. 1-5. Устава Шпаније истиче да је судска власт у искључивој надлежности централне владе), већ само са важећим законом о судству, истиче и шпански Уставни суд. Оцењујући уставност тада предложеног новог статута Каталоније, тачније одредби које су се односиле на увођење новина у судском систему на тлу Каталоније, као што су каталонски Савет судства, или резервисање права апелације на све пресуде (на основу каталонских закона) од стране каталонских судова за каталонски Високи суд

правде – уставни суд резонује на такав начин.<sup>35</sup> У Италији, имамо партиципацију регионалних влада у бирању једног дела судија регионалних административних (управних) судова у регионима Трентино – Алто Адиђе и Сицилија.<sup>36</sup>

Поједине државе попут Француске могу имати нижи ниво власти између централне власти и локалне самоуправе са називом "регион". Међутим, француски регион, никако не може да се изједначи са шпанским или италијанским регионима. Прво, француски регион по уставу нема никакву законодавну, већ само регулаторну власт (чл. 72, ст. 3). Друго, не постоје никакве уставне гаранције очувања статуса региона, било да су у питању њихове границе било надлежности. Централна власт може законом изменити границе региона и њихове надлежности, без било какве обавезе да тражи сагласност органа региона или грађана који у региону живе.<sup>37</sup> У том светлу, карактеристичан је најновији закон о новој територијалној организацији Републике из 2015. године.<sup>38</sup> Треће, региони немају право партиципације у горњем дому француског парламента – Сенату. Сенатори се бирају у департманима, нивоу власти између региона и локалне самоуправе.<sup>39</sup>

Федерално државно уређење може постојати и у демократским и у недемократским земљама.<sup>40</sup> Ипак, овде изучавамо федерације које су истовремено и

---

<sup>35</sup> Miguel Angel Cabellos Espierrez, "The Competences and Faculties of the Autonomous Communities in the Area of Justice: Progress, Limits, and Alternatives for Reformulation", у: *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain* (ур: Alberto Lopez-Basaguren, Leire Escajedo San Epifanio), Springer, Berlin-Heidelberg, 2013, стр. 595-596; Овај писац, на истим странама, истиче у вези оспорених одредби каталонског статута: "Могући дoмет за учешће Аутономних Заједница у подручју судске власти стога остаје мали, иако је на Закону о судству да омогући реализацију у начелу валидних, али тренутно неиспуњивих одредби Статута, и да чак размотри тему стварања регионалних Савета судства као децентрализованих органа. То ће зависити од политичке климе у датом тренутку".

<sup>36</sup> Aldo Sandulli, *Diritto processuale amministrativo*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2007, стр. 77-78.

<sup>37</sup> Приликом измена граница региона гласање бирача је факултативног карактера, о чему одлучује регионално представничко тело (чл. 72-1, ст. 3 устава Француске).

<sup>38</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République: [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/delimitation\\_regions\\_organisation\\_territoriale.asp#delimitation\\_regions\\_elections](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/delimitation_regions_organisation_territoriale.asp#delimitation_regions_elections) (приступљено 8.1.2016)

<sup>39</sup> Pierre Avril, Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Montschrestien, Paris, 2010, стр. 64.

<sup>40</sup> Malcolm M. Feeley, Edward Rubin, *Federalism – Political Identity and Tragic Compromise*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2008, стр. 33-37.; Arthur Benz, "Dimensions and dynamics of

демократије. У недемократским режимима, стратегија владајућих елита приликом формулисања и спровођења политика у живот, драстично се разликује у односу на ону, коју следе демократске елите. Исто важи и за стратегије политичара средњег нивоа власти према федералном центру и обратно.

С једне стране, у недемократској федерацији, политичари немају императив избора и могуће смене власти. Не постоји могућност *реалног* пребацивања одговорности на неки други политички фактор унутар политичког система – одговорна је једна странка или човек. Чињеница да је могуће *фиктивно* пребацивати одговорност на "спољне непријатеље" или "домаће издајнике" ради усмеравања јавног мења, не мења чињеницу да ће *реално* биланс на крају платити само једна партија и један човек на власти. Политичари на нижем нивоу власти морају да воде рачуна само о лојалности према центру или вођи, тј. немају подстицај да узму било који други фактор у својој политичкој рачуници. Они не мисле на то, како ће реаговати центар на њихове поступке, већ се само труде да што боље спроведу одлуке центра у живот. Једном речју, аутономија одлучивања федералних јединица у недемократским федерацијама тек је пука формалност без икакве суштине.

С друге стране, у демократској федерацији, изборна логика у виду стварне могућности смене власти на наредним изборима, политичку елиту, како федералног тако и нижег нивоа власти, ставља пред могућност пребацивања одговорности на друге – на неку од федералних јединица, на федерални центар или у крајњој линији на политичког наследника који осим привилегија власти, наслеђује и све дугове и минусе претходника. Елита федералних јединица зна да централна власт није самовољна и свемоћна. Када нижи нивои власти процењују веродостојност планова/претњи федералне власти или способност исте да спроводи у дело замишљено, онда се институционални фактори који ограничавају или усмеравају политику центра у датом правцу узимају у обзир крајње озбиљно. Чак и када постоји партијско поклапање између нивоа власти, федералне јединице у демократијама нису

---

federal regimes'', у: *Federal Dynamics – Continuity, Change, and the Varieties of Federalism* (ур. Arthur Benz, Jörg Broschek), Oxford University Press, Oxford, 2013, стр. 72.



пуке испоставе федералног центра. У демократијама постоје институционалне бране (*safeguards*), које одржавају федералну структуру и спречавају да се федерација сведе на химеру.<sup>41</sup> Неке од тих брана, осим слободног партијског система и избора, јесу стварна партиципација федералних јединица у федералној власти, и независно судство које одлучује о споровима федералног центра и периферије.

Из ових разлога, у истраживани узорак не можемо да укључимо федерације попут Нигерије или Русије. У Нигерији је тек 1999. године цивилна власт сменила војну диктатуру.<sup>42</sup> У Русији су наведене институционалне бране (*safeguards*), које одржавају федералну структуру, слабе и изложене дискреционим одлукама федералног центра. Тешко је замислити у федералним демократијама Запада ситуацију у којој, без уставне реформе на федералном нивоу или нивоу федералних јединица, централна федерална власт једнострано мења начин избора за горњи дом федералног парламента, или начин избора органа извршне власти у самим федералним јединицама, као што то је то био случај у Русији у неколико наврата и то 1993, 1995, 2000, 2004, 2009, 2012 (када је у питању избор посланика горњег дома федералног парламента) и 2004. и 2012. у погледу избора извршних органа федералних јединица.<sup>43</sup>

Притом, овде се уопште не упуштамо у *вредносну* оцену режима који се у складу са оценама политичке и научне јавности Запада карактеришу као недемократски, а поготово не у стављању знака једнакости између свих њих.<sup>44</sup> Овде нас строго

---

<sup>41</sup> Jenna Bednar, *The Robust Federation – Principles of Design*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, стр. 11-13.

<sup>42</sup> Abdul Raufu Mustapha, "Nigeria since 1999 – A Revolving Door Syndrome or the Consolidation of Democracy?", у: *Turning Points in African Democracy* (ур. Abdul Raufu Mustapha, Lindsay Whitfield), James Currey, Woodbridge, 2009, стр. 71.

<sup>43</sup> Anastassia Obydenkova, Wilfried Swenden, "Autocracy-Sustaining Versus Democratic Federalism: Explaining the Divergent Trajectories of Territorial Politics in Russia and Western Europe", *Territory, Politics, Governance* (1:1), 2013, стр. 89, 102; погледати званични сајт горњег дома руског федералног парламента: <http://council.gov.ru/about/history/> (приступљено 16.1.2016); погледати и сам руски закон из 2004, са каснијим изменама 2007, 2009, 2012: *Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"*.

<sup>44</sup> Лично мислимо да је Русија у многим стварима земља за пример и да бележи низ завидних успеха у скоро свим сферама од пада комунизма до данас.

занимају само институције и њихови механизми. Знамо да су неки недемократски режими опресивнији од других недемократских, као и то да су неки од њих склонији економским слободама од других. Немају сви они идентичан однос ни према цивилном друштву. Постоји и прелазни тип режима (хибридни режим или компетитивно-ауторитаран режим) између крајњег демократског и недемократског.<sup>45</sup> У сфери економских слобода и јавних финансија, историјска је чињеница да су боље резултате имале традиционалне недемократске монархије од савремених демократија.<sup>46</sup> Занима нас овде само криза на релацији центар-федералне јединице у сфери јавног дуга (и шире јавних финансија) као последица ерозије "дуалног" федерализма у правцу "кооперативног", и то у државама које се у политичкој науци Запада дефинишу као демократске, без икаквих разматрања о вредностима.

Ако полазимо од таквих премиса, од велике помоћи при селекцији држава које могу да уђу у истраживачки узорак, свакако ће бити табела под називом *Freedom in the World – Country Rankings (1972-2014)* и коју креира америчка институција за мониторинг демократије *Freedom House*.<sup>47</sup> Њу често користе политиколози када се баве категоризацијом политичких режима у свету. У табели се налазе статуси за сваку од земаља света по годинама (F - free, PF – partly free, NF – not free) и који зависе од оцене респективне земље у области политичких права (PR – political rights) и цивилних слобода (CL – civil liberties) на скали од 1 до 7 за ту годину.<sup>48</sup> Оне земље које имају статус F аутоматски укључујемо у истраживање, а које имају статус NF искључујемо. Међутим, када су у питању федерације које имају PF статус одлучујемо се да прихватимо оне, које су у свакој посматраној години, у сегменту политичких права, имале оцену 4 или ниже. То је минимум минимума на основу којих се може

---

<sup>45</sup> Steven Levitsky, Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism - Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, стр. 3.

<sup>46</sup> Hans-Hermann Hoppe, *Democracy – The God That Failed*, Transaction Publishers, New Brunswick-London, 2007, стр. 54-60.

<sup>47</sup> *Individual country ratings and status, FIW 1973-2015 (EXCEL)*, доступно на: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> (приступљено 16.1.2016)

<sup>48</sup> Притом, оцена 1 представља највиши степен права и слобода, а оцена 7 најмањи.

рећи да је дати режим у тој години био хибридан или компетитивно-ауторитаран.<sup>49</sup> Иако он није потпуно демократски, политичка утакмица у њему постоји, без обзира на бројне препреке на које опозиција наилази, али она као политичка снага свакако има утицај. Од 13 укупно укључених федерација велика већина њих је током периода сваке године имала статус F (њих 9 чак). Само четири федерације су имале изоловане године или мање годишње серије унутар посматраног периода када су имале статус PF, али никада оцену политичких права PR већу од 4.<sup>50</sup>

Временски оквир, унутар ког смо посматрали оцене и статусе федералних држава је 1990-2014, без обзира на то, што *Freedom House* табеле покривају период 1972-2014. Одлучили смо се за 1990. годину, која означава крај "трећег таласа" демократизације (1974-1990).<sup>51</sup> Сматрамо да је тада отворен један сасвим нови политички контекст, у оквиру кога су нестали дотадашњи спољнополитички фактори, који су спречавали или отежавали ширење демократије западног типа у свету. Следствено, све оне државе које су искористиле "трећи талас", закључно са његовом последњом годином, да се демократизују, на начин како смо горе описали, заслужују да уђу у истраживачки узорак.<sup>52</sup> Списак федерација којима се бавимо у истраживању налази се ниже у табели 1.

Након што су дати критеријуми, на основу којих одређујемо којим федерацијама ћемо се бавити у нашој дисертацији, тј. након што смо одредили предмет

---

<sup>49</sup> Larry Diamond, "Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes", *Journal of Democracy*, 13(2), 2002, стр. 32.

<sup>50</sup> Ради се о Мексику (за период 1990-1996 оцена 4; 1997-1999 и 2010-2014 оцена 3), Аргентини (1998 и 2001-2002 оцена 3), Бразилу (1993 и 1997-2001 оцена 3) и Индији (1991-1992 оцена 3; 1993-1995 оцена 4).

<sup>51</sup> Самјуел П. Хантингтон, *Трећи талас*, ЦИД, Подгорица, 2004, стр. 7.

<sup>52</sup> Наиме, ради се, у овом случају, о Бразилу и Аргентини. Јужна Африка која је тек након 1990. престала да бележи скор политичких права изнад нашег лимита који износи 4, такође није ушла у узорак. Да се не би и даље мислило да смо намерно изабрали 1990. годину ради елиминације Јужне Африке из узрока, како нам не би кварила смисао истраживачког питања – да криза федерализма у сфери јавног дуга постоји у свим федерацијама осим у Швајцарској, потребно је истаћи да је и у Јужној Африци забележен низ случајева када су питања субнационалног јавног дуга решавана поступком избављења федералних јединица од централне власти, невезано за то да ли се ради о периоду пре или након демократизације. О томе видети: Junaid Ahmad, "Creating Incentives for Fiscal Discipline in the New South Africa", у: *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (ур. Jonathan Rodden et al.), The MIT Press, Cambridge-London, 2003, стр. 325.

истраживања, остаје да се дефинише временски распон проучаваног предмета. Он зависи од сваке федералне државе понаособ. Временски распон предмета рачунамо од тренутка када је свака од федерација у питању настала као међународно призната држава. Додатно, у оноликој мери у коликој се поједине независне варијабле у предмету истраживања протежу и на период пре настанка дате државе (нпр, конфедерација држава из које се развила федерација, колонијална прошлост, предфедерална историја и слично), у толикој мери ће се протегнути и период нашег истраживања.

континент	Европа	Северна и Централна Америка	Јужна Америка	Азија	Аустралија - Океанија
држава	Немачка Белгија Аустрија Шпанија Италија	САД Канада Мексико	Аргентина Бразил	Индија	Аустралија

Табела 1.

Може изгледати на први поглед парадоксално то што, временски гледано, предмет истраживања покрива како демократске, тако и недемократске фазе изабраних федерација,<sup>53</sup> нарочито у светлу нашег ранијег објашњења о суштинској разлици функционисања политичких институција између демократског и недемократског режима. Одиста, то би био легитиман приговор да смо се ми одлучили да негирамо сваки статус федерације недемократским државама, тј. да смо изједначили појам федерализма са појмом демократије. Овако, остаје валидна наша претпоставка да постоје одређене политичке институције федерализма, које изазивају последице у свим федерацијама, али да на један начин делују у демократским, а на други начин у недемократским федерацијама и да се због тога ми фокусирамо само

<sup>53</sup> Нпр, XVIII или XIX век када у неким федерацијама није било универзалног или чак општег права гласа, или парламентарне одговорности владе.

на демократске. О изазивању ефеката/последика од стране институција на зависне варијабле, више видети у потпоглављу 1.3 посвећеном методологији, односно научној аргументацији институционализма и парадигми историјског институционализма, којима се користимо у нашем научном објашњењу посматраних феномена.

## 1.2 Појам и значај јавног дуга<sup>54</sup>

У економској теорији, било да се ради о домаћим или страним ауторима, нема суштинских размимоилажења када је у питању дефиниција јавног дуга, за разлику од појма федералне државе у политиколошкој и правној теорији.

Појмом јавног дуга се у домаћој економској науци исцрпно бавио Божидар Раичевић.<sup>55</sup> Он истиче да је јавни зајам (дуг) облик јавног прихода који остварује држава или друго јавноправно тело код носилаца дохотка, или код емисионе установе и њему држава прибегава како би извршила покриће дебаланса у буџету. Тачније, јавни зајам настаје у условима када су држави у кратком року потребна средства за одређене, најчешће ванредне јавне расходе, које не може да покрије редовним јавним приходима. Ову дефиницију потврђује и низ страних аутора.<sup>56</sup>

Много више полемика је изазивао став о оправданости јавног дуга, тј. о његовим последицама. Део аутора је био мишљења да је дуг негативна појава, а други део да је он неутралан или позитиван феномен. То је у ствари сукоб између класичне и савремене теорије јавног зајма.<sup>57</sup> Имајући овај спор у виду, могуће је издвојити четири приговора институцији јавног дуга од стране заговорника класичне теорије: 1) одсуство рационалног газдовања државном имовином, 2) ограничавање и спречавање привредног развоја, 3) лако задуживање може довести до банкротства

---

<sup>54</sup> Због чега се у овом поглављу говори углавном о јавном дугу, а не и о дефициту, види фусноту бр. 58.

<sup>55</sup> Божидар Раичевић, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2008, стр. 327-340.

<sup>56</sup> David N. Hyman, *Public Finance – A Contemporary Application of Theory to Practice*, South-Western, Mason, 2011, стр. 490; S.N. Chand, *Public Finance*, Atlantic, New Delhi, 2008, стр. 66; Jonathan Gruber, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, New York, 2011, стр. 13; Holley H. Ulbrich, *Public Finance in Theory and Practice*, Routledge, London and New York, 2011, стр. 137.

<sup>57</sup> Божидар Раичевић, *op. cit.*, стр. 330-332.

"државне благајне", 4) терет јавних расхода се преваљује на будуће генерације. С друге стране, савремена теорија истиче шест аргумената у корист постојања јавног дуга: 1) јавни дуг је саставни део развојне економске политике државе, 2) узети зајмови који се инвестирају у производњи, сами касније стварају средства за своју отплату, 3) узети дуг стимулише производњу и јача моћ државе, 4) јавним зајмом се у кратком року могу прикупити много већа новчана средства него порезима, 5) дуг закључен у иностранству увећава националну акумулацију, 6) највећи део јавног дуга отплаћује генерација која га и узима, углавном из свог дохотка, а само мањим делом дуг отплаћују будуће генерације.

С обзиром да је наш главни истраживачки проблем *пребацивање финансијске одговорности*, коју изазива генерисање прекомерног јавног дуга или дефицита у федералним јединицама, и то, како вертикално (са неодговорних јединица на центар), тако и хоризонтално (са неодговорне јединице на одговорну), за нас је од посебног значаја аргумент обе школе који се тиче *преваљивања терета* узетог дуга/дефицита *на будуће генерације*. Тај терет се може односити не само на будуће, већ и на садашње генерације. Нпр, на грађане других федералних јединица које бивају приморане да прихвате да, из својих буџета, издвајају део новца за неодговорне јединице кроз ванредне трансфере.<sup>58</sup> Ово исто важи и када центар ванредно помаже неодговорним јединицама пред банкротом, било кроз повећање пореза на федералном нивоу, било кроз закључивање новог федералног јавног дуга који ће

---

<sup>58</sup> За разлику од финансијске дотације федералној јединици пред скорим банкротом, трансфери од буџетски одговорних јединица ка неодговорним са великим дефицитима, и који се углавном одвијају у координацији са федералном влашћу, представљају такође вид избављења од банкрота, само на време антиципираног, и зато, уз фрагментиране периодичне трошкове које сnose одговорни ентитети. Такође, у првом случају су повериоци власници обвезница, док су у другом случају то грађани оних ентитета који спасавају неодговорне, али без наде да ће им се "позајмица" вратити (и то са каматом), коју имају само повериоци у првом случају. У другом случају, повериоци се једнократно одричу новца који је могао бити употребљен у њиховој федералној јединици или на федералном нивоу, и као такав представља вид "дефектног екстерног задуживања" око којег у науци не постоје несугласице (видети детаљније у наредним пасусима текста појам "екстерно задуживање" и због чега је покривање туђих дефицита и економски и политички штетно). Додатно, неодговорним јединицама се може помоћи и преко кредитних линија центра. Иако се овако, новац који је дат неодговорнима, после неког времена враћа одговорнима (са каматом или без), и овакве случајеве третирамо као један вид индиректног избављења. Грађани који финансирају ове кредите у крајњој линији, нису били питани на изборима шта мисле о оваквим ванредним потезима центра. Осим ове појаве "принудног повериоца", долази и до веће временске дискрепанце, која грађанима отежава, како процену трошкова/бенефита оваквог потеза централне власти тако и лоцирање политичке одговорности (видети фусноту бр. 63).

отплаћивати грађани свих јединица.<sup>59</sup> Тек ако пребацивање терета са једних јединица на друге јединице има негативне економске последице по део или целину државе, онда има смисла дате параметре јавних финансија третирати као зависну варијаблу од значаја у овом раду.

Аба Лернер је био први, који је покушао да обори тврдњу ранијих економиста<sup>60</sup> да је могуће преносити терет и трошкове задуживања са садашње на будуће генерације.<sup>61</sup> По њему, бесмислено је тврдити да садашња генерација, као целина, не сноси никакав терет, већ само предности од тренутног позајмљивања. Јер, већ у самом тренутку позајмљивања, генерација која позајмљује новац влади, чини одлуку да се одрекне своје тренутне потрошње или инвестиције, тј. сноси терет у садашњем тренутку. Истовремено, иста та позајмица остаје у друштву-генерацији одакле је потекла и троши се на владине пројекте од којих корист има садашња генерација. По Лернеру, макроекономски гледано, економија као целина или друштво није ни у плусу ни у минусу у тренутку узимања зајма.

Међутим, Лернер је јасно истицао да ове његове поставке важе само у следећа два случаја: 1) ако се ради о *интерном* зајму, тј. о зајму унутар једне државе или политичке заједнице, када власт позајмљује од својих грађана или банака, и троши зајам унутар својих граница на бенефите друштва, 2) ако се ради о билансу економије као целине, а не о трошку и бенефитима појединих група људи. Ако ова два услова нису испуњена, онда: 1) у тренутку узимања зајма из иностранства, садашња

---

<sup>59</sup> Ово не треба мешати са појавама фискалног дисбаланса (*fiscal imbalance*) у виду вертикалних и хоризонталних дисбаланса, који доводе до **редовних** интергезекутивних трансфера (*intergovernmental transfers*) или еквилизације. Вертикални дисбаланс значи да постоји несклад између потрошње федералних јединица и њихових прихода, због тога што сви или већина пореза у земљи иде на рачун централне владе. Центар онда трансферима покрива ту разлику, на основу различитих критеријума (формула) преко којих се *ex ante* дефинише оптимални ниво јавних услуга, које мора да ужива сваки грађанин, независно од тога у којој јединици живи. Хоризонтални дисбаланс се јавља када постоји осетно различит "фискални капацитет" између богатијих и сиромашнијих јединица, тј. када сиромашније јединице исту јавну услугу могу да обезбеде само по много већој цени у односу на богатије јединице у којима је привредна активност јача. Тада богатије јединице преко различитих формула, део својих прихода шаљу сиромашнијима. Видети о овоме више: Paul Bernd Spahn, "Intergovernmental Transfers: The Funding Rule and Mechanisms", у: *Fiscal Equalization – Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, (ур: Jorge Martinez-Vasquez, Bob Searle), Springer, New York, 2007, стр. 163-170.

<sup>60</sup> Углавном класичних економиста и оних који су се наслањали на ту традицију.

<sup>61</sup> Abba P. Lerner, "The Burden of Debt", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 43, No. 2, 1961, стр. 139-141.

генерација нема никакав трошак, већ само корист, а трошак ће платити касније иста та генерација, или део генерације или чак нека следећа генерација (под условом да је рок отплате дуга са каматом довољно велик), 2) у тренутку узимања зајма једна група људи која даје зајам сноси терет и трошак, иако се ту ради о добровољном трошку (осим у случају принудног зајма приликом рата и сл.), а друга ужива бенефите од владиних програма без трошка.

Полемику око тога, да ли је задуживање генерално штетно или није, да ли се пребацује дуг са једне генерације на другу код интерног задуживања, остављамо за касније, а сада се надовезујемо на први Лернеров случај, како бисмо ојачали тезу о штетности пребацивања одговорности, за већ настали дуг, са неодговорних на одговорне федералне јединице (централну власт). Дакле, ради се о случају строге *интернализације* дуга, који се може сажети тако да гласи – територија на коју се односи бенефит узетог дуга, мора да се потпуно или значајно поклапа са територијом пореских обвезника који ће дуг платити, независно да ли се ради о територији независне државе или територији федералне јединице.

Ништа не мења чињеница да у нашем раду акценат није на простом задуживању као таквом, већ на задуживању које доводи до тога да федерална јединица не може да врати свој дуг или покрива минус у текућем буџету (дефицит), па тражи помоћ од централне владе. Сматрамо да центар може одговорити тројако: 1) повећати порезе на националном нивоу, 2) узети нови зајам како би покрила трошак федералне јединице, или 3) узети од буџетских вишкова одговорних федералних јединица и дати их неодговорнима.

Ако повећа порезе, сви грађани императивно сnose трошак. Али, грађани одговорних федералних јединица овде неоправдано сnose трошак, јер нису уживали у бенефитима које је влада неодговорне јединице, кроз дефицит или дуг, пружила само или углавном грађанима унутар своје територије (здравство, образовање, инфраструктура...). Грађани одговорне јединице у овом случају имају мањи или већи минус на свом рачуну. Иако грађани неодговорних јединица такође сада трпе трошкове, они би били много већи или неиздрживи када би они били остављени сами себи, да сами, кроз порезе, које ће само они плаћати, намире све своје обавезе према



повериоцима. Исто важи и у случају да централна власт узме нови дуг како би покрила дуг или дефицит неке своје федералне јединице. У оба ова случаја долази до *расподељивања* терета на све јединице, иако је за настанак терета одговорна само једна или неке од њих. А ако се ради о интерфедералним буџетским рокадама и пребацивању пара директно са рачуна одговорних на рачун неодговорних, ту немамо ни расподељивање терета, него одговорни актери *потпуно преузимају* туђ терет, а неодговорни се *потпуно ослобађају* свог терета. Лернеров захтев интерног зајма нигде није испуњен, те закључујемо да је проблематика овог истраживања реално постојећа.

Треба рећи да се код пореза и интерфедералних рокада намењених избављењу неодговорних, новац узима од грађана ванредно и непредвиђено. Партије у изборним програмима не обећавају такве потезе. Хтели не хтели, грађани плаћају виши порез него иначе или су принуђени да пристану на одрицање од вишкова својих регионалних буџета како би се попунили минуси у туђим буџетима. Код узимања федералног зајма, грађани и банке добровољно позајмљују центру у нади да ће добити профит, али то опет не значи да је испуњен Лернеров захтев интернализације дуга, јер зајмодавци овде, осим из иностранства, могу бити и из одговорних федералних јединица федерације, никако само из неодговорних. А приспеле обавезе отплате зајма, плаћају сви грађани федерације, јер је дужник овде федерална власт.

Нама у прилог наводимо Ричарда Вагнера, који је другачије формулисао проблем, како би га вратио на аналитички плодотворнији колосек.<sup>62</sup> Због приговора многих да дуг увек има позитивне економско-политичке ефекте по грађане (да не штети новим генерацијама) и да центар може слободно да генерише дуг, без обзира на појаву пребацивања одговорности у федерацији, поред Вагнера, обратићемо пажњу и на рад још једног критичара задуживања – Џејмса Бјукенена.

Вагнер истиче да се цела расправа у вези јавног дуга тичала две повезане дилеме:

- 1) да ли јавни дуг представља пребацивање фискалног терета на будуће генерације и
- 2) да ли политика задуживања доводи у било ком смислу до увећања богатства.

---

<sup>62</sup> Richard E. Wagner, "Who Owes What, and to Whom? Public Debt, Ricardian Equivalence, and Governmental Form", *The Review of Austrian Economics*, Vol. 9, No.2, 1996, стр. 129-42.

Вагнер политику јавног дуга и финансирања дефицита исправно дефинише као одложено опорезивање, тј. као избегавање опорезивања у садашњем тренутку, са циљем уживања у јавним добрима без тренутних трошкова. Дуг се касније враћа кроз ново опорезивање, које се надовезује на постојеће. У том светлу, дилеме у дебати јавног дуга би могле овако да се преформулишу – да ли одложено опорезивање значи и пребацивање терета на нове генерације, тј. да ли одлагање опорезивања увећава економске бенефите ове и наредних генерација или не?

Вагнер предлаже и да се, када говоримо о генерацији, спустимо са колективистичког нивоа на посебни или појединачни. Ако се питамо коме дуг треба бити враћен од стране државе или грађана, одговор не би требало да буде "нама самима", већ тачно одређеним појединцима или ужим друштвеним групама који се зову повериоци (*bondholders*). Такође, када се постави питање у вези тога ко је дужник тим повериоцима, одговор не би требало да буде "ми" као генерација или друштво. Вагнер овде наводи аналогију са двоје људи који се налазе у аутомобилу на неком путу. Ако су се пре вожње обоје сагласили да крену на пут тим аутомобилом, обоје ће рећи: "ми смо пошли на вожњу колима". Међутим, ако је један од њих двоје киднапован и присиљен да се вози колима, он сигурно неће рећи: "ми смо пошли". То значи, да код дужника, за разлику од случаја поверилаца (осим ако није у питању ванредни принудни дуг због рата/природних непогода, који није предмет нашег истраживања и који се ретко дешава), ми немамо претпостављену сагласност свих или чак ни већине дужника да су спремни да прихвате санацију дефицита кроз јавни дуг. Дакле, неки дужници су "вољни", а неки "принудни" – сваки пут када влада одлучи да закључи јавни дуг ради попуна буџетских рупа.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Ми бисмо се овде надовезали на Вагнера - елемент принуде је код дела дужника правило, док је он за све повериоце строги изузетак (принудни дуг се спроводи јако ретко, приликом ратова или елементарних непогода). Притом, ово није исто што и принудност редовних пореза. Прво, држава не може да функционише без редовног пореза, а без јавног дуга и дефицита може. Ако су редовни порези нека врста нужног зла који се узима од грађана, како би држава сервисирала своје услуге, задуживање као одложено опорезивање да би се дуг вратио је тек факултативна опција фискалне политике. Друго, код редовних пореза не постоји временска дискрепанца као код задуживања. Влада сваке године или месеца убира редовне порезе и пребације их у буџет. Грађани у распону од четири године, колико обично траје владин/председников мандат, могу лако да пореде све трошкове/бенефите које имају од пореске политике и лако могу да лоцирају кривца за превисоке/прениске порезе у односу на квалитет постојећих/жељених јавних услуга. Кривац је увек актуелна влада. Код задуживања, увек постоји

Вагнер подвлачи да разматрања о бројним добровољним повериоцима и дужницима у друштву (*internal debt*), са државом као посредником (*intermediary*) између њих, имају вредност само у демократским политичким системима. Јавни дуг који закључује предмодерна монархија или аутократски режим у модерној држави је потпуно исто што и лични дуг појединачног грађанина. Један човек узима јавни дуг и ужива плодове задуживања, али и једини сноси одговорност за враћање дуга.<sup>64</sup> У ова два случаја, дуг је потпуно екстерног карактера (*external debt*), с обзиром да нема смисла говорити о појединцу који позајмљује сам од себе. Дуг може вратити из сопствене имовине и прихода који се стиче на основу ње (краљевски домен) или тако што ће повећати порезе поданицима, али би поданике било погрешно овде протумачити као дужнике, а државу као посредника, јер у недемократском амбијенту нема уопште добровољних дужника – апсолутно сви поданици су евентуално принудни дужници. Држава која узима дуг и пуни буџет њиме, никада не тражи демократски легитимитет за тај корак, а и трошење дуга је скроз арбитарно.

Због тога, недемократске политичке институције не могу бити узете у обзир када се теоријски разматра смисао политике јавног дуга кроз два Вагнерова модела – *модел потпуне сагласности дужника* и *модел делимичне сагласности дужника*. Јер, о каквом смислу политике и остваривању интереса грађана може бити реч, ако за све њих постоји само принуда као критеријум, а никада и никако сагласност? Додатно, да би јавна политика економског типа имала оправданост, она мора барем потенцијално да остварује и рационалне интересе грађана, а не само владајућих, за максимизацијом економске користи. Грађани ће политику дуга ценити као легитимну, једино ако се том политиком тај интерес и реализује, тј. максимизује.<sup>65</sup>

---

распон између уживане јавне потрошње и враћања дуга. Што је овај распон дужи, грађани су мање у стању да прорачунају предности и мане задуживања и слабије могу да процене која од влада је одговорна за политику јавног дуга. Нова транша опорезивања, како би се вратио дуг, уследити ће можда у време владе партија које нису имале везе са закључивањем првобитног дуга. О принудности дужника услед јавног дуга говори и Бјукенен: James M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999, стр. 33; Иначе, не треба заборавити ни да се иста механика "добровољности" и "принуде" јавља и приликом спашавања неодговорних јединица кроз кредитне линије центра, само у другом смеру, јер уместо дужника ту имамо повериоце – видети фусноту бр. 58.

<sup>64</sup> Или евентуално његови наследници, уколико преузимају његову личну имовину, тј. обавезе.

<sup>65</sup> Снежана Ђорђевић, *Анализе јавних политика*, Факултет политичких наука – Чигоја Штамп, Београд, 2009, стр. 113-137.

Модел потпуне сагласности дужника Вагнер назива моделом хармоничне демократије (*concordant democracy*). То је теоријски модел фискалног система у ком су фискални избори актера начињени кроз пуну сагласност свих или скоро свих. Тј, у нашем случају јавног дуга, у овом моделу, позајмљивање би била политика прихватљива за све грађане. Држава је неутрални посредник који повезује повериоце и дужнике. Притом, све додатне пореске обавезе, које ће им приспети у будућности, дужницима су познате овде и сада. Модел је дат у шеми 1.

Без дуга	Период 1	Период 2
Г1	100	100
Г2	100	100
Г3	100	100
УКУПНО	300	300
Са дугом	Период 1	Период 2
Г1	90 + 30	110 – 30
Г2	90	110
Г3	90	110
УКУПНО	270 + 30	330 – 30

Шема 1.

Модел заправо подразумева поређење два фискална контекста – 1) без дуга, 2) са дугом. У сваком контексту су по три грађанина (Г1, Г2, Г3), сваки са својим фискалним обавезама у два периода (Период 1, Период 2).<sup>66</sup> У сваком контексту је на самом дну дата сума фискалних обавеза свих грађана, тј. целог друштва (УКУПНО).

У првом контексту видимо све грађане, који у оба периода имају исте фискалне обавезе (100), док је сума фискалних обавеза у друштву такође иста у оба периода (300). У другом контексту видимо да већ у првом периоду Г1 има веће издатке него остали грађани. Наиме, осим фискалне обавезе коју дели заједно са другима (90), Г1 има истовремено и улогу повериоца који зајми држави (30), тј. осталим грађанима који имају само нижи издатак у односу на први контекст ( $90 < 100$ ). Остали грађани у првом периоду имају луксуз да за нижи ниво пореза уживају у истом нивоу јавних услуга, као када би сви имали издатке од 100, захваљујући Г1 који у првом периоду има за 30 веће трошкове. Укупна сума свих фискалних обавеза друштва Периода 1 је иста као и у претходном контексту (300) само што има другачију структуру. Уместо ( $100+100+100 = 300$ ) сада је ( $(90 + 30) + 90 + 90 = 300$ ). У другом периоду контекста са дугом, улоге се мењају. Сада сви плаћају по 110 у виду увећаних пореза како би се вратио дуг кредиторима, али Г1 фактички плаћа 80 јер му се враћа по 30 на основу враћеног дуга. Укупна вредност фискалних облигација је иста као у свим претходним случајевима ( $330 - 30 = 300$ ).

На први поглед изгледа као да политика дуга нема негативних последица – држава редистрибуира новац између грађана у складу са њиховим преференцама, а у крајњем билансу сви су намирени као да задуживања није ни било. Међутим, како истиче Вагнер, иако је функционисање овог модела могуће замислити у теорији, врло је упитно да ли он икада може да заживи у пракси (не само због тога што је у реалности позајмљивање без камате такорећи незамисливо).

Потпуно делимо мишљење Вагнера да би овакав модел имао смисла у пракси, само ако би сви актери унапред имали гаранције у вези тога да ће њихове фискалне

---

<sup>66</sup> Фискалне обавезе су дате у виду неутралних новчаних јединица (100, 300...) и могу представљати било коју валуту. Период 1 и 2 се може схватити као временски размак између тренутка или године потенцијалног узимања дуга (Период 1) и тренутка или године враћања главнице на основу приспелих обавеза (Период 2). Закључени дуг је индексан без камате.

обавезе остати недирнуте, односно уколико би знали да неће бити неочекиваног дизања пореза неvezано за отплату дуга. Уколико би се грађанима учинила извесном могућност да у Периоду 2 порези неочекивано и нагло ванредно порасту, сагласност свих или чак већине грађана за политику задуживања била би доведена у питање. Ми можемо да додамо и још неколико ствари. Шта ако поред повећања пореза уследи и нагли пад привредне активности и самим тим падну зараде и приходи пореских обвезника? Шта ако се на то све дода и неуобичајено висока инфлација? Све су то "екстерни шокови" који не иду у прилог оправданости политике јавног дуга.

Практичне импликације има у много већој мери Вагнеров модел фракцијске демократије (*factional democracy*). Он полази од концепта партијске демократије и демократије друштвених покрета и група, које се руководе начелом "хватања кривина" (*rent seeking*). Финансирање дефицита дугом, проширује могућности коришћења буџетских бенефиција неких сегмената популације на уштрб других.

Централна одлика овог модела је да идентитет грађана из првог модела може да се мења протеком времена, односно периода. Тако ГЗ у Периоду 1 може бити човек пензионер без наследника, док њега који умире и његово место у Периоду 2 замењује нови порески обвезник у виду младог човека, који тек ступа на тржиште рада и који плаћа увећани порез због сервисирања дуга.<sup>67</sup> Промена идентитета, тачније замена места у моделу се може извршити и на следећи начин.<sup>68</sup> ГЗ у првом периоду је човек у средини или на крају радног века, док је у другом периоду већ у пензији и не плаћа порез на доходак. То сада ради нови порески дужник, који је као млад човек ступио на тржиште рада. У обе варијанте, нове пореске платише млађе животне доби, свакако не могу да се сматрају за присталице задуживања, за разлику од њихових суграђана старије животне доби који су пред пензијом или у пензији.<sup>69</sup> Поред свега

---

<sup>67</sup> Тј. сада нови порески обвезник плаћа 110 уместо 100 у сценарију без задуживања, јер 10 одлази на отплату дуга.

<sup>68</sup> Ако подразумевамо да се модел односи на оне пореске обавезе које се тичу пореза на доходак, кога плаћају само запослени.

<sup>69</sup> Чак и ако би неко ставио приговор овде, да је и у години када млађи ступају у радне или пореске односе могуће узети нову траншу кредита од које ће у датој години користи имати управо ти нови обвезници то свакако није апсолутно извесно. Осим тога, чак и да се кредит узме, нови порески обвезник опет плаћа веће порезе (110) него његов претходник (100) због отплате ранијег дуга, без обзира што су обојица уживали у истим бенефитима од позајмљених средстава у датој години.

овога што је приметио Вагнер, ако у једначину убацимо и камату дуга, онда можемо очекивати или још веће порезе од оних који су потребни за враћање главнице, или увећавање других такси (акцизе, порез на имовину, царине...), а што опет не би одговарало скоро свим грађанима или барем значајнијем броју њих. Можемо сумирати Вагнерове аргументе и наша разматрања, закључком самог Вагнера – јавни дуг никако не може подразумевати претпостављену сагласност између кредитора и дужника, већ присилу дужника, који би радије бирао стопе редовног опорезивања уместо политике јавног дуга.

Вагнерову аргументацију усавршава и допуњује Бјукененово доказивање: 1) да јавни дуг јесте терет за будуће генерације, 2) да су приватни и јавни дуг по ефектима исти, 3) да су спољни и унутрашњи дуг такође исти по последицама.<sup>70</sup>

Бјукенен најпре дефинише појам "будућа генерација" на такав начин, да се под тим има подразумевати било који скуп индивидуа, који живи на датом простору, у било ком периоду који следи оном, у којем је дуг био креиран. Период може бити арбитарно одређен као недеља, месец, година, деценија, па чак и век, и одређивање периода није суштински битно. Суштинска дилема јесте да ли је могуће терет задуживања одложити или се тај терет јавља у самом тренутку закључивања дуга како то тврде заговорници задуживања. Поборници дуга тврде да у моменту задуживања ресурси из приватне сфере бивају преусмерени према држави како би она стекла додатна финаснијска средства, и да ти који се одричу својих средстава и преносе их држави, у том моменту носе терет, те да нема никаквог говора о оптерећивању будућих генерација. Али, Бјукенен правилно примећује да докле год повериоци добровољно купују државне обвезнице не може бити говора о било каквом терету или жртвовању у погледу оних који сопствене ресурсе преусмеравају ка држави уместо да их приватно инвестирају.

Уколико би неко желео да фокус анализе искључиво задржи на макро-економском нивоу, онда би се чинило да Бјукенен није у праву, јер на том нивоу нема минуса за друштво. Ту се минуси повериоца и дужника потиру како у време настанка дуга, тако и у време његове отплате. Али, то не би требало, према овом

---

<sup>70</sup> James M. Buchanan, *Public Principles of Public Debt*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999, стр. 26-66.

економисти, прихватити из два разлога. Прво, искључиви фокус или чак давање предности "групи" или "целини" у анализи били ког типа је у супротности са основним филозофским поставкама на којима се базирају друштва Запада – начелима индивидуализма. Због тога, појединац и евентуално његова породица, морају да буду угаони камен анализе у свим друштвеним наукама. Било која макроекономска рачуница нема смисла без претходног индивидуалистичког контекста. Да је бесмислено колективе третирати као самосвесне субјекте политичких и економских процеса, можда се најбоље види на примеру гласања. Када гласају, људи то раде искључиво као појединци, а не као колективна тела, групе или још мање нације. Исто се односи и на политику дуга. Њу као политику формулишу одређени појединци у државном апарату, као што су и повериоци дуга појединци који поверилачки статус стичу сопственим одлукама, док сви ефекти дуга имају ефекат пре свега по појединце и њихове породице, а тек потом као збир индивидуалитета на цело друштво. Јер, ако гледамо само макро-ниво, можемо доћи једино до закључка да друштво није ни на губитку ни на добитку (ако је јавна потрошња на основу дуга кроз неефикасна) с обзиром да се минуси дужника и поверилаца потиру у свим фазама реализације политике дуга, или да је чак на добитку (ако јавна потрошња бива ефикасна у неком степену). Али, ако обратимо пажњу на интересе конкретних појединаца, видећемо да су зајмодавци у сваком случају увек на добитку, пошто им је гарантован повратак уложеног од државе са каматом, док су порески обвезници увек оптерећени враћањем дуга и могуће у минусу (ако је јавна потрошња финансирана дугом кроз неефикасна или су њени бенефити за појединце мањи од трошкова који оптерећују појединце услед враћања дуга).

Што се тиче вештачког раздвајања приватног и јавног дуга од стране заговорника задуживања, оно се заснива на погрешном веровању да је прави дуг заправо само приватни дуг, а да јавни то може бити само по форми. У суштини, по њима, држава која позајмљује од својих грађана, не располаже никаквим додатним богатством које би могла да искористи како би задовољила своје потребе, ван онога што поседује друштво под њеном јурисдикцијом, као што то може појединац који позајмљује туђа средства. Ако се анализа спусти на ниво грађана поверилаца и грађана дужника



добивамо, пак, по Бјукенену следећу слику. У моменту узимања кредита приватни и јавни дуг су несумњиво идентични. Поверилац је тренутно у минусу, али већ тада зна да ће на крају бити сасвим сигурно у плусу. У почетку, дужник је у плусу, јер није дао никакву своју имовину да би уживао у неком добру. Недоумица настаје у каснијим периодима, када дужник крене да отплаћује главницу са каматом. Они који одбијају да изједначе ефекте приватног и јавног дуга тврде да код приватног појединац бива у минусу за износ камате, коју плаћа као "казну" за превремено коришћење добра, за које није имао у старту да плати кроз пун износ главнице. По њима, тога нема у јавном дугу, јер долази до нивелације свих губитака и добитака индивидуалних биланса узетих у целини – колико једни добију толико други изгубе у свим етапама кредитне трансакције, тј. у крајњој линији, камате које у случају приватног дуга иду "неком другом", односно повериоцу који не може да се поистовети са дужником, сада у случају јавног дуга иду на салдо поверилаца који су чланови једног те истог друштва или политичке заједнице као и дужници, и друштво као целина није претрпело никакву штету.

Осим што се овде поново ради о инсистирању на анализи са макро-нивоа, овакво резонување је и логички неодрживо по Бјукенену. Наиме, бесмислено је поредити добитке и губитке поверилаца и дужника директно. Добитак повериоца није супротна мера губитка дужника и обратно. Кредитор свој добитак мери поређењем каматних стопа, које може добити инвестирањем у приватне или јавне обвезнице, а дужник да ли субјективна вредност производа или услуге које ужива на основу узетог дуга, премашује све његове трошкове који се огледају у плаћању камате. И ово поређење алтернатива постоји и код приватног и код јавног дуга. Једном речју, у оба случаја важи – ако дужник позајмљена средства троши неефективно и неефикасно, на ствари које му реално не доносе велику корист, он ће схватити да је у минусу када буде плаћао камате и да му је било боље да кредит не узима.

Разликовање интерног и екстерног задуживања пати од истих слабости као и разликовање приватног и јавног дуга. И овде влада уверење да интерни дуг значи да "дугујемо самима себи" и да од таквог задуживања нема опасности, а да екстерни дуг значи преливање ресурса грађанима других држава, што треба избегавати. Овакво

резонovanje се може оборити, чак и ако само останемо на макро-нивоу анализе. Претпоставимо две ситуације, једну у којој је јавна потрошња државе настала дугом продуктивнија од приватне потрошње ресурса, и другу у којој је држава мање ефикасна од домаћег приватног сектора. Рекло би се, на први поглед, да је интерни јавни дуг у првом случају оправдан, а у другом неоправдан, с обзиром да је боље улагати тамо где је ефикасније. Док екстерни јавни дуг не би био оправдан ни у ком случају, јер би главница са каматом отишла ван граница земље, чак и да је држава продуктивнија у својим јавним програмима од приватних подухвата. Међутим, чак и у том случају, шта ако су екстерне камате далеко ниже од стопе продуктивности јавног сектора финансираног дугом, а интерне камате далеко више у том смислу и самим тим неповољније? Ако би у тим околностима држава прибегла интерном дугу, она би на крају дужничког циклуса поново завршила у минусу (под условом да апстрахујемо могући прилив додатног новца кроз порезе од приватног сектора) и морала би поново да се задужи. И тако из циклуса у циклус, док коначно не прибегне екстерном задуживању по повољнијим каматним стопама. Стога, главни фактор, по Бјукенену, који одређује да ли би требало задуживати се у земљи или иностранству нису никакве паролe "дугујемо самима себи" или "дугујемо туђину", већ конкретна висина каматних стопа по којима се држава задужује код било ког повериоца.

У овом потпоглављу смо показали да политика дуга нема политичког оправдања, јер се њене последице односе на грађане који нису имали прилику да *реално* утичу на њено формирање кроз гласање, било да се ради о грађанима различитих федералних јединица, било о грађанима федерације као такве. Показали смо и да задуживање може да има и негативне економске ефекте кроз неефикасну реалокацију ресурса из приватног сектора ка јавном, опет независно од тога да ли се ради о федералној јединици или центру. Дакле, не постоје ни политички ни економски разлози због којих је могуће тврдити да је јавни дуг феномен на који не треба обраћати пажњу, због његових наводних неутралних или позитивних последица. Оно што смо спремни да прихватимо, ако већ до јавног дуга долази, онда његове негативне ефекте треба да трпе што је могуће више они који су га и генерисали. А то значи – свака федерална јединица да сноси одговорност за свој јавни дуг, као и федерални центар за свој јавни

дуг. Потпуно је неприхватљиво, а то произилази и из досадашње наше анализе, да федерални центар под изговором неутралних или позитивних последица које дуг има, преузима на себе, заједно са одговорним федералним јединицама, дугове настале унутар неодговорних федералних јединица. Тиме смо коначно потврдили и значај јавног дуга као зависне варијабле за наше истраживање.

### 1.3 Методолошки приступ – историјски институционализам

Да бисмо разумели хипотетички оквир истраживања у наредном потпоглављу, односно на који начин непосредно и конкретно делују независне варијабле на зависне, морамо у најопштијим цртама приказати одлике методолошког приступа, којим ћемо се користити да бисмо све те релације објаснили. Ради се о приступу историјског институционализма. Дакле, наша научна аргументација је *институционалистичка*, а парадигма у оквиру те аргументације је *историјски институционализам*. Сматрамо да се само у оквиру овог методолошког оквира може доћи до научног објашњења феномена који нас занима.

Један од оних који пружају исцрпан преглед развоја историјског институционализма, на темељу разочарења у дотадашње приступе научном објашњењу, јесте Свен Стајнмо (*Sven Steinmo*).<sup>71</sup> Према овом аутору, друштвена наука у савременом добу се кретала између две крајности – бихевиоралистичке и великотеоријске. Оба правца имају за узор класичне природне науке, али се разилазе у домету предмета и циљева научних истраживања. Први правац је тежио анализи одређеног дела друштвеног света, кроз постављање хипотеза о њему и непрекидно њихово тестирање у виду експеримената, а други правац је тежио откривању "великих закона" основних друштвених процеса.<sup>72</sup> Бихевиорализам је истраживао само оне социјалне феномене, који су се могли научно квантификовати, попут гласова или ставова јавног мњења, док су марксисти или структуралисти тражили

---

<sup>71</sup> Sven Steinmo, "Historical institutionalism", у: *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, (ур: Donatella della Porta, Michael Keating), Cambridge University Press, Cambridge, 2008, стр, 118-138.

<sup>72</sup> Сматрамо да се заговорници "великих теорија" овде изгледа угледају на Њутна и његове физичке законе.

"велике силе" покретаче сваке друштвене динамике, у свим епохама и деловима света. За институције овде није било места. У оба случаја, оне су фигурирале као секундарне категорије, било због тога што не могу да се "квантификују", било због тога што су третиране као ефемерни ефекти неких битнијих "закона и сила".

Стајнмо, и сам присталица историјског институционализма, истиче да они који се баве институцијама постављају другачију врсту истраживачких питања. Док њихови претходници настоје да феномене од интереса упросече кроз статистичка предвиђања или утврде кроз научне законе, институционалисте више занимају варијације феномена. Притом, независне варијабле су институције, а зависне њихове исходи (конкретне политике, понашање политичких актера и слично). Тако се институционалисти питају – зашто неке земље имају израженија социјална давања од других? Или, зашто неке имају парцијалну здравствену заштиту, а неке комплетну? Зашто неке имају јаче синдикате од других? Корен овим исходима нису индивидуални циљеви актера, постулирани независно од контекста, већ управо различите институције или варијације истог типа институција у тим земљама, које приморавају актере да своје сирове амбиције прилагоде институцијама, како би уопште могли нешто од базичних амбиција да реализују у пракси. А да би се објаснио утицај институције на исход, неопходно је вратити се у сам моменат настанка институције у прошлости и затим пратити њене исходе кроз време. Када се добије преовлађујући исход (*overarching pattern*) институције, тада се долази до научног објашњења. Временом су се, по Стајнму, издвојила три основна правца у институционализму:

- 1) *институционализам рационалног избора* – људи рационално калкулишу користи и трошкове приликом сваког избора, па тако и рационалне институције схваћене као правила свесно креирају и следе их сви или велика већина, јер сматрају да им то доноси више користи него штете. То је основ сваке кооперације, а без кооперације нико није на добитку.
- 2) *социолошки институционализам* – актери се придржавају "логике прикладности", тј. не питају се шта је у њиховом материјалном интересу када делају, већ шта је легитимно или прикладно.

3) *историјски институционализам* – три аргумента у прилог тезе да је историја кључна за настанак институција и стратегија актера на основу њих. Прво, прошлост није ланац прекинутих карика и независних догађаја, историјски контекст који обликује институционални амбијент има свој почетак и протеже се до садашњости. Друго, актери се у својим тренутним активностима и интеракцијама ослањају на искуство као знање, које је утолико вредније што су подлежуће институције старије. Треће, очекивања актера су обликована прошлошћу, јер антиципација значи уверење о томе да ће се дубоко устаљене интеракције понављати.

Крег Парсонс одлази корак даље и етикету институционализам везује искључиво за оно што Стајнмо зове историјски институционализам.<sup>73</sup> Да бисмо говорили о утицају институција<sup>74</sup> на понашање актера, неопходно је, по Парсонсу, усвојити концепт: 1) објективне рационалности, и 2) ненамераваних последица. Односно, институције морају бити интерсубјективно разумљиве свима и људско деловање ненамеравано усмеравати као канал у одређеном правцу. Додатно, институције морају да буду људска творевина коју људи могу променити. По томе се институционализам разликује од идеационо-психолошке аргументације која пориче објективизам и признаје вишеструкост тумачења идеја или осећања, односно од структурализма који пориче институције као људске творевине, већ истиче одређене природне или друштвене ентитете (географију, друштвене класе, сукобе...) који утичу на актере и које они никада и никако не могу да промене.

Парсонс у социолошком институционализму и рационалном избору види само одблеске идеационо-психолошке и структуралистичке аргументације. Социолошки институционализам институције своди, у крајњој линији, на анти-објективистичку интерпретацију вредности, и у том смислу, није јасно повучена граница између њега и идеационо-психолошке аргументације. Рационални избор на институције гледа као

---

<sup>73</sup> Craig Parsons, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 2007, стр. 66-85.

<sup>74</sup> Притом, Парсонс дефинише институције као формална или неформална правила, конвенције или праксе које заједно са својим организационим манифестацијама, продукују одређене обрасце групног понашања.

на зависну варијаблу стратешке калкулације добити и трошкова од стране актера. Испада да се људи повинују институцијама, али само дотле док им то налаже стратешка калкулација добити и трошкова, и да је заправо та калкулација узрочник њихових дела, а не било каква институција. Утолико рационални избор поставља ту стратешку калкулацију егзогено, ван делокруга саме институције и тиме, *mutatis mutandis*, веома подсећа на структурализам.

Механизам ненамераваних последица институције ради на следећи начин. Унутар комплексно структурисаног окружења, људи неким путем креирају неку институцију, из палете мањег или већег броја у том моменту доступних алтернатива. Таква институција им се у том тренутку може чинити рационалном. Овакава институција сужава опсег акција на једну. Међутим, чак и када се егзогени, структурални или контекстуални чиниоци радикално промене, тако да актери пожелеле да им је при руци нека ранија алтернативна институција коју су одбацили, стара институција ће и даље наставити да важи. Јер, актери схватају да је у међувремену, институција произвела толико јаким подстицаја да се по већ усвојеном институционалном колосеку настави, да и немају вољу да прибегну новој. Ту долазимо до кључног концепта *путне зависности*: када се крене одређеним правцем од неке институције, тада код актера настају обавезе (*commitments*), очекивања (*expectations*) и неповратни трошкови (*sunk costs*), који, како време одмиче, све више и више потхрањују останак на трасираној рути. Аактери не могу да мењају институције аутоматски и изоловано од ранијих ефеката институција, поредећи у било ком тренутку предности и мане постојеће и алтернативних институција, као што то описује рационални избор. Радије, актери настављају да функционишу под старим институцијама, а нове креирају врло ретко, најчешће након тектонских промена у ванституционалном, структурном окружењу, које се дешавају непланирано, исто као што ће и нова институција на рушевинама старе имати непланиране ефекте.

Предност коју примена историјског институционализма налази у политичким наукама у односу на било коју другу научну дисциплину, најбоље истиче Пол Пирсон. Овај аутор иначе нуди властиту верзију историјског институционализма коју

назива институционализмом "увећавајућих повраћаја" (*increasing returns*).<sup>75</sup> У односу на већ поменуће одлике историјског институционализма, ова верзија доноси следећу битну новину. Од наизглед малих или случајних догађаја који доводе до формирања неке институције, могу настати врло значајне последице. Како време одмиче, значај почетног догађаја, који је случајно или незнатно индуковао неку институцију, почиње све више и више да расте. Само у том смислу, протицањем времена, нека ранија политичка интервенција може постати "значајна" или "важна" у смислу произведених последица.

Ипак, Пирсонова оригиналност се огледа у сагледавању врло високе корисности концепата историјског институционализма (путне зависности, увећавајућих повраћаја и сл.) унутар политичке науке. Чак су ти концепти употребљивији овде него у крилу економије, где су прво почели да се примењују. Без обзира што у економији они нису правило, већ изузетак, имајући у виду да је преко система понуде и тражње (механизам слободног формирања цена) економија много флексибилнија, односно отпорнија на коцнепте путне зависности, ипак су економисти приметили њихову употребљивост у економији, у сфери високих технологија. Четири су фактора који охрабрују кориснике неке технологије да наставе и даље да је користе: 1) велики почетни трошкови, 2) ефекти учења (знање комплексних система, које се развија и увећава временом), 3) ефекти координације (бенефити технологије расту што је више других људи користи), 4) адаптивна очекивања (избегавање опција које имају малу шансу да буду широко прихваћене).

Пирсон истиче додатне факторе који се надовезују на ове из подручја економије, а који иду у прилог томе да је историјски институционализам најприменљивији управо у сфери политике:

- 1) *колективна природа политике* – у политици понашење појединца много више зависи од тога како се други понашају, него у тржишној економији. Нпр, јавна добра су најчешће свеприсутна, а некад и императивна, те је немогуће искључити било кога из коришћења или, чак понекад, избећи њихово

---

<sup>75</sup> Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, стр. 251-267.

коришћење, што је све супротно од тржишне ситуације у којој постоји слобода избора и начело да онај који плаћа – ужива. Веза између уложеног напора и жељених ефеката је много слабија него у економији, и обично крене да се примећује након дужег времена. Принцип "победник узима све", барем у интервалу између избора, често сужава могућности других актера, којима не преостаје ништа друго него да се прилагоде институцијама, креираним од стране оних у садашњој или прошлој власти, и сл.

- 2) *институционална густина политике* – свеprisутност и императивност политике значе и читав колоплет неполитичких институција, које се калеме на оне политичке. Читав тај институционални комплекс производи низ специјализованих вештина и знања, организација и идентитета, који га повратно "опслужују". Појединци су толико уложили током свог образовања, са циљем уласка, опстанка и напредовања у систему, да им је било који алтернативни контекст непривлачан.
- 3) *асиметрије моћи* – што политички систем траје дуже, без револуција и насилних преврата, шири се простор за активацију "другог" и "трећег" лица моћи, односно антиципираних реакција и идеолошке манипулације. Временом се поверење у стабилност и легитимност система увећавају.
- 4) *сложеност и тајновитост политике* – не само да је тешко мерити перформансе политичара и њихових политика, услед недоступности свих информација, цена и јасних веза између избора и последица (у мери у којој то имамо у економији), већ је тешко, чак и када поседујемо извесну слику о перформансама, утврдити који тачно елемент политичког система носи главну одговорност. Додатно, чак и ако то све знамо, било која реформа по принципу покушај-грешка у политици је далеко спорија него у економији, што и није чудо, с обзиром да се бирачи и интересне групе у политичке процесе укључују повремено и ретко. Поврх свега, сложеност политике се одликује: 1) кратким временским хоризонтима, 2) *status quo* тенденцијама. Кратки хоризонти значе да политичари много више цене краткорочне последице својих одлука од дугорочних, јер је њихов мандат на власти орочен. Међутим, пошто многе



политичке реформе почињу да се исплаћују тек на дужи рок, онда није ни чудо што политичари немају подстицаја да хитају ка институционалним реформама (трошкови реформи се сnose сада, а бенефити потом и могу да припадну неком другом). Склоност ка одржавању *status quo* ситуације значи да су политичке институције фомиране тако да се одупиру олакој промени – неке институције ограничавају актуелну власт да заузима преферирани курс, а неке ће имати такав утицај на будућу власт, онда када из опозиције пређе на позицију.

## **2. ХИПОТЕТИЧКО-МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР**

### **2.1 Основне хипотезе од којих ће се полазити у истраживању**

Имајући у виду претходно одређени (дефинисани) предмет и методолошки приступ, потребно је посебно истаћи генералну (општу), као и посебне и појединачне хипотезе, чијим доказивањем главна аргументација у дисертацији стиче статус валидности.

### **2.2 Генерална хипотеза**

Криза јавног дуга у федералним државама, у смислу пребацивања одговорности са неодговорних федералних јединица на федерални центар, односно друге одговорне федералне јединице, најчешће није последица неког дефекта у планском конституционалном или политичком инжињерингу, него непланирана последица многих историјски насталих политичких, правних и економских институција, које су настале спонтано, са неким потпуно другим циљем који је у то време био зацртан, како би се ургентно решио неки сасвим други проблем на неодређено време. Колико год се државе трудиле да доносе прописе са намером да санирају или отклоне појаву кризе јавног дуга у будућности, пре или касније, како видимо из искуства, та правила се крше у већој или мањој мери, јер федерални центар, притиснут политичким околностима, креће да врши редистрибуцију ризика и лоших ефеката са неодговорних федералних јединица на друге, које су одговорне. Осим у случају да је синергија спонтано насталих институција таква, да одвраћа политичке елите од промене одговорне политике јавног дуга, јер им се другачија политика у виду алтернативе не исплати, у погледу њихових индивидуалних интереса.

Генерална хипотеза гласи: на појаву кризе јавног дуга у федерацијама, пресудан утицај имају политичке, правне и економске институције (кон)федералног карактера, које су настале спонтано током историје, што значи да њихов настанак није био мотивисан директно или индиректно проблемом (суб)федералног јавног дуга, већ

неким сасвим другим разлозима. Тамо, где је резултанта ефеката ових институција временом створила такав "колосек", по којем се одвијају политички односи између федералног центра и федералних јединица, на начин да је политичарима са становишта њихових споствених интереса скупо да мењају добре праксе, а које значе одсуство пребацивања одговорности за вођење политике јавног дуга на другог актера, постоји одговорна (суб)федерална политика јавног дуга (Швајцарска). Тамо, где је "институционални колосек" такав, да је политичарима исплативо да пребацују одговорност једни на друге, постоји неодговорна или лоша политика (суб)федералног јавног дуга у мањем или већем степену (све друге демократске федерације и регионалне државе).

### **2.3 Посебне и појединачне хипотезе**

Полазећи од дефинисане генералне хипотезе, из ње смо извели и пет посебних хипотеза и на основу њих одређени број појединачних хипотеза.

- *Посебна хипотеза I*: Постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама је условљено претходним конфедералним искуством.

*Појединачна хипотеза I (A)* – Прва појединачна хипотеза изведена из прве посебне гласи: уколико је федерална/регионална држава настала деволуцијом из раније унитарне државе, а не конфедералном агрегацијом више независних држава, онда је таква држава склонија кризи јавног дуга, од оне која је настала из конфедерације. Конфедерација је аранжман који фискални суверенитет смешта несумњиво код држава-чланица. Ту нема никаквих сумњи код кредитора и јавности да ће у случају кризе дуга одговорност носити искључиво чланице у проблему. Када се након старе конфедерације образује федерација од исте групе држава, отвара се теоретски простор за дилему. Али, с обзиром да нови центар никада раније није улазио у процес преузимања дугова нових федералних јединица (нити је то могао, све и да је хтео), нико не може да процени спремност тог центра да убудуће притиче у помоћ федералним јединицама. Оно што је извесно, јесте да су федералне јединице

које су раније биле независне државе саме бринуле о својим финансијама. Оне су увек имале и буџетску привилегију, али и одговорност за то. Зато овде важи претпоставка фискалне дисциплине. Путна зависност ове дисциплине, која је последица конфедералног аранжмана, пренета је у нову федерацију. Скретање са колосека је тешко или немогуће. Пак, федералне јединице које су настале деволуцијом раније унитарне државе нису имале то искуство. У тим државама је био одговоран само један центар. Сада су јединице самим својим формирањем стекле привилегију да воде буџетску политику и да се задужују, али без искуства фискалне суверености и "ослањања на сопствене снаге". Зато овде важи претпоставка фискалне недисциплине.

*Појединачна хипотеза I (Б)* – Друга појединачна хипотеза изведена из прве посебне гласи: што је нека конфедерација дуже трајала пре него што се претворила у федерацију, шансе за појаву и учесталост (суб)федералне кризе јавног дуга су мање. Тако је Швајцарска, која је вековима била конфедерација пре него што је постала федерација, у много мањем степену погодна тле за кризу јавног дуга од САД, које су биле конфедерација само десетак година пре преобликовања у федерацију.

- *Посебна хипотеза II:* Постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама је условљено претходним колонијалним системом.

*Појединачна хипотеза II (А)* – Прва појединачна хипотеза изведена из друге посебне гласи: колонијално искуство негативно утиче на (суб)федералну фискалну дисциплину. Носилац одговорности за све што се деси у колонији је матична држава-колонизатор. Било да је потом деколонизацијом настала одмах федерална држава или прво унитарна држава независна од матице, тек накнадно претворена у федерацију, у пост-колонијалним државама постоји путна зависност фискалне недисциплине. Правило да је увек и за све одговорна матична држава-колонизатор, сада је пренето у нову државу - само је сада увек и за све одговоран нови федерални центар.

*Појединачна хипотеза II (Б)* – Друга појединачна хипотеза изведена из друге посебне гласи: уколико је дата федерација/регионална држава пре еманципације и независности имала колонијално искуство, онда је кризи јавног дуга изложенија она

која је имала једног врховног колонијалног управника (гувернера), од оне која је имала већи број гувернера, који су управљали колонијалним провинцијама и регионима. Иако и Аргентина и САД спадају у групу федерација које имају проблеме са (суб)федералним јавним дугом, Аргентина их има, чини се, у много већем степену него САД. Делом је за то одговорна и различита природа њиховог колонијалног система који је претходио независности – Аргентину је одликовао централизован систем колонијалне управе на челу са једним гувернером, док је у САД за сваку провинцију одговарао по један гувернер.

- *Посебна хипотеза III*: Постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама је условљено њиховим ранијим и актуелним највишим правним актима – уставима.

*Појединачна хипотеза III (А)* – Прва појединачна хипотеза изведена из треће посебне гласи: федерације и регионалне државе које имају "старе уставе" на снази, донете пре прогресивне епохе XX века (пре Првог светског рата), мање су подложне кризи (суб)федералног јавног дуга од оних са новијим уставима. Федерални устав који су донети пре прогресивне епохе двадесетог века (пре Првог светског рата) су обележени конзервативним правним начелима и одредбама – федерални центар са мало овлашћења и висока аутономија јединица, и као такви, представљају позитиван оквир за развој финансијске дисциплине. Прогресивни, модернији устав, не само да повећавају надлежности федералног центра, него и центар обавезују да сваком грађанину обезбеди "достојан живот" или "једнаке услове живота". Захваљујући оваквим одредбама немачког устава, на пример, немачки уставни суд је 1988. пресудио у корист федералних јединица Бремена и Сарланда (које су биле пред банкротом и тражиле новац од федералне владе) у спору са центром.

*Појединачна хипотеза III (Б)* – Друга појединачна хипотеза изведена из треће посебне гласи: уколико је у датој федерацији/регионалној држави на снази "стари устав", који се мењао само амандманима, а не у потпуности и одједном, онда је таква држава мање изложена ризику избијања кризе јавног дуга, од државе у којој се устав мењају одједном и у потпуности.

- *Посебна хипотеза IV*: Постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама је условљено историјатом криза (суб)федералног јавног дуга.

*Појединачна хипотеза IV (А)* – Прва појединачна хипотеза изведена из четврте посебне гласи: што су случајеви пребацивања одговорности (избављења неодговорних) у прошлости били чешћи, то је дата држава подложнија избијању криза јавног дуга. Посебно се ризик од кризе уочава тамо где је било пуно таквих случајева у скорије време (новијег датума).

*Појединачна хипотеза IV (Б)* – Прва појединачна хипотеза изведена из четврте посебне гласи: државе у којима су кризе јавног дуга избијале само у ратно време или ванредним околностима (као САД), мање су ризична подручја за вођење одговорне политике јавног дуга од оних, у којима су кризе избијале у редовно, мирнодопско време (као у Бразилу или Аргентини).

- *Посебна хипотеза V*: Постојање или одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама је условљено природом федералних прихода којима се пуни федерални буџет.

*Појединачна хипотеза V (А)* – Прва појединачна хипотеза изведена из пете посебне гласи: уколико се федерални буџет пуни приходима који не подразумевају директне порезе на националном нивоу (порезе на приход), већ приходима као што су савезне царине или контрибуције федералних јединица, онда је у таквој држави много мања вероватноћа за лошу политику (суб)федералног јавног дуга, услед малог обима федералног буџета. Тек када федерални центар стекне веће надлежности у прикупљању пореза, постоји и могућност да интервенише у фискалној сфери федералних јединица. Федерални приходи који нису обухватили директне националне порезе на приход, углавном су постојали у ранијем стадијуму "дуалног" федерализма.

*Појединачна хипотеза V (Б)* – Друга појединачна хипотеза изведена из пете посебне гласи: уколико се федерални буџет пуни приходима који подразумевају директне порезе на националном нивоу (порезе на приход), приликом чега је то овлашћење федералног центра само привремено, будући да се мора периодично

потврђивати националним или регионалним референдумима од стране грађана, онда је таква федерација/регионална држава склонија да води одговорну политику (суб)федералног јавног дуга. Привремено овлашћење центра да убира директне порезе постоји управо у Швајцарској, а трајно уставно овлашћење за прикупљање директних пореза постоји у свим другим демократским федерацијама света. Када знају да услед неодговорне фискалне политике могу изгубити ово важно овлашћење од већине разочараних грађана или федералних јединица на референдуму, политичари будније пазе на своју одговорност.

## **2.4 Методе и индикатори истраживања**

Полазећи од предмета истраживања дисертације, циља истраживања, структуре и дефинисаних генералне, посебних и појединачних хипотеза, биће коришћено неколико научних метода у овом подухвату. Пошто је у опису предмета истраживања поређење негативних ефеката политике јавног дуга у свим демократским федерацијама света са једне (присуство кризе), и позитивних ефеката у Швајцарској (одсуство кризе) са друге стране, као и различитог степена озбиљности кризе у групи федерација које осећају негативне ефекте политике јавног дуга, основна општенаучна метода коју ћемо приликом израде докторске дисертације користити је компаративна (упоредна) метода. Компарабиле (независне варијабле) које смо изабрали и чији утицаји ће се истраживати су већ поменуте: 1) постојање и дужина конфедералног искуства (настанак федерације агрегацијом или деволуцијом и трајање раније конфедерације), 2) постојање, дужина и карактер колонијалног система управљања (један или више колонијалних гувернера, тј. протодемократске или прото-антидемократске тенденције), 3) време доношења и начин промене важећег устава, 4) историјат ранијих криза субфедералног јавног дуга (њихова учесталост и тајминг), 5) природа федералних прихода којима се пуни федерални буџет (постојање или непостојање директних пореза и њихова трајност/ороченост). Индикатори који ће бити коришћени, како би се утврдило како ове компарабиле утичу на политику федералног јавног дуга, и како би били праћени и поређени њихови утицаји јесу: 1)

директна избављења федералне јединице или федералних јединица од банкрота, када федерални центар шаље посебну новчану траншу, као последњу шансу избегавања банкрота или када центар отворено преузима дуг јединица, 2) индиректни случајеви избављења неодговорних, када центар покрива њихове губитке (дефиците буџета) разним трансферима, доста пре самог факта банкрота, и у том случају ужи индиктори су: 1) дефицити федералних јединица, 2) јавна потрошња и 3) порези. Компарабиле и индикатори ће бити сагледани, како у поређењу Швајцарске (као позитивног примера федерације са квалитетним политиком јавног дуга) са осталим федерацијама које су имале негативна искуства са субфедералним јавним дугом, тако и у поређењу самих федерација које чине негативне случајеве, јер и међу њима постоје федерације у којима је мање или више изражен проблем јавног дуга.

## **2.5      Методолошки приступ и методе унутар хипотетичког оквира**

У погледу методолошког приступа, феномени које покушавамо да објаснимо у дисертацији су подложни "путној зависности" историјског институционализма. Дакле, одлучујемо да у објашњењу користимо институционалну аргументацију и парадигму историјског институционализма. Суштина овог концепта значи да, када се једном трасира неки колосек, врло је тешко скренути са њега. Како време протиче, трошкови изласка са пута зависности расту. Људи током "критичних прелома" или "уставних момената" стварају политичке институције. Те институције имају ненамераване последице. Непланираност се мора подразумевати, да би могло да се говори о утицају саме институције на понашање. Уколико се говори о планираном ефекту институције, онда ту заправо на актере не утиче сама институција, већ нека друга констелација интереса и стратешког позиционирања страна, чија је институција пуки одраз у виду компромиса заинтересованих страна.

Пет компарабила-институција-посебних хипотеза већ набројаних, а на основу којих ће се објашњавати разлика између Швајцарске и осталих федерација, односно већа или мања склоност тих осталих федерација (не)дисциплини у вођењу политике јавног дуга, представљају управо те "критичне преломе" и "уставне моменте". У



моменту њиховог настанка, политичари, војсковође, чиновници (актери) који су их стварали, уопште нису имали у виду фискалну (не)дисциплину у далекој будућности, што не мења чињеницу да је она непланирана последица њихових дејстава. Временски хоризонти су у политици јако кратки. Ствараоци конфедерација су имали у виду безбедносно-политичке разлоге, као што показују примери Швајцарске, САД или Немачке. Евентуално шири економски простор и повећање обима економије, али ништа више од тога. Колоније су настајале са непосредним циљем увећања економске и војне моћи, док је именовање једног гувернера последица дискреционе одлуке матице. Ранија избављења су настала као императив санације ургентне кризе, док је слично са процесом доношења устава и његовим прогресивним одредбама. Другачија решења у том тренутку, ако не можда подједнако вероватна, сигурно нису била немогућа. Опет, тим корацима су се политичари центра касније нашли толико заплетени у политике на субнационалном нивоу, да их касније евентуално повлачење из целе те игре јако много кошта (од губитка власти у центру, економског банкрота целе државе, па све до распада федерације). Претходним корацима су створена уверења и очекивања да је ултимативно одговоран само федерални центар, а да ниже јединице могу да троше на нижем нивоу, било тако што ће користити централне трансфере било тако што ће делом убирати порезе у оквиру својих граница. Једном речју, ова претходна институционална решења су створила морални хазард који центру можда и не одговара (када дуг постане хроничан и врло висок), али тешко може да га промени.

Парадигма историјског институционализма се може видети и на супротном примеру Швајцарске. Први федерални директни порез је уведен 1915. преко референдума са циљем финансирања земље у ратном европском контексту и то убедљивом већином са чак 94.3% гласова за.<sup>76</sup> Пар година потом, покушано је са увођењем трајног пореза на доходак за центар, али је предлог пропао тесном већином гласова против (54.1%). С обзиром на резултат ових референдума, алтернатива у виду трајног преноса пореза на центар је тада заиста била реално остварљива. Ипак,

---

<sup>76</sup> Gordon E. Sherman, "The Maintenance of Swiss Neutrality in the Present War", *University of Pennsylvania Law Review*, Volume 65 (4), 1917, стр. 322-323.

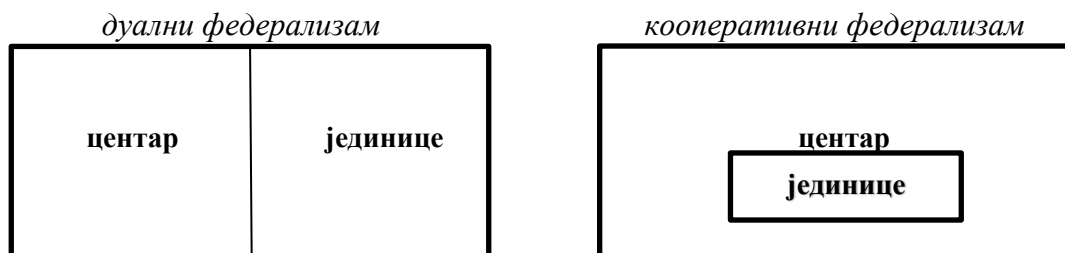
ове одлуке су створиле очекивања и сваки наредни пут је увођење директних пореза за центар значило тек ороченост потврђену на референдуму. Бирачи су сваки пут слали сигнал центру да немају апсолутно поверење у њега и да мотре на његов буџетски салдо. Политичари кантона знају да им се не исплати да се понашају неодговорно, јер знају да федерални центар нема подстицаја да избегну од банкрота, пошто му је исплативије да настави по старом курсу одговорности. У супротном, вероватно следи референдумска казна и враћање 2/3 буџета центра назад кантонима.

Пошто је аргументација којом се користимо у тези институционалистичка, а парадигма историјски институционализам, биће коришћен и метод сродне историјске науке – историјски метод. Биће идентификована кључна "чворишта" или преломни тренуци у институционалном развоју федерација, који су условили потоње добре или лоше политике (суб)федералног јавног дуга. Такође, имајући у виду да су нам индикатори у истраживању чисти економски параметри – буџетски трансфери, висина пореза и јавне потрошње, дефицити и ниво јавног дуга, докторска теза ће користити и статистичко-економетријске методе из истраживања других аутора (дескриптивну статистику, корелације и мултипле регресије), како би се приказале перформансе земаља из узорка по компарабилама. Користиће се и метода студија случаја, с обзиром да ће земље бити анализирани и засебно, свака са својим специфичностима. Главни метод за прикупљање података биће анализа садржаја званичних докумената федерација из узорка (устава, закони, извештаји, студије парламената, влада и министарстава финансија), као и извештаји, табеле, анализе, базе података релевантних међународних организација (ММФ-а, Светске Банке, ЕУ).

### 3. КРИЗА (СУБ)ФЕДЕРАЛНОГ ЈАВНОГ ДУГА КАО ПОСЛЕДИЦА КООПЕРАТИВНОГ ФЕДЕРАЛИЗМА

Пре него што пређемо на студије случаја –анализу проблематике јавног дуга у свакој федерацији из узорка понаособ, морамо још објаснити везу између предмета истраживања и наслова докторске дисертације. Видећемо да је криза јавног дуга, онако како смо је раније одредили, директна последица кооперативног федерализма. И не само то, она је једна од првих, ако не и прва криза или негативна последица онога што се назива кооперативни федерализам. Потом, треба објаснити и зашто смо у наслову кооперативни федерализам оценили као *неужност*, а дуални као *идеал*. И посебно, зашто је криза (суб)федералног јавног дуга *sui generis* криза федерализма.

Како истиче Роберт Шице, у конституционалној теорији издвојиле су се две филозофије федерализма – дуални и кооперативни федерализам.<sup>77</sup> Према овом аутору, дуални федерализам се базира на идеји "дуалног суверенитета", према којој су федерална влада и владе федералних јединица "суверено" једнаке, с обзиром да свака од њих независно влада, у тачно уставом одређеној сфери укупне политичке делатности једне државе. Кооперативни, пак, полази од претпоставке да федерални центар и јединице "раде заједно", као комплементарни партнери у заједничкој сфери државне делатности коју деле. Шице је одлично представио ове разлике једноставним пиктограмом (слика 1).



Слика 1.

Теоретски, није неопходно да у федерацији постоји само дуални или само кооперативни федерализам. Иако су сепаратни државни органи на федералном нивоу

<sup>77</sup> Robert Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism – The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009, стр. 346, 348.

и нивоу федералних јединица, са уставно одређеним надлежностима, које сваки ниво обавља самостално и одвојено од другог, *conditio sine qua non* федералног уређења, упоредо може постојати и случај поделе одређених надлежности између два нивоа. Тада органи два нивоа власти у федерацији равноправно и слободно сарађују док обављају исту политику као надлежност, али је могуће да се између њих успостави и однос агента и принципала, у зависности од уставних и законских аранжмана.<sup>78</sup> Уосталом, у пракси се показало да није било чистих случајева дуалног или кооперативног федерализма у досадашњој федералној историји. У свакој федерацији постојали су и дуални и кооперативни елементи. У зависности од тога који елементи у датом моменту претежу, можемо говорити о епохи дуалног или кооперативног федерализма за дату федерацију или групу федерација.

Иако је кооперативна епоха уследила широм света тек током XX века, већ на самом почетку живота прве светске федерације (Сједињених Америчких Држава) можемо уочити постојање елемената кооперативног федерализма, и то у домену пореске политике. Према америчком уставу, федерални центар и федералне јединице су поделили надлежност у односу на све пореске базе (осим царина које су припале федералном центру), али је Хамилтон управо у овоме видео "*инхерентне и велике тешкоће*" које чине "*Гордијев чвор наше политичке ситуације*".<sup>79</sup> По њему, циљ сужавања маневарског простора чланица федерације, у домену фискалне политике, јесте избегавање инхерентне колизије и интерференције два нивоа власти. Након стварања федерације, различите федералне јединице су имале различите пореске базе, али и неуједначен јавни дуг наслеђен из рата за независност. Да би вратиле тај дуг свака засебно, федералне јединице би биле принуђене да различито нивелишу пореске базе, тј. да различито фискално оптерете своје грађане. Неке државе можда не би ни биле у стању да врате дуг кредиторима. То би обесхрабрило и нове кредиторе да дају нове зајмове, јер би се тешко одлучили да поново кредитирају банкротиране федералне јединице, а и теже би могли да процењују ризик налазећи

---

<sup>78</sup> Daniel J. Elazar, *Federalism: an overview*, HSRC Publishers, Pretoria, 1995, стр. 34.

<sup>79</sup> Richard Sylla, "Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets", у: *Founding Choices: American economic policy in the 1790s* (ур: Douglas A. Irwin and Richard Sulla), The University of Chicago Press, Chicago, 2011, стр. 76.

петнаестак различитих финансијских система. То би све могло да води стагнацији или паду моћи новостворене федерације. Коришћен је и аргумент да је лоше да кредитори (кон)федерације и појединих колонија/држава имају различит третман, поготово ако се зна да су и једнима и другима зајмили из истог разлога финансирања ратних операција.<sup>80</sup> Зато је Хамилтон предложио федералну асумпцију јавног дуга свих чланица федерације (федерално избављење), као први корак у елиминацији конкурентних надлежности у сфери фискалне политике. Хамилтон сумира три аргумента у корист федералног избављења: 1) генерално смањење пореског терета за све грађане САД, 2) равномерније распоређивање пореског терета, 3) хитна помоћ у виду преузимања дуга за најоптерећеније државе, са циљем спасавања истих од банкрота и чувања њихове репутације.

Иако није јасно како је Хамилтон успео да логички измири своја прва два главна аргумента за федерално преузимање дуга, његов план је након разних компромиса са опонентима остварен, када је у Конгресу усвојен *Funding Act* 1790. године.<sup>81</sup> На моменат се чинило да је у том тренутку разрешења кризе превладао дуални федерализам, у погледу санације јавних дугова нижег нивоа власти, преношењем одговорности на савезну власт. Али, показало се да је то било једнократно и изузетно. Није било усвојено правило за будућност, тј. одговор на питање ко санира будућу кризу субфедералног дуга остао је отворен, као што је био отворен и пре победе Хамилтоновог предлога 1790. Тим предлогом је регулисан конкретан јавни дуг федералних јединица, настао као последица финансирања ратног дуга, из времена када су оне биле ван федерације као независне државе окупљене у заједничкој конфедерацији. Није промењен устав који би овластио федерални центар да у свим будућим ратовима буде једини одговоран за санацију или генерисање јавног дуга. Још мање је могло бити речи о решавању неке будуће сличне кризе у мирнодопском контексту. Али, није ни забрањено да у будућности федерални центар

---

<sup>80</sup> E. James Ferguson, *The Power of the Purse: A History of American Public Finance 1776-1790*, The University of North Carolina Press, 1961, стр. 306-307.

<sup>81</sup> Stephen Mihm, "Funding the Revolution: Monetary and Fiscal Policy in Eighteenth-Century America", у: *The Oxford Handbook of the American Revolution* (ур: Edward G. Gray, Jane Kamensky), Oxford University Press, 2013, стр. 343-344.

поступи на исти начин као 1790, чак и да није у питању ратни дуг. Једном речју, догодио се преседан који је трасирао институционални колосек, али са непотпуном или двосмисленом сигнализацијом,<sup>82</sup> тако да ће федералног избављења у будућности, као и захтева за њим – некада бити, а некада не.

Овде је крајње прикладно и објаснити због чега користимо реч *криза* у наслову дисертације, односно зашто је криза субфедералног дуга и дефицита нешто што чини *sui generis* кризу федерализма, иако се у федералним државама криза може појавити и одвијати и у другим димензијама. Реч криза долази од античке речи *κρίσις*, која значи суд, одлука, одлучивање, оптужба, свађа, спор. И заиста, кад год се отвори питање преноса дугова са јединица једних на друге или на центар, увек су живи спорови између политичких актера и уопште у јавном пољу. Иако се ти спорови јављају и када се покрене питање ширења или сужавања федералних овлашћења, ипак су ти спорови подразумевани, јер без њих федерација не може да постоји – ни у теорији ни у пракси, док без спорова о пребацивању дугова (избављењу) она може да постоји – како теоријски (можемо видети у Федералистичким списима) тако и практично (на примеру Швајцарске). Суштински, код прве врсте спорова није чак ни спорно да се они уопште јаве, јер федерација не би постојала без њих. Зато је само друга врста дужничких спорова, упитна са становишта федералистичке легитимности и криза је у пуном смислу тог појма. Додатно, раније смо поменули да се друге кризе (етничко-транзиционе) унутар федерација не могу оценити као *sui generis* федерални проблем (криза), имајући у виду да се такве кризе јављају и у унитарним државама.

Иако је Хамилтон преферирао дуални федерализам у односу на кооперативни, он је сматрао да федерација у било ком облику није добар облик државног уређења и стога је био присталица унитарне државе са јаком егзекутивом, и то, као што ћемо убрзо видети, због тога што је немогуће до краја спровести начело дуализма у федерацији баш у сфери опорезивања.<sup>83</sup> Федерација у којој њене јединице не би могле да убирају властита средства, барем у неком степену, као и да се задужују, и не

---

<sup>82</sup> Jonathan A. Rodden, *Hamilton's Paradox – The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, New York, 2006, стр. 57.

<sup>83</sup> *Ibid*, стр. 56.

би била федерација него децентрализована унитарна држава. Али, ту долазимо до противречности федерализма на Хамилтоновом трагу – ако су федералне јединице неодговорне у обављању својих финансијских надлежности, пребацујући терет једна на другу и очекујући притом од централне власти "родитељско" преузимање проблема у своје руке, који је онда смисао постојања федерације? Смисао онда свакако не може лежати у домену економске аргументације, већ само у домену оних аргумената који се тичу субјективно-ирационалних, политичко-националних вредности или културног идентитета.

Докле год има федерације, биће и кооперативног федерализма у сфери пореза, и та кооперативност је потенцијални окидач фискалних криза у сфери јавног дуга на релацији федерални центар-јединице. Додатно, уколико се тај кооперативни елемент буде јављао или јачао у другим сферама политике (образовна, здравствена, инфраструктурна, правосудна, итд...), науштрб принципа дуалног федерализма, утолико ће федерални центар имати мање адута у одупирању захтевима презадужених јединица за избављењем. Јер, ако више за политику образовања није одговорна само федерална јединица, (суб)федерални дуг, који ће настати на основу вођења ове политике, много теже, са моралне стране, може да се посматра као искључива одговорност средњег нивоа власти. Колико се клатно помера од дуалног пола ка кооперативном, толико се појачава криза федерализма, онако како смо је дефинисали у овом раду.

Након што смо објаснили шта подразумевамо под "кризом федерализма" у наслову дисертације, и након што је јасно да је њен генератор кооперативни федерализам, неопходно је додатно прецизирати зашто је он као федералистички принцип описан кроз термин *нужност*, а дуални федерализам кроз термин *идеал*. Не само да је кооперативна димензија у сфери пореза оцењена од Хамилтона као "*једина могућа алтернатива потпуној потчињености држава Савезу*",<sup>84</sup> тј. као нужност да би нека федерација уопште могла да постоји – како смо то већ горе навели и антиципирани, него је и каснији пробој кооперативног федерализма у САД у не-

---

<sup>84</sup> Александар Хамилтон, Џејмс Медисон, Џон Џеј, *Федералистички списи*, стр. 285-286.

пореским сферама политике током XX века уследио оног момента, када је Врховни Суд почео да подржава уставност оних федералних закона, који су излазили из домена експлицитно наведених надлежности федералног центра (интра-државна трговина), под изговором да су ти закони *неопходни*, како би центар тобоже уопште имао капацитете да обавља примарну експлицитну надлежност (интер-државна трговина).<sup>85</sup> Врховни Суд је то урадио позивајући се на Клаузулу неопходности и прикладности (*Necessary and Proper Clause*) из чл. 1 америчког устава, а коју је наговестио Хамилтон у свом есеју из Федералистичких списа бр. 23, који и сам носи назив "Неопходност снажне националне (федералне) владе".

Ако се погледају и други есеји америчких федералиста, видеће се да је та неопходност федералног центра истакнута као аргумент ради чувања федералних јединица од спољне агресије и унутрашњих побуна (есеји бр. 3, 4, 5, 9), тј. ради бенефита у виду бројних и неодређених овлашћења које имају да уживају федералне јединице (есеји бр. 41, 45). Медисон у есеју бр. 41 јасно каже да је основни критеријум када се просуђују надлежности центра њихова нужност (неопходност). Самим тим, свака нова мера, закон или област који су под окриљем федералног центра морају да се схвате (оправдају) као нужност, дакле не као нешто што се подразумева као пожељно или идеално – као што је то случај са надлежностима федералних јединица. Самим тим, и кооперативни федерализам као појава ширења федералне централне власти мора да се посматра у категоријама *нужности*. Сваки пут када центар шири свој утицај, он крњи "дуални идеал", најчешће под изговором опстанка федерације, кочења ланчаних криза или ефикаснијег спровођења политика.

Категорије нужности и идеала постоје, следствено, не само унутар кризне дебате у вези обима надлежности центра/јединица, већ и унутар кризне дебате која нас интересује у овој дисертацији, а та дебата се тиче јавних дугова федералних јединица – тамо где важи индивидуална одговорност федералних јединица имамо федерални *идеал*, а тамо где важи пребацивање одговорности једне федералне јединице на центар или на друге федералне јединице имамо федералну *нужност*.

---

<sup>85</sup> Robert Schütze, op. cit., стр. 85.



У концептуалној и термиолошкој вези са дуалним и кооперативном федерализмом је *фискални федерализам* ког Џозеф Штиглиц дефинише као расподелу економских обавеза између федералних органа власти, органа власти федералних јединица и локалних органа власти.<sup>86</sup> Међутим, с обзиром да се (ин)директно избављење јавља у свим демократским федерацијама (сем у Швајцарској) независно од начина и пропорција ове расподеле економских обавеза између три нивоа власти, слободно можемо да констатујемо како фискални федерализам не може да пледира ни на који начин на статус независне варијабле у овој дисертацији, како то, пак, може политичко-правни федерализам са своја два дуално-кооперативна пола. Сама чињеница да постоје средњи и виши ниво власти је довољна да објасни нашу зависну варијаблу. Детаљно узимање у обзир расподеле надлежности између три нивоа власти можда може бити оправдано уколико бисмо желели, на пример, да статистички квантификујемо или поредимо фреквенцију посредних избављења у федерацијама, али то није нужно за проучавање избављења у овој дисертацији (констатовање да ли у датој федерацији просто има случајева избављења и које врсте, да ли се дешава да центар некад одбије захтев јединица за избављењем и слично). Због свега овога је расправа о евентуалном утицају фискалног федерализма на специфична субфедерална избављења, али пре свега расправа о фискалном федерализму уопште – тема за посебну дисертацију или научно истраживање. То не значи да расподела надлежности неће бити помињана у даљем истраживању, већ само то да, ако и када буде помињана, онда ће то бити искључиво у својству секундарног контекста ради боље илустрације утицаја независних варијабли на зависну.

Ипак, кад смо већ поменули и фискални федерализам, није на одмет да додатно и дефинитивно разјаснимо (на трагу фусноте бр. 59 ове дисертације) који федерални трансфери федералним јединицама ће се у наставку дисертације сматрати за случајеве избављења, а који за регуларне механизме фискалног федерализма. То можемо урадити полазећи од четири елемената фискалног федерализма, онако како

---

<sup>86</sup> Џозеф Штиглиц, *Економија јавног сектора*, Економски факултет, Београд, 2004, стр. 743.

их је дефинисао један од оснивача теорије фискалног федерализма Ричард Масгрејв, у свом чланку "Економија фискалног федерализма":<sup>87</sup> 1) *принцип реципроцитета* – разна јавна добра се расподељују грађанима на локалном, регионалном и националном нивоу у зависности од фреквенције спацијалног бенефита, приликом чега се одлуке о конкретним добрима и њихово финансирање дешавају на сваком од три респективна нивоа, 2) *принцип централизоване редистрибуције* – интериндивидуална редистрибуција прихода се врши искључиво од стране центра, 3) *принцип фискалне еквилизације* – интерјединична редистрибуција од богатијих јединица ка сиромашнијим, 4) *принцип добара од федералног значаја* – центар подстиче конзумацију неког регионалног или локалног добра за које сматра да може имати позитивне ефекте на бенефите од федералних добара или просто зато што га сматра изузетним са националне тачке гледишта.

Прва два Масгрејвова принципа су, самоочигледно, потпуно ван домашаја овог истраживања, иако треба признати да је повреда неких од елемената првог принципа (начела да онај ко ужива добро треба и да га плаћа) управо предмет нашег интересовања. Трећи и четврти Масгрејвов принцип су овде интересантни, имајући у виду да се лако може упасти у замку њиховог потпуног поистовећивања са свим федералним трансферима, усмереним ка федералним јединицама, наводно увек са циљем изједначавања богатијих и сиромашнијих јединица или помагањем регионалних пројеката од "националног значаја".

Ми не негирамо да се у свакој од истраживаних федерација у дисертацији, од стране центра, предузимају мере које значе реализацију Масгрејвовог трећег и четвртог принципа. Центар, барем у савременом добу, спроводи мере на уравнотежењу богатих и сиромашних јединица, односно различите пројекте од националног значаја кроз федералне трансфере. Нас не занимају такве мере и такви пројекти, већ новац који јединице добијају од центра преко тога (ванредно и непланирано), услед расипничког вођења властитих политика, иначе финансираних

---

<sup>87</sup> Richard A. Musgrave, "Economics of Fiscal Federalism", *Nebraska Journal of Economics and Business*, Vol. 10, No. 4, 1971, стр. 10.

редовно на било који начин дефинисан неким од Масгрејвових принципа. Као када у једној држави, у складу са другим Масгрејвовим принципом и независно од државног уређења, постоје финансијске дотације за сиромашне грађане – ако такви грађани и поред тога затраже нове своте новца, само зато што са већ датим сумама (редовним трансферима) од државе, које су добили и други сиромашни грађани и својом имовином (ма колико била мала), не могу да подмире своје рачуне, онда нико неће такве захтеве и евентуално задовољавање тих додатних захтева таквих сиромашних грађана (ванредне трансфере) звати "социјалном еквализацијом" или "помоћи" нити то сматрати оправданом политиком, већ избављењем неодговорних (иако сиромашних) грађана из банкрота и неодговорном политиком (више силе попут природних катастрофа апстрахујемо). Слично као што би рекли за богатије грађане који нису примали социјалну помоћ, али су због расипништва затражили помоћ од државе како би покрили неке своје минусе. Дакле, било да су наше федералне јединице биле богатије или сиромашније, примале федералне трансфере кроз еквализацију или не, уколико су биле неодговорне (расипничке и неликвидне) у свом буџетском билансу и дуговима, и из та два разлога примили средства од центра – биће предмет наше анализе. Исти критијеруми важе и када процењујемо да ли је федерални трансфер заиста стимулација неког добра од федералног значаја (четврти принцип). Уколико трансфер прима јединица која нема проблема са дефицитом, то није предмет наше анализе. Али, ако трансфер прима јединица са проблемом дуга/дефицита и ако се јасно може доказати да тај трансфер покрива тај проблем, и то ванредно, онда такви трансфери свакако могу да се рачунају као антикризни под маском "федералног значаја", тј. предмет нашег истраживања (било рецесије у јединици или не – санација националне рецесије је задатак центра, а јединичне јединица кроз "црне фондове", одговорно задуживање, дизање пореза, резање неефикасне јавне потрошње и слично). Уколико центар дотира јединицу и ван механизма предвиђених фискалном еквализацијом, како би јој смањио дефицит/дуг под маском "програм федералног значаја", он заправо избављује јединицу из проблема изазваних њеном неодговорношћу. Зато је сваки ванредни трансфер јединицама које су у дубоком дефициту и дуговима предмет нашег интересовања.

## 4. КРИЗА ЈАВНОГ ДУГА У ДЕМОКРАТСКИМ ФЕДЕРАЦИЈАМА СВЕТА

У овој глави ћемо приказати истраживачки проблем појединачно, у свакој од земаља из нашег истраживачког узорка. Да бисмо сагледали данашњи пресек (суб)федералне кризе јавног дуга у свакој земљи и били у могућности да сравњујемо компарабиле између истраживаних држава, неопходно је да дамо преглед свих пет независних варијабли (генезу проблема) и то по следећем редоследу: 1) колонијално наслеђе, 2) конфедерално искуство, 3) историјат криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита, 4) структура федералних прихода, 5) карактер федералног устава.

### 4.1. Северна и Централна Америка

#### 4.1.1 Сједињене Америчке Државе

Сједињене Америчке Државе су прва светска федерација. Имајући у виду овај хронолошки примат, као и чињеницу да је амерички федерализам као "велики политички експеримент" у огромној мери утицао на стварање сваке касније федерације у свету,<sup>88</sup> одлучујемо да низ истраживаних земаља започнемо баш са овом федерацијом.

#### *Колонијално наслеђе*

Прве америчке насеобине за енглеске мигранте настале су захваљујући краљевским компанијама за прекоморску економску експанзију, као што је била Лондонска односно Вирџинијска компанија, основана 1609. године.<sup>89</sup> Као што смо у глави о хипотезама и рекли, централна ствар која нас занима у вези са колонијалним наслеђем јестен степен (де)централизације, којом се колонијом управљало из

---

<sup>88</sup> Larry N. Gerston, *American Federalism*, M.E. Sharpe, Armonk-London, 2007, стр. 5.

<sup>89</sup> Susan-Mary Grant, *A Concise History of the United States of America*, Cambridge University Press, New York, 2012, стр. 27.

колонијалног центра (у овом случају Лондона), тј. степен протодемократије. Обратићемо пажњу на пар ужих периода унутар колонијалног контекста, како бисмо видели како је еволуирао систем владавине и аутономија у колонијама. Први је период од оснивања колонија до грађанског рата у Енглеској, други обухвата период грађанског рата у Енглеској, а трећи период након тог грађанског рата.<sup>90</sup>

Пре америчке независности, било је три типа од укупно 13 енглеских колонија на америчком тлу: краљевске, сопственичке и корпоративне колоније.<sup>91</sup> Краљевским колонијама је управљао краљ, али не директно већ посредно, преко свог гувернера. Сопственичким колонијама су управљали појединци или групе појединаца (аристократа), на које је краљ пренео право управе у колонији. Краљ је преносио право колонијалне управе и на компаније. Тако је корпоративним колонијама управљала компанија из Лондона, основана са циљем економске експлоатације датог региона, а преко гувернера којег је сама компанија постављала. Постојао је и још један тип "аутономних" колонија са већим степеном политичких права које су могле саме, демократским путем, да бирају свог гувернера. То су биле колоније Роуд Ајланд, Конектикат и Њу Хемпшир. Међутим, свака колонија је морала да води рачуна да има такво законодавство, које није у супротности са законима матице Енглеске (Велике Британије).

Пошто је степен самосталности у сопственичким, корпоративним и "аутономним" колонијама у односу на колонијални центар разумљиво већи него у краљевским колонијама, ваљало би анализирати институционалну еволуцију краљевских колонија. На тај начин, желимо да видимо не само плурализам колонија на америчком тлу, као евентуално позитиван фактор који је допринео већој

---

<sup>90</sup> Philip Alexander Bruce, *Institutional History of Virginia in the Seventeenth Century*, Volume II, G.P. Putnam's Sons, New York and London, 1910, стр. 229-266, 300-309, 316-331; Fowler Lloyd Franklin, "Virginia's pursuit of self-government: the effects of the civil war and interregnum on England's first successful colony in North America, 1652-1660", *College of Arts & Sciences Senior Honors Theses*, Paper 38, 2014; Adam R. Hornbuckle, "The Commonwealth of Virginia", у: *The Uniting States*, (ур: Benjamin F. Shearer), Volume 3, Greenwood Press, Westport-London, 2004, стр. 1250-1252; Howitt Mary Botham, *A Popular History of the United States of America*, Harper & Brothers, New York, 1860, стр. 235-257; Charles M. Andrews, *Narratives of the Insurrections 1675-1690*, Charles Scribner's Sons, New York, 1915, стр. 113.

<sup>91</sup> Susan-Mary Grant, *op. cit.*, стр. 72, 77.

одговорности федералних јединица (приликом вођења њихових политика касније у независној федерацији), већ и врло децентрализовани/протодемократски начин управе као могући позитиван фактор у, наизглед, најмање самосталом типу америчких колонија – краљевском. Погледајмо еволуцију, кроз три поменута периода, најстарије краљевске и уопште најстарије америчке колоније – Вирџиније.

Први период (1609-1642), представља период велике институционалне трансформације Вирџиније од директног краљевског домена, преко корпоративне до краљевске колоније. Пре него што је настала Вирџинија као корпоративна колонија 1609, њеном територијом је заправо управљао директно краљ од 1606. године. Он је доносио све законе везане за вирџинијско подручје и те законе су спроводили *Веће тринаесторице* (све чланове именовао краљ) из Лондона, заједно са *Већем и гувернером у Вирџинији* (све чланове Већа и гувернера именovalo Веће тринаесторице). Тек од 1609. право законодавства краљ преноси на Вирџинијску компанију (власници углавном чланови Парламента), тј. законе Вирџиније доноси централа компаније у Лондону, а уколико постоје правне празнине, њих допуњују гувернер и Веће у Вирџинији које именује централа, под условом да ниједан закон донет од ових инстанци није у нескладу са енглеским правним поретком (гувернер је председавао Већем). Од 1618/1619. компанија успоставља поред већ постојећих органа у Вирџинији и *Генералну скупштину*. У њен састав поред гувернера и Већа Вирџиније улази и новоформирани *Дом грађана*, изабран гласовима људи који живе у Вирџинији, тј. вирџинијских колониста – слободних белих људи. Генерална скупштина је доносила вирџинијске законе, док је гувернер према почетној замисли имао право вета, али је сваки донети закон краљ у Енглеској могао да поништи.

Да се краљ није много мешао у рад корпоративне колоније, говори и чињеница да је он био јако незадовољан резултатима колонијалног управљања од стране лондонске корпоративне централе, услед њених слабих профита које је доносила и неефикасне борбе против Индијанаца. Тако је краљ Џејмс I вирџинијску Генералну скупштину ставио под своју директну контролу. Негов син Чарлс I, који је убрзо дошао на престо, издао је *Прокламацију* у вези статуса Вирџиније као краљевске

колоније, у којој није формално признао Генералну скупштину као колонијални орган власти. Међутим, без обзира на то, Генерална скупштина је наставила фактички да постоји као орган власти, јер краљ није имао много времена да се бави Вирџинијом у смислу текуће политике (сем назначења гувернера и чланова Већа), услед његових пречих обавеза у Енглеској. Сам гувернер је већ од самог почетка Вирџиније као краљевске колоније, ласно преузимао крупне политичке кораке без икаквог чекања инструкција од краља (Вајатова ратна политика према Индијанцима). Додатно, чланови Генералне скупштине су стално лобирали код краља да овај орган призна као легитимну власт у колонији, што је он и урадио, али тек 1639. године. Дакле, без обзира на формално-правни дефект, већ сада видимо фактичку егзистенцију дела политичке власти у овој колонији, коју су чинили само људи настањени у Вирџинији, као и жељу и акцију да се код краља издејствује формално признање сопственог статуса. То све имплицира жељу колониста за већом аутономијом у односу на колонијални центар и преузимањем властите одговорности.

Други период (1642-1660) означава институционално сазревање колонијалних органа власти, у време док је матица Енглеска у ковитлацу грађанског рата и свеопштег хаоса. Овај контекст је само још више појачао раније две тенденције које смо уочили – како одсуство краља из текуће политике због окупираности грађанским ратом у Енглеској тако и амбицију вирџинијских политичких институција за самопотврђивањем. Када је у метежу погубљен краљ Чарлс I, а његов син наследник Чарлс II прогнан у иностранство, Енглеском је завладао парламент као врховна власт. Вирџинијски гувернер није желео да искаже лојалност парламенту, докле год је наследник престола био жив. Парламент је након кратке консолидације власти принудио Вирџинију да призна врховну парламентарну власт, али је пристао да призна затечени систем политичке власти који је у Вирџинији успостављен још за време претходног краља. Осим тога, Вирџинији је дато право да донесе сама сопствени устав, под условом да се он не коси са енглеским законодавством. Нови устав је донет 1652. и његова најважнија одредба се тичала овлашћења Дома грађана да бира све јавне делатнике у колонији, укључујући ту и самог гувернера и чланове

Већа. Дотле је то право поседовао гувернер. Гувернер је по новом уставу имао једино искључиво право да сазива изборе за Дом грађана. Када је 1658. гувернер покушао да распусти Дом грађана, није успео. Дом грађана је објавио импичмент свих функционера који су изабрани са његове стране на челу са гувернером, од којих су потом неки ипак реизабрани. И последња институционална криза је настала када је гувернер преминуо 1660. године, јер је само гувернер сазивао изборе за Дом грађана, а у уставу из 1652. није било одредби које су се тичале избора или замене гувернера у периоду када Дом грађана није заседао или му је истекао изборни рок (за разлику од периода када је Вирџинија била краљевска колонија и када су чланови Већа имали право да изаберу једног између себе да буде гувернер, све до краљеве одлуке о гувернеру). Веће је успело да се нагоди са старим краљевским гувернером Берклијем да он сазове Дом грађана, који га је заузврат формално изабрао на ту функцију, и тиме је још једном у пракси потврђена супрематија Дома грађана у политичком систему колонијалне Вирџиније. Међутим, најзначајнији политички догађај те године је било "орочено" проглашење пуне независности Вирџиније од матице Енглеске. Након абдикације Кромвеловог наследника са власти, није се знало ко у Енглеској држи врховну власт и Генерална скупштина Вирџиније је одлучила да, док се по њеном суду не разреши политичка криза у Енглеској, она буде врховна власт у Вирџинији, која неће бити ограничена било којом другом влашћу. Тиме је осведочен врхунац вирџинијских настојања за аутономијом и самосталношћу, тј. потврђена иначе кључна политичка вредност америчких колонија у односу на колонијални центар – што веће могуће инсистирање на властитој политичкој одговорности.

Трећи период (1660-1776) се одликује назадовањем у смислу аутономије вирџинијских институција, и овај период се поклапа са "рестаурацијом" монархијске власти у Енглеској. Беркли је потврђен као гувернер од краља, чиме се Вирџинија вратила у пун статус краљевске колоније, дакле у онај положај који је имала пре енглеског грађанског рата. Дом грађана је изгубио на политичкој тежини, а гувернер повратио моћ. Чак је гувернер отишао толико далеко да пуних 14 година није сазивао изборе за Дом грађана, који је остајао да функционише у саставу, у ком је изабран на



првим изборима након краљевске реконсолидације власти. Дисконтинуитет демократског легитимитета је довео и до прве кризе политичког система. Нарасло становништво је почело да се шири ка индијанским територијама и због тога је дошло у сукоб са индијанским племенима. Власт је игнорисала њихове тежње и страхове, с обзиром да није било њихових политичких представника који би заступали њихове интересе и избила је побуна. Тек тада је гувернер одлучио да распусти стари Дом грађана и сазове изборе за нови сазив. Међутим, Дом грађана није престајао да се бори за утицај. Тако је остало забележено да се краљ Чарлс II жалио како је целу 1685. годину вирџинијска Генерална скупштина провела у "бесмисленим расправама", око тога да ли гувернер заиста има право вета на вирџинијске законе. Од значаја је и то што је Вирџинија тражила од краља 1691. да озакони њен предлог о убирању пореза, према којем се ниједан порез не би могао наметнути овој колонији без претходне сагласности вирџинијског народа. Дакле, без обзира који су били резултати ових спорења или иницијатива, видимо једну живу демократску свест која тежи што већој политичкој одговорности и рудиментарни, прото-национални идентитет и у овом периоду.

Потребно је сагледати још две одлике колонијалног наслеђа за разматрање наше теме. Прва се тиче узрока колонијалне револуције, која је довела до независности америчких колонија и стварања Сједињених Америчких Држава, односно до потпуног раскида са колонијалном матицом – Енглеском. Друга се тиче интензитета амалгамирања и сегрегације колонија, како у њиховом међусобном погледу, тако и у односу на колонијални центар.

Америчке колоније се нису отцепиле од матице и постале независне због колапса политичких институција у матици након неког револуционарног или ратног хаоса. Нису то постале ни услед колапса институција у самим колонијама из истих разлога. Колоније су се за независност одлучиле због конкретних политичких одлука економско-пореске природе, које су донете у матичној држави, али без сагласности

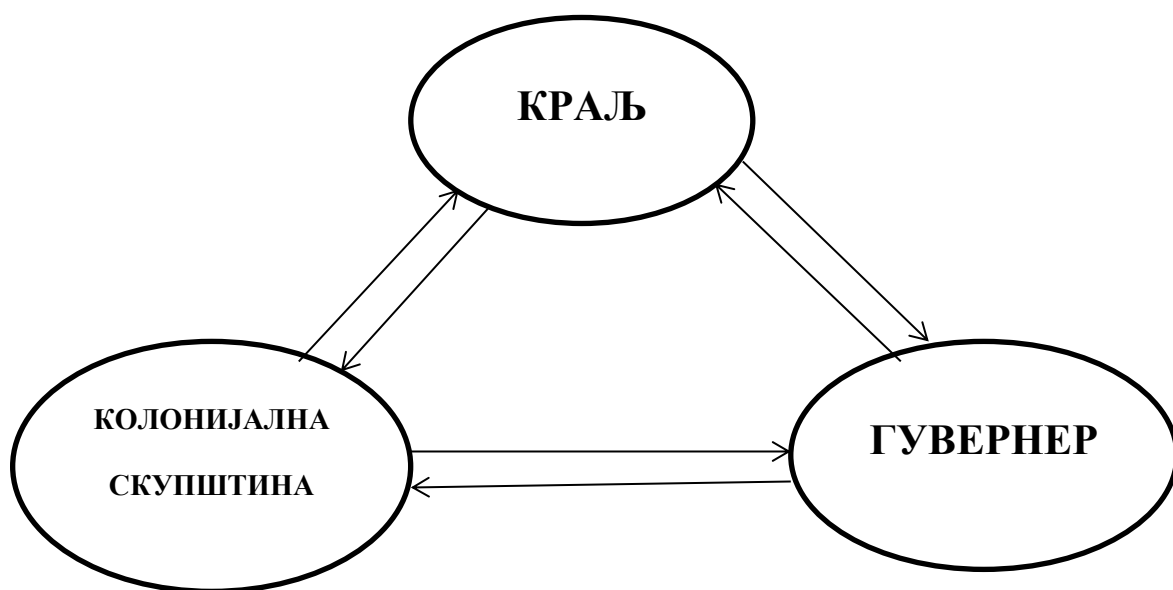
самих колонија.<sup>92</sup> Из *Седмогодишњег рата* са Француском, Британија излази као победник, али са великим дефицитом буџета. Лондон се одлучио да мањак надомести јачим прикупљањем пореза и царина из америчких колонија. То је директно ударило на интересе трговаца-колониста, али и шире популације. Јер, до тог момента, иако је Британија доносила неке законе, којима је уводила одређене царине или порезе у колонијама, ти закони се нису примењивали или јесу, али врло ретко и селективно. Мрежа царинских и пореских органа је била неефикасна, а сам центар није имао интереса да се позабави озбиљно применом тих закона док је каса била пуна. Сталном серијом покушаја и поправки закона о порезима и царинама на разне продукте као што су чај, вино, хартија, дуван и слично, енглеска влада је покушавала да прикупи порезе без изазивања револта народа. Међутим, како се смењивала мера за мером, отпор народа је растао, у виду бојкота, шверца, демонстрација и физичког сукоба са британским војницима и службеницима, у којима је било и мртвих. Како је време одмицало, Лондон је све мање инсистирао на порезима, а све више на потврди свог суверенитета у односу на колоније, на основу којег је имао право да доноси законе и опорезује колоније без њихове сагласности. Колоније су почеле да истичу симболичка права у односу на центар, од којих је једно било управо забрана опорезивања колонијалног становништва без његовог пристанка, ма колико то опорезивање било симболично.

Можда најбоље колонијални идентитет, политичку самосвест и претензије колонија на независност од земље матице, сумира Брус Ланкастер: *"У почетку су колоније биле индивидуално повезане са Енглеском кроз повеље које су се одликовале зачуђујућим недостатком униформности. Додељиване сукцесивно из најразличитијих побуда, и још различитијим групама, ове повеље су креирале сплет супротстављених права, претензија и рестрикција. Избијале су непрекидно свађе између Круне и разних колонијалних власти, које су са једне стране значиле претње укидања и повлачења колонијалне повеље, а са друге стране, опозицију колонија које су наредбе или мрзовољно прихватале или су исте без оклевања одбијале. Краљевски*

---

<sup>92</sup> Francis D. Cogliano, *Revolutionary America, 1763-1815: A Political History*, Routledge, London and New York, 2000, стр. 23-45.

гувернер је имао широка овлашћења под директивом Круне, и на папиру његова позиција је била јака. У ствари, он је та овлашћења морао да извршава у релацији са локалним парламентом, који је лако могао да учини његову позицију неиздрживом. Имајући у виду колонијалне органе власти, који су били осетљиви на своја права и привилегије, сукоби између њих и арогантних, некомпетентних краљевских намештеника, могли су само да се погоршавају током година".<sup>93</sup> Следствено, политику тринаест британских колонија можемо представити као резултанту интеракције векторских политичких сила у троуглу краљ-гувернер-колонијална скупштина (слика 2).



Слика 2.

Скоро сви случајеви међусобног амалгамирања и сегрегација колонија су завршени већ до XVIII века. Изузетак у погледу амалгамације је реинтеграција Источног и Западног Џерсија у Њу Џерси 1701. године (Њу Џерси је претходно подељен на Источни и Западни 1674. године), док је изузетак у погледу сегрегација случај Каролине која је 1729. године подељена на Северну и Јужну Каролину.<sup>94</sup> Тако,

<sup>93</sup> Bruce Lancaster, *The American Revolution*, Mariner Book, Boston-New York, 2001, стр. 44, 45.

<sup>94</sup> Joseph R. Klett, *Using the Records of the East and West Jersey Proprietors*, New Jersey State Archives, 2014, стр. 1.; Catherine Locks, Sarah Mergel, Pamela Roseman, Tamara Spike, *History in the Making: A*

можемо слободно рећи да су колоније са високим степеном сопственог идентитета ушле у конфедерацију, а потом и у федерацију.<sup>95</sup> Пре XVIII века спајање и цепање колонија бележимо само у северним америчким колонијама. Тако бележимо да су колонија Сејбрук (1644) и Њу Хејвен (1665) заувек апсорбовани од Конектиката.<sup>96</sup> Колоније Плимут, Масачусетс и Мејн су заједно формирале нову колонију под именом Провинције залива Масачусетс (1691), након што је расформиран Доминион Нове Енглеске (1689), који се од 1685. састојао од Мејна, Њу Хемпшира, Масачусетса, Плимута, Роуд Ајленда, Конектиката, Њу Јорка, Источног и Западног Џерзија.<sup>97</sup> Чак пет колонија као што су Пенсилванија, Мериленд, Делавер, Вирџинија и Џорџија до уласка у конфедерацију/федерацију никада нису имале искуства са појавама амалгамирања и сегрегације.

Оно што је битније, јесте чињеница да ни у једном тренутку није било амалгамације/сегрегације неких или свих колонија са колонијалним центром, односно политичким институцијама матице, као у случају колонијалних поседа других држава, када су повремено и читав двор са пратећим институцијама, услед политички турбулентних прилика на европском копну, бежали у колоније, истовремено ништећи све колонијалне тековине (ма колико рудиментарне или напредне оне биле), кроз претварање читавог колонијалног поседа у једну управну јединицу под својом влашћу. Такође, управни центар сваке колоније у САД се није мењао. Сви ти управни центри колонија су касније постали престонице независних

---

*History of the People of the United States of America to 1877*, The University Press of North Georgia, 2013, стр. 207.

<sup>95</sup> Након независности САД, једино је дошло до поделе две бивше колоније, и тада већ држава као федералних јединица, тј. Провинције залива Масачусетс (*The Province of Massachusetts Bay*) 1820. године, на државу Мејн и Масачусетс, и Вирџиније на Западну Вирџинију и Вирџинију 1861. године – видети: Isa Lang, Maureen Quinlan, "Maine Prestatehood Legal Materials", у: *Prestatehood Legal Materials: A Fifty-State Research Guide* (ур: Michael G. Chiorazzi, Marguerite Most), The Haworth Press, New York, London, Oxford, 2005, стр. 492; Theodore F. Lang, *Loyal West Virginia from 1861 to 1865*, The Deutsch Publishing, Baltimore, 1895, стр. 14, 17-18.

<sup>96</sup> Benjamin Trumbull, *A Complete History of Connecticut: Civil and Ecclesiastical*, Maltby, Goldsmith and Co. and Wadsworth, New Haven, 1818, стр. 148-150.; David A. Weir, *Early New England: A Covenanted Society*, Wm. B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, 2005, стр. 57.

<sup>97</sup> Thomas Hutchinson, *The History of the Province of Massachusetts-Bay*, Thomas & John Fleet, Cornhill, 1767/1828, стр. 1-5; Paul S. Boyer et al., *The Enduring Vision: A History of the American People*, Wadsworth, Boston, 2014, стр. 90.

држава или федералних јединица. Дакле, нисмо имали случај да је настала федерална јединица са новом престоницом, а да је стара престоница остала ван граница федералне јединице, тј. у другом делу територије некадашње колоније.

Све ово говори у прилог нашој тези да су америчке колоније, које су прерасле у државе и затим у федералне јединице, такав скок направиле у контексту једног деценијско-вековног, институционалног и идентитетског континуитета и стабилности, са јасним локусом самосвесне аутономне власти унутар тих истих колонија, а не негде ван њих. Јасна диференцијација у тријади колонијална скупштина-гувернер-краљ, и њихова интеракција, фактори су који су несумњиво утрли институционални колосек, по којем су наставиле да се крећу и нове државе, тј. федералне јединице, чак и кад је нови, федерални центар власти (Вашингтон) заменио стари (Лондон) – јасан отклон према центру и инсистирање на властитој одговорности, што је више могуће.

### *Конфедерално искуство*

Стварању федералних Сједињених Америчких Држава претходило је стварање конфедералних Сједињених Америчких Држава. Иако је Конфедерални акт (*Articles of Confederation*) потпуно ратификован од независних држава (бивших колонија) тек 1781, конфедерални механизам који је одликовао САД је био фактички на снази од Другог Континенталног Конгреса 1775, тако да трајање америчке конфедерације можемо сместити у период 1775-1789,<sup>98</sup> јер је 1789. донет федерални устав.

Да се несумњиво радило о конфедерацији видимо из члана 2 Конфедералног акта.<sup>99</sup> У њему се јасно каже да свака држава, која улази у конфедерацију, задржава свој суверенитет, слободу и независност, као и свако овлашћење или право које конфедералним актом није пренето на конфедерални Конгрес. Међутим, и оно што је

---

<sup>98</sup> Keith L. Dougherty, *Collective Action under the Articles of Confederation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, стр. 4.

<sup>99</sup> *Constitutional Law: Comprizing the Declaration of Independence; the Articles of Confederation; the Constitution of the United States; and the Constitutions of the Several States*, Gales & Seaton, Washington, 1820, стр. 5. Свако даље позивање у овом раду на овај документ је преузето из овог извора (видети стр. 5-12).

пренето на Конгрес, није имало никакву гаранцију да ће бити спроведено у дело, јер није било механизма који би могао да кажњава државе-чланице, тј. да их натера да спроводе конфедералне одлуке у дело, као што је то случај у федерацији. Овај недостатак "полуга имплементације" је онда значио да је примена конфедералних политика потпуно зависила од добре воље, интересних калкулација и политичких капацитета 13 засебних државних ентитета.<sup>100</sup> А ако погледамо структуру конфедералног Конгреса, видећемо да се он састојао од делегата држава (свака држава је могла да има између 2 и 7 делегата), које су назначавали њихови респективни парламенти, а глас сваке државе се у Конгресу рачунао као један (чл. 5-1,2,4 акта). Ниједну одлуку Конгрес није могао донети, осим ако се са њом не сагласи 9 од 13 држава, односно делегација (чл. 9-6). Тиме видимо вишеструку заштиту принципа суверенитета и независности држава у конфедералној скупштини на самом делу.

За нас је од посебног значаја да видимо да ли је Конфедерација имала некаква овлашћења (макар њихова примена не зависила од конфедералног центра, већ од сваке државе понаособ), која су могла значити јавни дуг или нешто слично, као и то, какав је однос владао на релацији државе-конфедерални центар и државе-државе Конфедерације у домену тих овлашћења. Од овога зависи постојање и интензитет друге историјске детерминанте, која је утицала на појаву и природу кризе субфедералног јавног дуга у новонасталој федерацији.

Члан 9-6. и члан 12. Акта, овлашћују Конгрес да се задужује у име САД, и регулишу процедуру задуживања. У вези са овим овлашћењем, од значаја је и овлашћење Конгреса да намирује трошкове заједничког рата из заједничког трезора, који се пуни доприносима држава, пропорционално вредности земље у оквиру њихове територије (чл. 8). Јер, током рата за независност, 95% конфедералног буџета је ишло на одбрану, а након рата, 88% буџета је ишло на отплату конфедералних дугова насталих у ратно доба пре 1781, те је очигледно да највећи део "ратног"

---

<sup>100</sup> Keith L. Dougherty, *op. cit.*, стр. 5

буџета финансиран кроз конфедералне обвезнице.<sup>101</sup> А што се тиче интеракције између конфедералних институција и држава-чланица конфедерације у овом смислу, конфедерално искуство САД је демонстрирало две битне одлике: 1) слабост конфедералног центра, 2) индивидуалну одговорност држава-чланица.<sup>102</sup>

Што се тиче слабости политичких капацитета конфедералних органа, у смислу слабе имплементације донетих одлука на конфедералном нивоу, оне су се у великој мери испољиле у пракси. На уводним страницама своје изузетне књиге "Колективна акција на основу Конфедералног акта" (*Collective Action under the Articles of Confederation*), Кит Доерти наводи речи конфедералног делегата у Конгресу и генерала у рату за независност, гувернера Њу Хемпшира и каснијег федералног службеника: "... они (Конгрес – прим. аут.) шаљу инструкције за државе, неке их примењују, неке не, и последице овога не морају да се објашњавају". Током рата, конфедерална војска је често била лоше снабдевена. Конгрес је прибегао финансирању рата путем дуга. Након рата, доприноси за центар су се још више смањили и Конфедерација није могла више да одржава властите органе (пре свега дипломатску мрежу) и да отплаћује нарасле дугове.

Међутим, како Доерти истиче, ипак је у одређеном степену доприноса било, што руши поставке теорије колективне акције, која каже да ће сви "хватати кривине" како би максимизовали корист, уколико нема система санкција да казни такво њихово понашање. Како овај аутор истиче, није у питању ни чист алтруизам или жеља за општим добром макар неких држава, које су с времена на време доприносиле, што се може видети из емпиријске анализе коју је урадио. Уколико се погледају доприноси за континенталну војску у људству или санацију конфедералног дуга у новцу, по овом аутору, може се приметити да су највише доприносиле оне државе које су имале и највећи државни интерес да се та питања реше на конфедералном нивоу, тј. у конфедерацији није било пребацивања одговорности са неодговорних на одговорне. Конфедерација је служила само као механизам за бољу реализацију интереса у

---

<sup>101</sup> Ibid, стр. 10.

<sup>102</sup> Ibid, стр. 1-102.

одређеном домену политика и интереса појединих држава, и онолико колико су биле заинтересоване за решење неког проблема, толико су и одговорности (тј. трошкова преузеле на своја плећа).

Другим речима, конфедерална каса (војска) није била константно попуно пуна, али ни потпуно празна. Доерти сматра да су државе за контрибуције биле заинтересоване онолико, колико су биле "удаљене" од опасности, тј. од проблема. Што је држава била удаљенија, она је мање доприносила, толико да би оне које су биле најудаљеније престале да доприносе док су биле у тој позицији. Развивши регресиони модел (*OLS*), у жељи да испита да ли је удаљеност конфедералне војске од престонице или граница дате државе могла имати утицај на степен њеног поштовања конфедералних одлука, односно на степен доприноса у новцу, који се од државе тражио (претпоставка је да државе и њихове престонице ближе ратним дејствима, односно оне државе са већим јавним дугом желе да доприносу више), Доерти је дошао до следећих налаза.<sup>103</sup>

Коефицијент удаљености од престонице одређене државе је негативног предзнака (има вредност 0.001) и статистички је значајан на 0.01 нивоу. Из овога Доерти изводи закључак да за сваких 100 миља трупа и ратних операција ближих престоници (како се удаљеност опасности смањује), расте за 10% допринос у послатим војницима за конфедералну војску од стране дате државе.<sup>104</sup> Готово истоветне резултате је Доерти добио када је испитивао утицај удаљености конфедералне војске од државне границе. Показало се да је фактор удаљености ратних операција много битнији фактор, који је утицао на одлуке држава да поштују конфедерални центар од пуког присуства британске војске на северно-америчком тлу. Притом, овде не треба

---

<sup>103</sup> Зависна варијабла је степен доприноса, изражен у регресији као количник послатих војника и војника затражених од Конгреса. Независна варијабла је удаљеност конфедералне војске од престонице/граница државе, а контролна варијабла је присуство непријатељске британске војске у Северној Америци (што представља тзв. генралну претњу Конфедерацији као целини – што је коефицијент ове варијабле јачи, слабија је идеја о доприносу држава према њиховој "удаљености").

<sup>104</sup> Независна варијабла је изражена у јединици која износи једну миљу, а пошто коефицијент 0.0011 мора да се помножи са 100 да би се добила процентуална промена у зависној варијабли у зависности од промене од једне миље у независној варијабли, да бисмо видели колика је процентуална промена када имамо 100 миља уместо једну, онда се 0.1 множи са 100 и тиме добијамо 11%, које је Доерти заокружио на 10%.



приговарати да се ради о статистичкој опскурности – Доерти одлично наводи сведочења савременика о томе да су они били свесни како углавном доприносе оне државе на чијој територији су се одвијала ратна дејства (Конектикат, Масачусетс, Њу Јорк, и сл.). Чак и сведочења о примењивости овога на локалном нивоу – унутар једне државе више су пореза плаћале оне јединице локалне самоуправе, које су биле изложеније удару, независно од чињенице да им је фискални капацитет био мањи.

Коефицијент јавног дуга је пак позитивног предзнака са вредношћу од 0.096, али је такође значајан на 0.01 нивоу.<sup>105</sup> То значи да је за сваки нови милион долара јавног дуга више, држава за скоро 10% повећавала степен својих доприноса центру. Слична тенденција (раст доприноса уз мању "удаљеност" од проблема), али још израженија, показала се и приликом тестирања доприноса држава центру, ради исплате обвезница у години ван посматраног периода 1784-1789. Те 1782. године, конфедерални центар је од држава тражио новац, који би потом директно, на име отплате камата конфедералног јавног дуга, био исплаћен тачно оним власницима обвезница-резидентима дате државе, која уплаћује новац. Што је више кредитора било у некој држави, та држава је те године више доприносила центру. За сваки милион долара оваквог дуга, доприноси држава центру су се увећавали за 28%.<sup>106</sup>

Иако ниједна држава није до краја измирила обавезе које би могле да јој се пребаце као "домен" њене одговорности, треба рећи да, током трајања конфедерације, ниједна држава, суштински, није платила трошкове неке друге државе. Није било "хватања кривина". Конфедерална војска се некако изборила са непријатељем (мада не и онако како је конфедерални центар желео, тако да је свака држава доприносила трупима онолико колико се од ње тражило од центра), а поравнање конфедералног дуга је пренето у новонасталу федерацију. Америчке државе су из колонијалног и конфедералног искуства извукле оно што не погодује кризи (суб)федералног јавног дуга у федерацијама: велику политичку и институционалну дистанцу, како у односу

---

<sup>105</sup> Зависна варијабла је дата у виду количника послатог новца конфедералном центру и траженог новца од конфедералног центра. Независна варијабла у виду јавног дуга државе је дата у милионима по принципу 1 јединица = 1 милион. Испитан је период 1784-1789.

<sup>106</sup> И ова регресија такође значајна на 0.01 нивоу.

на колонијални и конфедерални центар, тако и у односу између њих. Другим речима, инсистирање на властитој одговорности како вертикално (у односу на центар), тако и хоризонтално (у односу на друге државе).

### *Историјат криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Поставља се следеће питање. Због чега је прва криза (суб)федералног јавног дуга у САД забележена већ на самом почетку постојања нове федералне државе, ако смо претходно описали институционалне предуслове који заправо не иду у прилог избијању кризе јавног дуга овог типа?

Већ смо у глави 3 детаљније објаснили ову кризу као продукт кооперативног федерализма, тачније чињенице да је федерални центар (за разлику од ранијег конфедеративног) стекао властите изворе прихода са којима је могао да се упусти у финансијске операције преузимања дуга. Међутим, иако ова чињеница објашњава *могућност* да федерални центар прибегне спасавању неодговорних федералних јединица, то још не објашњава зашто је центар заиста прибегао том кораку, тј. начин на који је криза у *реалности* избила, и начин на који је она решена. На први поглед, делује да је центар ојачао толико, да је био у стању лако да спроведе своје планове, независно од става било које федералне јединице.

Међутим, центар је успео да спроведе шта је наумио тек након што је добио сагласност водећих политичара, управо из оних федералних јединица, које су се противиле идеји да се избаве неодговорни дужници.<sup>107</sup> Џејмс Медисон и Томас Џеферсон, као лидери јужних држава, којима није било у интересу да центар избављује углавном северне презадужене државе, пристали су на план центра, тј. план Александра Хамилтона, тек када су од њега класичном политичком трговином успели да издејствују да престоница нове државе буде на реци Потомак (Вашингтон), дакле ближе јужним државама или унутар њиховог географског домена, а не у некој

---

<sup>107</sup> Jeffrey Frieden, *Lessons for the euro from early American monetary and financial history*, Bruegel, Brussels, 2016, стр. 12-13; Christopher Shortell, *Rights, Remedies, and the Impact of State Sovereign Immunity*, State University of New York Press, Albany, 2008, стр. 29; Carl Abbot, *Political Terrain Washington D.C. – from Tidewater Town to Global Metropolis*, The University of North Carolina Press, 1999, стр. 29-30.

од северних држава (нарочито у Њу Џерзију или Пенсилванији, као најозбиљнијим кандидатима). Аграрне државе америчког Југа су се бојале да нови центар не постане експозитура интереса индустријализованих држава на северу федерације, и зато су инсистирале на престоницу у новом федералном округу (*federal district*), ван географског и политичког домена онога што се тада перципирало као амерички Север. Дакле, у питању је била размена – Југ је дао Северу федерално преузимање дуга федералних јединица, а Север Југу локацију за престоницу по његовој жељи.

Иако је криза избила брзо, и федерални центар притекао у помоћ презадуженим државама, све то није значило формирање обрасца, који ће у будућности водити сличним исходима, без обзира на дужнички контекст. Ова криза је заправо поставила преседан у смислу *могућности* (дакле, не и обавезе или строге извесности!) да центар у будућности избави неку неодговорну јединицу, али само под условом да одговорне јединице, чији је пристанак за акцију центра потребан, могу да добију од неодговорног актера неки уступак који је њима од значаја. Уколико контрапунде нема, центар нема механизме којима би натерао одговорне државе да помогну неодговорној.<sup>108</sup>

Како се центар понашао када већина држава тражи федерално преузимање дуга или се барем одлучно не противи томе? Како је показала друга дужничка криза у САД, центар је тада био немоћан да се одупре притиску дужника. Наиме, након рата са Британијом из 1812. године, федералне јединице које су сносиле високе трошкове борбе су се обратиле потом центру за помоћ, и њихове молбе су биле услишене.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Треба имати у виду да је током XVIII и XIX века амерички Сенат (чија је већинска сагласност неопходна да би било који акт постао закон) био састављен од сенатора, који нису били бирани на општим изборима у датој држави, већ од легислатура федералних јединица (видети: Миодраг Јовичић, *op. cit.*, стр. 125). На тај начин је за сваки федерални закон или политику била неопходна (макар и у посредном или оквирном смислу) сагласност органа федералних јединица. Када је прекинута веза између сенатора и легислатура федералних јединица, сенатори су добили много већи маневарски простор да пристану на многе федералне политике, па и оне супротне интересима органа федералних јединица, на које не би смели или могли пристати да је задржан стари начин регрутовања у Сенат.

<sup>109</sup> С. Randall Henning, Martin Kessler, *Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union*, Bruegel, Brussels, 2012, стр. 10; Jonathan Elliot, *The Funding System of the United States and of Great Britain*, Blair and Rives, Washington, 1845, стр. 554-555.

Овде је за избијање кризе федерализма пресудан ратни контекст конфедералног периода. То јест, ако је конфедерација пре прерастања у федерацију повукла за собом ратни јавни дуг, онда је тај "багаж" могао бити искоришћен од стране федералних јединица за политичку трговину у новом контексту федерације, а могао је бити и изговор за неодговорност федералних јединица у сваком будућем ратном контексту федерације. Сви позитивни предуслови, у стању да блокирају пребацивање одговорности на центар, а наслеђени из богатог колонијалног и конфедералног периода, немају снагу уколико већина федералних јединица не жели да пружи отпор политикама избављења федералног центра. То значи да је за потпуни кредибилитет центра да неће ни у ком случају избављати презадужене јединице пресудно нешто друго, неки други институционални фактор, који се налази ван пуког дуалитета политички органи федералних јединица – политички органи федералног центра, и то, невезано за то да ли и колико федералне јединице калкулишу са ставовима и интересима властитог електората када занемарују принцип властите одговорности.

Трећа криза је је избила 1839. и трајала је до 1843.<sup>110</sup> Избила је тако што је неколико држава почело јавно да истиче захтеве центру за избављењем, а завршила је тако што су све банкротирале, с обзиром да центар није притекао у помоћ. Узимајући у обзир бројне Роденове разлоге, због којих тврди да до преузимања дуга овог пута није дошло, можемо издвојити следећа два: 1) предисторија ранијих избављења, 2) институционално неискуство скоро свих банкротираних јединица, односно одсуство колонијалног и конфедералног искуства, с обзиром да се радило углавном о јединицама насталим након оснивања федерације. У погледу првог разлога, заговорници избављења нису само истицали преседане из 1790. и 1812. године (које је одликовао ратни или пост-ратни контекст), већ и избављење дисктрикта Колумбија, у којем је смештена престоница Вашингтон.<sup>111</sup> Али, треба имати у виду да дистрикт Колумбија није федерална јединица, која има политичку тежину у савезним органима власти (чак ни данас), већ да се налази под директном

---

<sup>110</sup> Jonathan A. Rodden, *Hamilton's Paradox – The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, New York, 2006, стр. 57-71;

<sup>111</sup> Alan Lessof, "Washington, DC 1828-1854", у: *Cities in American Political History*, (ур: Richardson Dilworth), CQ Press, Thousand Oaks, 2011, стр. 136.

одговорношћу и посредном управом самих савезних органа, тако да ту нема говора о преседану и случају (суб)федералног јавног дуга на који би државе-дужници имали морално право да се позивају. Оно што се, ипак, може донекле разумети као дилема, али само неких држава (попут Флориде), тј. оних које су велики део својих обвезница издавале преко својих јавних банака током свог предржавног периода, док су још биле под директном супервизијом Конгреса као територије без државног статуса, дакле када су имале статус сличан статусу федералног дисктрикта Колумбија. То је могло створити илузију код њих да се у погледу политике јавног дуга ништа није променило, и да је разумно тражити од центра исти третман, који је добио и дисктрикт уочи избијање кризе дуга.<sup>112</sup> У погледу другог разлога, све државе осим Мериленда и Пенсилваније, које су банкротирале, биле су новонастале: Арканзас, Флорида, Илиноис, Индијана, Луизијана, Мичиген и Мисисипи.

Федералне јединице су се позивале и на још један аргумент, а то је, да ће банкротом многи инвестициони пројекти, покренути на субнационалном нивоу, бити прекинути, а што ће се негативно одразити на свеукупни привредни напредак САД. Роден нам пружа фин пресек кумулације државних дугова. Почетком друге деценије XIX века, дугова јединица није било или су они били врло ниски. Буџети су такође били мали, и није било непосредног опорезивања. Државе су од пореза на имовину и прихода од продаје новостечене земље, могле да финансирају одређене јавне пројекте. А да би могле да финансирају пројекте већих размера, као што су железнице, јавне банке или канали, морале су да прибегну политици дуга, како не би уводиле директне порезе или повећавале постојеће. Мислиле су да ће дугове вратити каснијим приходима од продаје земље (којој ће скочити цена због нове инфраструктуре) или од јаче наплате пореза на имовину (којој би у том контексту такође порасла вредност). Оно што је додатно потхрањивало овакву њихову фискалну илузију,<sup>113</sup> јесу трансфери, које је центар свим федералним јединицама

---

<sup>112</sup> Но, то опет није свакако разлог да ми у нашем истраживању случај дисктрикта изједначимо са случајевима банкрота осталих федералних јединица.

<sup>113</sup> Wallace Oates, "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", у: *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*, (ур: G. Brennan et al.), Australian National University Press, Sydney, 1988, стр. 66-68.

додељивао од суфицита федералног буџета, пропорционално становништву сваке јединице, као и увек нови земљишни поседи, којих се центар одрицао у корист новостворених држава. Роден, као пример, до каквих неслућених висина је ишла фискална илузија код појединих јединица, наводи пример Мичигена, који је са популацијом од 200 хиљада становника и државном имовином вредном 43 хиљаде долара, закључио дугове у висини од 5 милиона долара!<sup>114</sup>

Џонатан Роден је, ипак, само половично био у праву, када је покушао да објасни зашто је 1790. и 1812. дошло до преузимања дугова, а 1839-1843. није.<sup>115</sup> По њему, претходна два пута смо имали захтеве јединица, који су имали *национални*, тј. *општи* карактер, док је у трећем случају карактер субфедералних захтева био искључиво *партикуларан*, те га је као таквог било немогуће преточити у националну, федералну политику, коју би подржале и оне јединице без учешћа у оним пројектима, од којих су бенефите могле да имају само неке. Међутим, као што смо видели, то може бити тачно једино у случају кризе из 1812, не и оне из 1790. И у још нечему је погрешио. Његова тврдња,<sup>116</sup> да су последице ове треће кризе биле толико јаке, у погледу одсуства будућих очекивања поверилаца да ће центар икада више избављати

---

<sup>114</sup> Занимљиво је истаћи следеће – чињеница да су структуру дугова јединица у трећој кризи углавном чинили зајмови страних поверилаца (нпр, 64% дуга Пенсилваније, око 50% Арканзаса и Флориде, 100% Илиноиса), за разлику од прве федералне кризе, када су они износили само 15% укупног дуга, никако не може бити објашњење зашто је центар у трећој кризи одбио да покрије дугове, а у првој није (под претпоставком веће незаинтересованости за враћање дуга страним држављанима, односно одиозности према "екстерном задуживању" за разлику од "интерног"). Заправо, 1839-1843. јединице јесу прогласиле банкрот и нису намириле стране зајмодавце, али након неколико година, већина њих је одлучила да врати све дугове странцима, јер су увиделе све предности лаког приступа страним кредитним тржиштима, који подразумева репутацију дужника за све њихове будуће пројекте. Но, то су могле да ураде тек након неизбежног реструктурирања – ликвидације јавних банака, повећање пореских стопа, емисија акција железничких предузећа... А центар је 1790, чак, према страним кредиторима применио позитивну дискриминацију (!), јер није желео да изгуби репутацију да се даље задужује под релативно повољним условима у иностранству. Хамилтон је остварио свој план да се сав дуг странцима (Французима, Холанђанима и Шпанцима) врати у потпуности, тј. у висини обећаних камата, али да се домаћи кредитори намире по смањеној камати. Видети: Richard Sylla, "Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets", у: *Founding Choices: American economic policy in the 1790s* (ур: Douglas A. Irwin and Richard Sulla), The University of Chicago Press, Chicago, 2011, стр. 67; William B. English, "Understanding the Costs of Sovereign Default: American State Debts in the 1840's", *The American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 86, No. 1, 1996, стр. 259-261; G. Russell Kincaid, "Different lessons For Europe from American financial history – a counterpoint to Mr. Gaspar", *Journal of European Integration*, Taylor & Francis, 2016, стр. 4.

<sup>115</sup> Jonathan A. Rodden, *op. cit.*, стр. 65.

<sup>116</sup> *Ibid*, стр. 64.

федералне јединице из банкрота, такође је само делимично издржала тест времена. Тачно је да се матрица из треће кризе (суб)федералног јавног дуга поновила током "великих државних криза" из 60-их година XIX века и 30-их година XX века, тј. током Грађанског рата и Велике економске кризе, када није било захтева за пребацивањем одговорности, али није у праву када је у питању XXI век. Роден примећује и да се почетком 2000-их јавила краткотрајна политичка мобилизација која је заговарала "трансфере" као испомоћ у светлу "фискалних криза", које су погодиле делом федералне јединице, али да он не зна за доказе, који би нас водили закључку да су федералне јединице заиста спремне да одложе или избегну структурно прилагођавање својих буџета и дугова, на основу очекивања да ће их центар сигурно спасити од банкрота. Међутим, као што ће се видети, демантовала га је финансијска криза из 2008. године (да не идемо одмах са провером Роденове тврдње много даље у прошлост), барем када је реч о индиректној врсти банкрота – покривању дефицита неодговорних федералних јединица, ванредним трансферима из централног буџета.

У уводном делу смо већ навести да је у САД након избијања финансијске кризе из 2008. године, федерална власт у великој мери, путем директних новчаних трансфера, притекла у помоћ многим америчким федералним јединицама које су имале проблем са дефицитом.<sup>117</sup> Трансфери су изведени кроз два законска акта – Закон о америчком опоравку и реинвестицијама (*American Recovery and Reinvestment Act*) и Закон пословима (*Jobs bill*). Само у току 2010. године, федерални трансфери су скочили за преко 33%, тако да су чинили преко 40% онога што су јединице убирале порезима, за разлику од 30% пре кризе. Током 2011, ови трансфери су чинили преко 50% попуна буџетских рупа федералних јединица.<sup>118</sup> Закон о опоравку је претежно трансфере таргетирао ка попуни мањкова у сферама здравства и образовања, али је

---

<sup>117</sup> Видети опет: Jiri Jonas, *Great Recession and Fiscal Squeeze at U.S. Subnational Government Level*, International Monetary Fund, 2012, стр. 24; Видети такође: Katharine Bradbury, *State Government Budgets and the Recovery Act*, Public Policy Briefs, Federal Reserve Bank of Boston, No. 10-1, 2010, стр. 1-10.

<sup>118</sup> Радило се о импозантној суми од 140 милијарди долара која је у распону од две и по године додељена америчким федералним јединицама у сфери образовања и здравства, плус додатних 90 милијарди за секторе инфраструктуре (изградња аутопутева и транспорт) и образовање студената и деце са посебним потребама.

предвидео и фактичке субвенције за јединице кроз систем федералних обвезница (*Build America Bonds*), које би им омогућиле да се задуже преко федералног центра по много повољнијим условима, у циљу санације сопствених дефицита.

Да ова одлука центра није неочекивана и настала *ex nihilo*, већ да је уско повезана са појачаним кооперативним федерализмом из XX века, сведочи нам рад Криса Едвардса под називом "Фискални федерализам у Сједињеним Државама" (*Fiscal Federalism in the United States*).<sup>119</sup> Видећемо да је центар постао толико уплетен у компликоване политике на субнационалном нивоу, да му је после било тешко да оправда своје потпуно одсуство у кризи дефицита, која је на истом нивоу наступила.

Како Едвардс примећује, данас у САД постоји око 1100 "грантова помоћи" федералним јединицама (*Grants-in-Aid system*), приликом чега, сваки грант има своја правила и начела, што доприноси сложености и нетранспарентности фискалних односа центра и јединица. Федерални грантови јединицама су трећа ставка федералног буџета, одмах после социјалних и издатака за одбрану. Оно што је током XIX века, а нарочито пре Грађанског рата било незамисливо. Иако су и тада могли да се чују гласови у Конгресу који су предлагали федералне грантове, глатко су одбијани и до краја тог века их (осим једног изузетка) практично није било.<sup>120</sup> Грантови су постепено појачавани почетком XX века, тачније након 1913. године, када је, увођењем директног пореза на приход, федерална влада стекла знатно већа средства са којима је потенцијално могла да се умеша у финансирање субнационалних политика.<sup>121</sup> Од самог почетка је, без обзира на разноврсност и различите критеријуме грантова, устаљено начело – сваки долар пренетог гранта са федералног нивоа, мора бити упарен са једним доларом од стране федералне

---

<sup>119</sup> Chris Edwards, "Fiscal Federalism in the United States", у: *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States*, (ур: Jason Clemens, Niels Veldhuis), Fraser Institute, 2013, стр. 31-42.

<sup>120</sup> Први условни грант је био *Мориллов закон* из 1862. (центар је додељивао земљишне парцеле јединицама за изградњу колеца тачно одређене намене).

<sup>121</sup> Тако 1902. и 1913, примећујемо да је удео грантова у буџетима федералних јединица и локалне власти испод 1%, да би он нарастао 1922. и 1927. изнад 2%, односно 1.5%. Видети: John J. Wallis, Wallace Oates, "The Impact of the New Deal on American Federalism", у: *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, (ур: Michael D. Bordo, Claudia Goldin, Eugene N. White), University of Chicago Press, 1998, стр. 157.



јединице, чија се политика финансира респективним грантом.<sup>122</sup> Само у периоду 1930-1960, број федералних грантова је скочио са 15 на чак 130!<sup>123</sup> Али, још већи талас пролиферације грантова је уследио у накнадном периоду, за време председниковања Линдона Џонсона, када је у периоду 1960-1970, број грантова порастао са 130 на чак 530! Сада је домен федералне помоћи проширен и на такве области као што су становање, урбано планирање, образовање, здравство и многе друге сфере. Председници Никсон и Картер су критиковали конфузију и бирократизам ових федералних шема, и донекле су смањили њихов број (у комбинованим мандатима Никсона и Картера број грантова је опао на 434). Нешто значајније кораке у том правцу је направио тек Реган, који је број грантова, за само 5 година његовог мандата, смањио за сто (на 334).<sup>124</sup> Међутим, након Регана ниједна администрација није зауставила, а камоли смањила раст федералних трансфера. У временском распону 2000-2010, износ грантова се скоро удвостручио са 653 на 1122! А имајући у виду да је данас устаљено начело да 1 долар гранта, иде руку под руку са 2 долара субнационалне потрошње, онда и не чуди што је центар одлучио да покрије скоро половину буџетских рупа (преко 40% како смо већ истакли) након кризе дефицита из 2008.

---

<sup>122</sup> Едвардс добро примећује да је ова мера само могла да подстакне претерану субнационалну јавну потрошњу и инфлацију финансираних политика, али и раст субнационалне бирократије, зато што је спровођење растућег броја кооперативних политика, морао да надгледа увек растући број јавних агенција и специјализованих тела. Иако је било држава, које су се одупирале постојању федералних субвенција, временом су схватиле да им се не исплати да стоје по страни, јер ако не прихвате грантове, њихови грађани ће остати ускраћени за какав-такав новац, који се на нешто може утрошити, док ће свакако исти ти грађани плаћати кроз федералне порезе, царине и таксе за грантове другим федералним јединицама. Едвардс даје и два примера како се амбивалентним речником федерални законодавац потрудио да заобиђе уставне оквире, који јасно дефинишу надлежност центра. Нпр, 1916. је федерални грант био предвиђен за изградњу "поштанских путева" (поштански путеви су спадали у федералну надлежност – чл. I, 8-7. Устава), али је Конгрес категорију "поштански" дефинисао у гранту врло широко. 1911. је донет грант који је предвиђао федералне дотације за превенцију шумских пожара, у оним шумама које се налазе близу пловних река, што је двосмислено и преносно могло да се тумачи као да за сврху има олакшавање "међудржавног трговине" (ова врста трговине такође спада у федералне надлежности, према чл. I, 8-3. Устава).

<sup>123</sup> 1934. године, почетком Њу Дил епохе, удео федералних грантова у буџетима јединица и локалних власти је износио преко 13%, да би касније почео да пада углавном на нешто испод 10%, а од 1962. поново долази на ниво од скоро 13%, углавном нставља да расте и никада се не спушта испод 10%, Видети: John J. Wallis, Wallace Oates, op. cit., ibid.

<sup>124</sup> Како Едвардс истиче, циљ ове "сече" федералних субвенција, јесте реализација Реганове верзије "Новог федерализма", тј. што веће разграничење одговорности свих нивоа власти за финансирање властитих надлежности.

Осим што овај амерички систем федералних дотација, по Едвардсу, изазива негативне економске ефекте, које смо делом поменули и у делу 1.2 (повећање федералних пореза, федералног јвног дуга и интерфедералне рокаде), постоји и низ политичких последица: 1) непоклапање грантова са реалним потребама грађана (злоупотреба фондова), 2) смањење политичке иновативности и диверзитета ("један калуп за све"), 3) бирократизација, 4) оптерећење политичког система регионалним и локалним темама, и посебно 5) губитак политичке одговорности. У погледу ове последње последице, вреди пренети мишљење Криса Едвардса у потпуности: *"Три нивоа власти у Сједињеним Државама више не личе на јасно слојевити колач из XIX века. Они су сада пре као један збркан и проширан колач надлежности које продиру у све слојеве. Федерални трансфери су отежали грађанима да лоцирају који је ниво власти одговоран за дати политички исход. Сва три нивоа власти играју велику улогу у таквим областима као што су транспорт и образовање, чинећи одговорност неухватљивом. Да би ствари биле горе, политичари су постали вешти у упирању прстом на кривицу других нивоа власти, као што је постало очигледно након урагана Катрина из 2005. Када је сваки ниво власти одговоран за неку активност, ниједан није одговоран"*.<sup>125</sup>

Истини за вољу, иако није сваки федерални грант, или талас федералних грантова које смо поменули од почетка XX века до данас, покренут са мотивацијом да се покривају субфедерални дефицити, ипак је било таквих и пре овог из последње кризе о којем смо до сада говорили.<sup>126</sup>

Први трансфер, који је несумњиво био мотивисан покривањем буџетских рупа федералних јединица, био је Закон о запошљавању на јавним радовима (*Public Works Employment Act*) из 1976. Он је директно везан за рецесију 1973-1975, која је оставила трага на буџетски баланс великог броја федералних јединица или локалних власти. Као критеријум, који је послужио за расподелу новца из овог закона, послужила је стопа незапослености – све државе изнад одређеног нивоа незапослености

---

<sup>125</sup> Chris Edwards, op. cit., стр. 41.

<sup>126</sup> Gerald Carlino, Robert Inman, *A Narrative Analysis of post-World War II Changes in Federal Aid*, Research Department – Federal Reserve Bank of Philadelphia, 2013, стр. 12, 13, 21.

(постављен врло ниско на 4.5% и 6.5%) су могле да конкуришу за помоћ центра. Иако је председник Форд ветирао закон, Сенат и Представнички дом су оборили вето и закон је ступио на снагу. Укупна сума предвиђених трансфера је износила за оно време импозантних 3.25 милијарди долара. Други трансфер је био у оквиру Закона о економском стимулусу (*Economic Stimulus Appropriations Act*) из 1977. Он је у ствари само продужетак претходног закона, јер многе државе нису успеле да се изборе са буџетским притиском ни наредне године након претходног трансфера. Овога пута сам председник Картер је био иницијатор закона, а оба дома Конгреса су изгласала закон. Висина трансфера је била додатних 4 милијарди долара за субнационални ниво. Трећи трансфер вредан помена је спроведен кроз Закон о пословима, расту и пореском изузећу (*Jobs and Growth Tax Relief Reconciliation Act*) из 2003, у износу од 10 милијарди долара, распоређених на две фискалне године (2002/2003 и 2003/2004). У питању је била експлицитна федерална помоћ за буџете федералних јединица, које нису могле буџете да прилагоде рецесији из 2001. Новац се расподељивао по једној формули, која је за основу имала популацију у федералној јединици.

#### *Структура федералних прихода*

Данас се највећи део федералног америчког буџета пуни директним порезом на приход. Тако је у 2011. години, 55.3% федералног буџета попуњено овим типом пореза, док су у 2014. индивидуални и корпоративни порези на приход чинили 57% федералног буџета.<sup>127</sup> Тек 26.5% буџета се пунило овим порезом 1934. године, али након 1942. када је тај проценат био 54.5%, никада више није падао испод 50%. Било је чак година када је он био екстремно висок, као током ратне 1944. када је износио 79%, мада није много био нижи ни током мирнодопске 1962. када је износио 66.3%.<sup>128</sup> Нема сумње да би без пореза на приход многе активности и политике федералне владе биле значајно смањене, а можда и привремено или трајно паралисане. Значај овог пореза за САД добро истиче Џорџ Маври, подукавши да је

---

<sup>127</sup> *Fiscal Year 2013 – Historical Tables (Budget of the U.S. Government)*, Office of Management and Budget, Washington, 2010, стр. 33; Molly F. Sherlock, Donald J. Marples, *Overview of the Federal Tax System*, Congressional Research Service, Washington DC, 2014, стр. 14.

<sup>128</sup> *Ibid*, op. cit., стр. 32.

увођење овог пореза на федералном нивоу можда најсвеобухватнија реформа у току новије америчке историје: "Скоро је немогуће замислити како би већина социјалног законодавства могла да заживи након 1912. да је била финансирана без пореза на приход. Недостатак овог пореза би значио скоро потпуну блокаду било које владе која жели да прерасподељује доходак на регуларан начин. Модерна демократска држава социјалних услуга, у ствари, вероватно више почива на порезу на приход него на било којој другој законодавној мери".<sup>129</sup> Следствено, врло је тешко помислити на који би начин индиректна избављења федералних јединица из шкрипца буџетског дефицита, током друге половине XX века и почетка XXI века, била могућа, да не постоји овај извор федералних прихода.

Порез на приход је први пут уведен у САД тек 1862. ради финансирања ратних напора америчког Севера у Грађанском рату (1861-1865) против америчког Југа.<sup>130</sup> Порез је укинут након нешто више од 10 година. Поново је уведен као законска мера 1894. од стране Конгреса, али је само годину дана након тога, Уставни суд прогласио закон неуставним.<sup>131</sup> Порез на приход је поновно уведен, али не у општем виду који би обухватио и приход индивидуалних обвезника, већ само корпоративни приход, и то кроз закон под називом Корпоративни закон о акцизама (*The Corporation Excise Tax*).<sup>132</sup> Исте године је Конгрес усвојио XVI амандман на Устав САД, који је након одговарајуће ратификације у парламентима федералних јединица, ступио на снагу тек четири године касније (1913). Амандман је предвиђао успостављање права Конгреса да прописује и прикупља порезе на приход било које врсте. Тек након овог амандмана, Конгрес је био сигуран да може донети посебан закон о општем и федералном порезу на приход крајем 1913. године, без страха од судске дерогације закона, услед његове потенцијалне неуставности.<sup>133</sup> Теоретски, неки будући Конгрес поседује право да овај амандман укине и замени новим, али се чини да је законодавац

---

<sup>129</sup> Robert Stanley, *Dimensions of Law in the Service of Order - Origins of the Federal Income Tax 1861-1913*, Oxford University Press, New York, 1993, стр. 5-6.

<sup>130</sup> William J. Federer, *The Interesting History of the Income Tax*, Amerisearch, 2004, стр. 35, 37.

<sup>131</sup> Roy G. Blakey, Gladys C. Blakey, *The Federal Income Tax*, The Lawbook Exchange, New Jersey, 2006, стр. 17.

<sup>132</sup> Ibid, стр. 49.

<sup>133</sup> Ibid, стр. 61-64, 95.

сасвим добро заштитио ово своје ново уставно право убирања пореза на приход, ако се узме у обзир да је један једини уставни амандман икада укинут путем доношења неког новог амандмана (XXI амандман 1933. године), заправо XVIII амандман, којим је уведена прохибиција, тј. забрана продаја алкохола на федералном нивоу у периоду 1918-1920.<sup>134</sup> Не постоји неки "екстерни" политички фактор, који утиче на постојање или укидање овог пореза у виду, на пример, референдума грађана. Америчка политичка класа, до сада, није показивала интерес за укидањем овог важног извора федералних прихода, што је и разумљиво, јер ретко ко "сече грану на којој седи".

### *Карактер федералног устава*

Амерички устав је донет крајем XVIII века, дакле свакако не припада групи савремених устава, који су донети у прогресивној епохи – уочи или након Првог светског рата. У њему нема социјалних права, чије је остваривање дужан да штити федерални центар на целој територији САД, тј. онога на основу чега су поједини европски уставни судови пресуђивали у корист банкротираних федералних јединица да не би, у супротном, грађани датих јединица остали "ускраћени" за неко право овог типа гарантовано федералним уставом.

Амерички уставотворац је, ипак, предвидео могућност промене устава путем амандмана.<sup>135</sup> Од три могуће опције, две су до сада примењене у пракси. Прва подразумева да амандман мора бити одобрен од 2/3 посланика оба дома Конгреса, а затим од парламената 3/4 федералних јединица. Друга подразумева такође одобрење амандмана од 2/3 посланика Конгреса, али уз накнадно непосредно одобрење грађана 3/4 федералних јединица. Ауторка Милер сматра да чињеница, да је за 200 година донето само 17 амандмана на устав (након првих 10 који су донети одмах након устава), говори сама по себи, колико је тешко на овај начин мењати амерички устав.<sup>136</sup> Међутим, ова ауторка подсећа да је ово само формални, тј. директни начин

---

<sup>134</sup> Mark Lawrence Schrad, "Constitutional Blemishes: American Alcohol Prohibition and Repeal as Policy Punctuation", *The Policy Studies Journal*, Vol. 35, No. 3, 2007, стр. 435.

<sup>135</sup> Sarah Miller, "Amendment Process", у: *The U.S. Justice System: Law and constitution in early America*, (ур: Steven Harmon Wilson), ABC-CLIO, Santa Barbara-Denver-Oxford, 2012, стр. 404-405.

<sup>136</sup> Ibid.

промене устава, и да је амерички устав могуће мењати неформално (индиректно). Конгрес или председник у својим актима могу екстензивно примењивати своја овлашћења, а Врховни суд то може подржати у својим уставно-судским поступцима, тако што акте проглашава у складу са уставом, или одбија као супротне уставу. Дакле, можемо овај индиректни начин промене устава свести само на улогу Врховног суда, и његову јуриспруденцију.

У смислу промене путем амандмана, сматрамо да је амерички устав "тврђ", а у смислу промене путем јуриспруденције Врховног суда "мек". Због великих импликација које одлуке Врховног суда производе на јавне финансије, у контексту федералних односа, неопходно је уставно-судској пракси посветити посебну пажњу.

Можемо се сложити са Едвардом Вајтом да мишљење Бруса Акермана, представља срж доминантне парадигме америчке правне науке, у погледу начина промене америчког устава током историје.<sup>137</sup> Вајт издваја Акерманово учење о "конституционалним моментима", када амерички народ "суспендује" обичну политику ради "трансформативне промене". Три су таква момента према Акерману: 1) само оснивање САД, када је донет устав, 2) Грађански рат за којим је уследио XIII, XIV и XV амандман, 3) легитимација активистичке савезне владе, током и након Велике депресије. Акерман, ипак, посебно истиче трећи уставни моменат (који он назива још и Њу Дил моменат) као уникатан, јер је у овом случају "трансформативна промена" спроведена не путем уставних амандмана, већ кроз уставно-судску револуцију унутар уставног права. Ову револуцију је иницирао председник, заједно са Конгресом, ратификовао народ на неколико председничких избора, и коначно ратификовао Врховни суд својим одлукама. Сагласно овоме, Њу Дил је, прошавши кроз ова три институционална степеника, померио традиционалне међе хоризонталне и вертикалне поделе власти у САД, чиме је сигнализирани почетак нове уставне епохе.

Њу Дил се може оценити као скуп закона иницираних и усвојених у Конгресу, на таласу првог изборног успеха председника Френклина Рузвелта. Ови закони су по

---

<sup>137</sup> G. Edward White, *The Constitution and the New Deal*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 2000, стр. 26.

свом садржају били без преседана у дотадашњој америчкој историји, јер су регулисали оно што, до тада, никада није било регулисано или су задирали у домене политика федералних јединица.<sup>138</sup> Такви су били, на пример, закони о банкарству и златном стандарду, пољопривредној политици и аграрним зајмовима, зајмовима на некретнине, националном индустријском опоравку (стварање федералних агенција под надзором председника, које су регулисале националну индустрију, као и система јавних радова). Већину ових закона је касније, у истом или донекле измењеном облику, Врховни суд прогласио за уставну. Међутим, било би пренагљено тврдити да је "све" што се тиче конституционалне револуције, у овом смислу, кренуло тек са Њу Дилом.

Заправо су нагли пораст броја федералних агенција током 30-их година XX века, и усвајање Закона о административној процедури (1946), који је коначно правно уобличио и легализовао федералне агенције, утицали на стварање перцепције о "пресудности" Њу Дила за поменути конституционалну револуцију.<sup>139</sup> Али, прву федералну агенцију, много пре Њу Дила, основао је Конгрес 1887. године, онда када је делегирао део својих овлашћења на Међудржавну трговачку комисију (*Interstate Commerce Commission - ICC*).<sup>140</sup> Друге деценије XX века, креирано је још неколико федералних агенција, а до тог периода, Врховни суд у поступку судске ревизије и контроле њихових одлука, био је прилично либералан.<sup>141</sup> Када је ICC стекла право да утврђује висину железничких такси 1906. године (*Hepburn Act*), критичари експанзије федералне власти су тврдили да се више не ради само о питању делегираних овлашћења, него о преузимању легислативних овлашћења у датом домену, па чак и судских, у одређеном смислу.<sup>142</sup> Током 30-их година, наизменично су се смењивале фазе опречног односа Врховног суда према постојању и раду федералних агенција.<sup>143</sup> Већ постојећи благодоклони однос Врховног суда према агенцијама се продужио и у

---

<sup>138</sup> Arthur Meier Schlesinger, *The Coming of the New Deal (1933-1935)*, A Mariner Book, Boston, 2003, стр. 20-21.

<sup>139</sup> G. Edward White, *op. cit.*, стр. 95.

<sup>140</sup> *Ibid*, стр. 97-98.

<sup>141</sup> *Ibid*, стр. 100.

<sup>142</sup> *Ibid*, стр. 100-101, 113.

<sup>143</sup> *Ibid*, стр. 108, 110, 116, 119-120.

првих 5 година треће деценије XX века, да би у двогодишњем периоду почевши са 1935. годином дошло до преокрета. Суд је вратио у своју јуриспруденцију принцип поштовања "поделе федералне власти". Неколико закона који су уводили нове агенције су проглашени за неуставне. Врховни Суд се руководио троструком аргументацијом: 1) флексибилност агенција, 2) експертиза агенција, 3) лимити делегираних овлашћења. Уважена је способност агенција да одговоре на комплексна питања, на основу њихове специјализације и адаптивности, али се сматрало да то не би смело да значи преношење овлашћења да се стварају нова правила, без икаквих конкретних упутстава, смерница или оквира, унутар којих би делатност агенција морала да се креће. Две године касније, Врховни суд је прибегао опречном резонувању и потврдио уставност одређених агенција, по истом основу на основу којег је раније друге агенције и акте прогласио неуставним. Може се рећи да је федерални систем агенција правно коначно уобличен тек 1946. доношењем кривог закона о административној процедури (*Administrative Procedure Act*), који је успоставио стандарде за сваку будућу федералну агенцију. На основу овог закона федералне агенције и данас постоје и раде, и битно је нагласити да овај режим касније није оспораван пред Врховним судом. Вероватно зато што је овај закон донео три новине у раду агенција који ранији акти нису знали: 1) агенције морају публиковати све своје одлуке, 2) не смеју да комбинују тужилачке и квази-судске функције, 3) морају саслушати мишљење заинтересованих актера у свакој фази процеса доношења одлука, као и пристати на судски надзор над оправданошћу тих одлука, које су морале бити засноване на "супстанцијалним аргументима", а у супротном би биле као "арбитрарне" и "каприциозне" – укидане.

Оно што је понекад знало да важи као образложење Врховног суда за обарање неких Њу Дил закона (неуставно делегирање законодавних овлашћења), то никада није важило приликом оцене уставности одлука извршне власти у домену спољне политике.<sup>144</sup> У то време се јавила дилема да ли споразуми са страним владама, које закључи председник, без одобрења Сената, могу имати исти правни статус као и

---

<sup>144</sup> Ibid, стр. 65, 68, 72, 79.



међународни споразуми, који имају сагласност Сената, и, ако имају, да ли такав споразум председника може да има превагу над законима федералних јединица, који се тичу права и обавеза проистеклих из спорова, ако су ти спорови за узрок имали неки акт/делатност стране владе. Судије Врховног суда током 30-их година прошлог века ниједном нису имали недоумице око тога да (када је по среди материја која задире у спољну политику и дипломатију) "права федералних јединица не постоје".

Промена америчког устава која је извршена на овај начин, путем јуриспруденције Врховног суда, није утицала на појаву директних случајева избегавања неодговорних јединица од стране федералног центра, али је итекако омогућила експлозију федералних агенција и програмских политика централне власти, које су за ефекат имале покривање дефицита неодговорних америчких федералних јединица у другој половини XX и на почетку XXI века.

#### **4.1.2 Канада**

##### *Колонијално наслеђе*<sup>145</sup>

Прва трајна колонија на територији данашње Канаде је настала 1608. Године, под именом Квебек. Основали су је Французи, којима је француски краљ давао монополе на трговину крзном. Међутим, за разлику од колониста 13 британских колонија, који су у великим бројевима хрлили на нови континент, у случају Канаде, тј. Квебека, осим пар трговачких испостава, није забележен већи прилив становништва из Француске. Да би појачао насељавање, министар Луја XIII, кардинал Ришеље, одлучује да формира колонијалну компанију "Нова Француска", којој је круна доделила све монополе и земљу на територији Северне Америке, уз обавезу да та компанија у наредних 15 година привуче барем 4,000 сталних становника колоније. У том периоду егзистирао је врло једноставан начин управе на челу са гувернером, кога

---

<sup>145</sup> Roger Riendeau, *A Brief History of Canada*, Facts On File, New York, 2007, стр. 37-38, 44-45, 47, 50, 52, 53, 79, 84, 88-89, 93, 106, 136-178.

је предлагала компанија, а потврђивао краљ. Али, након смрти оснивача компаније и првог гувернера Семјуела Шаплеа, управа у Квебеку се свела практично на рад римокатоличких организација, којима су руководили језуити.

Компанија "Нова Француска" је 1645. продала сав свој монопол и права новој компанији под називом "Компанија насељеника". То је донело и модификације колонијалне управе. Поред гувернера постојао је и Савет. Њега су чинили гувернер колоније, локални гувернер града Монтреала, представници језуита и избрани представници колониста. Савет је акумулисао све три гране власти у себи. Без обзира на ове демократске елементе у органима власти, главна оса политичког сукоба у то време је била на релацији гувернер-бискуп, а на гувернер-изабрани представници. Управа се показала неефикасном и слабом, а ни број насељеника није значајније порастао. То је довело до слома компанијске управе над Квебеком.

Наредна етапа обликовања колонијалне управе је оставила трајни печат све до краја француске владавине тим просторима. У периоду 1663-1672, краљ Луј XIV и његов министар Колбер, реорганизовали су колонијалну управу по узору на ону, која је тада постојала у француској континенталној провинцији. Краљ је најпре прокламовао своју апсолутну власт када је у питању сваки француски посед у Северној Америци. Затим је ту власт делегирао на свог министра поморства, који је имао овлашћење да одобри или блокира сваку политичку иницијативу, која би дошла од колонијалног Савета, органа који је заседао у самој колонији. Савет је акумулирао целокупну власт у својим рукама и њега су чинили гувернер, бискуп, службеник који се звао интendant, тужилац, пет саветника и секретар, али је гувернер ипак имао премоћ, с обзиром да је могао да ветира сваку одлуку осталих чланова Савета.

У целом периоду француске управе Северном Америком и Квебеком видимо контекст готово сасвим супротан од оног који је постојао у 13 британских колонија. Не само да се не примећује колонијални елан за насељавањем нових територија, већ су и политичке институције француских колониста далеко слабије развијене од оних које су развијене од стране британских. Не само да не постоји потпуна политичка

самоуправа, као у случају "аутономних" колонија, које демократски бирају гувернера уз једину обавезу да не доносе законе супротне британским, већ не постоји уопште ни представничко тело, које потврђује свој ауторитет у политичким окршајима са гувернером, именованим од стране колонијалне матице (као у Вирџинији, на пример). Такође, све политичке промене су инициране у матици и, по свему судећи, ниједна од њих није дочекана са резигнацијом или активним одобравањем локалног становништва. Оно је стајало пасивно и по страни током свих ових промена. Све ће то много утицати на слаб или закаснили политички идентитет канадских колонија и њихову превелику привезаност за колонијални центар и очекивања од њега.

Након Седмогодишњег рата, целокупно подручје онда насељене Канаде прелази из француских у енглеске руке.<sup>146</sup> Најпре је уследила војна британска управа – три дистрикта Монреал, Квебек и Троа-ривјер су имали по једног гувернера, који је био одговоран британском генералу стационираном у Њујорку, мада су Британци настојали да сачувају максимум француских институција, поготово у сфери судства. Онда је уследила *Прокламација*, којом су Британци гарантовали постојање представничких институција. До расписивања избора гувернер је могао да влада заједно са Саветом, именованим са његове стране. Међутим, гувернер је оклевао да распише изборе и никада их није расписао на основу ове прокламације, јер према британским законима није било дозвољено римокатолицима да заузимају политичке положаје, а није било јасно како би се легитимисао режим у којем неколико стотина протестаната има све представнике у скупштинском телу, док 70,000 римокатолика нема ниједног. Британске власти су брзо схватиле да на овај начин не могу организовати представничке институције. Зато је 1774, и уз сагласност колонијалног центра, донет Акт о Квебеку (*Quebec Act*), који је омогућио римокатолицима да заузимају јавне положаје на територији Канаде, али није предвидео скупштински орган власти. Гувернер кога именује британска круна је на челу законодавног савета,

---

<sup>146</sup> Истини за вољу, Британци су пар деценија пре освајања највећег дела француских посела у Северној Америци, успели да присвоје једну малу француску колонију на обали Атлантика – Аркадију, и назвали је Новом Шкотском (*Nova Scotia*). Она је прва, од некадашњих француских колонија, од Британаца добила представничко тело као орган власти. Од Нове Шкотске су се 1784. издвојиле две колонијалне провинције – Њу Бранзвик и Кејп Бретон.

док чланове тог савета (међу којима може бити и римокатолика) именује управо гувернер, а на становници колоније.

Након завршетка америчког рата за независност и стварања САД, велики број протестантских британских лојалиста је пребегао у суседну Канаду. Пошто је број протестаната знатно и нагло нарастао, а с обзиром да су они у оквиру 13 колонија уживали благодати представничке владе, енглеске колонијалне власти Квебека одлучују да реорганизују организацију власти и да прибегну сегрегацији колоније. Квебек је доношењем *Уставног акта* 1791. године подељен на провинцију Горњу Канаду, коју су чинили углавном англофони протестанти, и провинцију Доњу Канаду, коју су чинили углавном франкофони римокатолици. На челу извршне власти сваке од провинција је био гувернер, одговоран генералном гувернеру британске Северне Америке (којег је постављала круна). Притом, гувернер сваке провинције није сам чинио извршну власт, већ је владао у Извршном савету, али је унутар савета располагао правом вета на све политичке одлуке. Законодавни орган је био посебна јединица власти и то као дводомно тело. Горњи дом је именовано гувернер и он се звао Законодавни савет, док је доњи дом као Законодавна скупштина бирана демократски.

Ова институционална решења нису решила акумулиране проблеме. Све одлуке скупштине могао је да ревидира недмократски биран горњи дом, а њих је такође могао да ветира и гувернер у Извршном савету. Најважнији приходи колоније су остали ван домашаја било какве контроле доњег дома. У обе провинције је почело да куља економско незадовољство (гувернери и извршни савети су оптуживани за корупцију), али је у Доњој Канади постојао и јак франкофонски националистички сентимент, који је колонијалну управу тумачио као угњетавање од стране англофоних протестаната. Због тога је у обе провинције избила побуна 1837, која је брзо угушена. Покушано је још једном да се "одозго" спроведе оптимална реформа.

Британски парламент је 1840. донео *Акт о унији*, којим су две дотадашње провинције спојене у Уједињену Провинцију Канаде. Организација власти је остала

иста каква је била у претходне две провинције, али су се посланици за јединствени скупштински дом бирали по начелу паритета – колико посланика долази са подручја некадашње Доње Канаде, толико долази са подручја некадашње Горње Канаде. С обзиром да је око 200,000 становника било у некадашњој Доњој Канади, ово је у пракси значило недовољну представљеност франкофоних римокатолика. И поред тога, гувернер је знао да користи изборни инжињеринг, како би још више умањио ову слабу представљеност франкофонаца, форсирањем избора у скупштину што је могуће већег броја (иако увек у мањини у Доњој Канади) англофоних кандидата. Поред ове осе сукоба, постојао је сукоб између конзервативне извршне власти и прогресивно-демократских снага у парламенту, које су чинили и англофони и франкофони политичари. Гувернер је оклевао да примени кабинетски принцип одговорне владе, иако је тај принцип био гарантован новим уређењем. Када је крајем 40-их реформистичка коалиција успела да издејствује примену начела одговорне владе, она се брзо распала услед поново ојачалих лингво-верских напетости. Наиме, у међувремену је број англофоних надмашио знатно број франкофоних становника колоније. Сада су се жалбе на неправедну репрезентацију и захтеви за сецесијом по први пут чули и на западу Канаде. С обзиром да је подједнак број посланика долазио са истока и запада колоније, теоретски гледано, већину, која би одржавала на једнаки начин интересе оба дела колоније, није било могуће остварити. Одлучујући тас на ваги су (у том периоду после пуне реализације представничког принципа) играли тзв. независни посланици, који су без икаквих принципа трчали са једне на другу страну и тиме изазивали изразиту нестабилност влада, које су се пребрзо смењивале, што је водило политичком ћорсокаку и неефективности.

Канадски политичари су овог пута решили да сами реше најновију политичку кризу, тј. да не чекају реформе "одозго" из Лондона. Сви релевантни политички актери, и англофони и франкофони, из скоро свих британских колонијалних поседа у Северној Америци – Канада, Нова Шкотска, Њу Бранзвик и Острво принца Едварда,<sup>147</sup> потписали су 1864. *Квебешке резолуције*, које су поставиле темељна

---

<sup>147</sup> Британска Колумбија је једина колонија која није била присутна на Квебешкој конференцији.

начела за устав независне Канаде. Сагласно њима, предвиђа се стварање федерације Канаде, са федералним јединицама-провинцијама (до тог момента британским колонијама) и централном федералном владом. Центар је добио резидуална овлашћења, право да убира све врсте пореза (провинције су могле само директни порез). Центар је чак добио право да врши ревизију и одбацивање оних закона федералних јединица, које оцени за неприхватљиве (!). У замену за ове привилегије центар је требало да годишње субвенционише федералне јединице у износу од 80 ондашњих центи по глави становника дате провинције, који нису били строго условљени (*earmarked*),<sup>148</sup> али су се најчешће користили у сферама образовања, транспорта и сл. Као што смо видели у случају САД, федералне субвенције овог типа (па још и систематски предвиђене), могу бити одличан подстицај за перпетуацију неодговорних јединица у погледу буџетског баланса, тј. за честу појаву индиректног избављења недговорних. Ипак, оно што је кључно у погледу *Квебешких резолуција*, јесте да су оне предвиђале федерално преузимање свих колонијалних дугова, који су постојали у том тренутку.<sup>149</sup> Укупан дуг провинција је био 88,6 милиона долара, од чега је 72,1 отпао на провинцију Канаду, а 8,7 и 7,8 на Нову Шкотску и Њу Брунзвик. Преузимање ових дугова је потом ушло и у први устав Канаде из 1867. (чл. 104).

Британска Канада је у односу на француску Канаду, доживела значајније промене у правцу политичког идентитета и аутономије. Али, те промене су дошле прекасно у односу на укупни колонијални стаж – демократски изабрана скупштина је пре стварања канадске федерације и независности од Лондона била у животу тек нешто више од шест деценија, а одговорна парламенту колонијална влада ни две деценије. Када се овај временски оквир упореди са оним који је одликовао представничка тела и одговорну владу 13 британских колонија из којих су настале САД, то заиста изгледа мало. Такође, први талас ових промена је инициран "одозго", тј. из Лондона, а не од самих колониста као у случају колонија-претходница САД. Међутим, ако се британска власт над колонијама Канаде поклопила са развојем одговорних

---

<sup>148</sup> Безусловни грантови провинцијама су поменути у чл. 118 канадског устава из 1867. Видети: John McMenemy, *The Language of Canadian Politics: A Guide to Important Terms and Concepts*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo-Ontario, 2006, стр. 397.

<sup>149</sup> Livio Di Matteo, *A Federal Fiscal History – Canada (1867–2017)*, Fraser Institute, 2017, стр. 9, 25.

политичких институција у Канади, она је са собом донела јак предуслов за каснију неодговорну политику јавног дуга у Канади као федерацији – учестало амалгирање и сегрегација колонија по читавој колонијалној територији у виду правила, а не изузетка као што је то био случај у америчким колонијама. Пошто Канада није имала конфедералну фазу пре независности и настанка федерације, можемо закључити да је канадско колонијално наслеђе искључиви кривац за то што је независна Канада рођена у кризи федералног дуга, али и за то што је трасирало институционални колосек, на ком су се одвијале и све касније (суб)федералне кризе канадских јавних финансија.

Посебно је упечатљиво одсуство било какве опозиције политици избављења јединица у Канади на самом старту постојања федерације, док смо у САД видели првобитну опозицију јужних јединица-државе политици федералног преузимања дуга. Иако су јужне државе после попустиле, успеле су макар да истргују своју почетну позицију, у замену за престоницу федерације по њиховом укусу. Несумњиво да је и за овај "глатки" успех политике избављења, на самом почетку федералне Канаде, одговорно институционално наслеђе њеног колонијалног периода.

#### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Након протофедералног преузимања провинцијских дугова, у Канади неколико деценија није било случајева федералног избављења. Федерални центар је од старта кренуо да субвенционира провинције, али је тек након избијања Велике Депресије и слома берзе из 1929, примећен нагли раст федералне помоћи провинцијама како би оне могле да финансирају социјалну заштиту на старом нивоу, без обзира на пад провинцијалних прихода.<sup>150</sup> Тридесете године су донеле неколико случајева директног избављења неодговорних провинција од центра, али и први и једини провинцијски банкрот у историји Канаде.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> Ibid, стр. 34.

<sup>151</sup> Marc Joffe, *Provincial Solvency and Federal Obligations*, Macdonald-Laurier Institute, 2012, стр. 37-44.

Али, било би пренагљено овај специфични банкрот провинције Алберта, поистоветити са већ поменутиим банкротом неколико федералних јединица САД, који се догодио приликом кризе 1839-1843. У случају САД, бележимо децидно одбијање центра да избави јединице у проблему, као и одсуство подршке центра у каснијем репрограму дугова и намиривању поверилаца тих федералних јединица.<sup>152</sup> У канадском случају, пак, бележимо вољу центра да избави Алберту, али под условом да она пристане на креирање Кредитног већа (*Loan Council*), преко којег би центар надгледао даљу политику задуживања Алберте, као и каснију помоћ центра у репрограму дугова. Алберта није пристала на Кредитно веће, и прогласила је банкрот 1935. Али, центар је у наредној деценији успео да се договори са Албертом како да се изврши репрограмирање и намире повериоци.

Све је почело тако што је од 1932. локални верски лидер Вилијам Аберхарт стекао огромну популарност у народу, кроз радио-проповеди о штетности система, који фаворизује богате, а ускраћује лаку доступност кредита обичним фармерима и радницима. Из тих проповеди се развила посебна идеологија Друштвеног кредитирања (*Social Credit*), и, на крају, истоимена политичка партија, која је освојила власт у Алберти 1935. Одлазећа влада је већ била увела у августу 1935. суспензију на исплату провинцијских обвезница Алберте, али је и нова влада партије Друштвеног кредитирања продужила са суспензијом. Главни провинцијски ревизор је тај потез образложио губљењем поверења инвеститора, након избора, да ће нова влада бити у стању да исплати на време све своје обавезе, с обзиром да је јавни дуг већ знатно порастао, па су почели да масовно откупљују обвезнице у кратком временском размаку. Ипак, ни ова мера није била од помоћи, суспензија је прерасла у први отворени банкрот априла 1936. Од укупне суме од 3.2 милиона долара приспелог дуга, Алберти је остало на располагању само 550.000 долара за исплату

---

<sup>152</sup> Премда треба имати у виду да је централна власт САД-а једном притекла у помоћ својој федералној јединици приликом репрограмирања дугова, али не у смислу директне и неповратне транскације новца из федералног буџета, већ у виду зајма који је потом федерална јединица имала да врати центру. Што је по центар најмање штетна форма избављења федералних јединица. Радило се о банкроту Арканзаса на железничке обвезнице 1933. Иако је Арканзас сам кренуо да врши репрограм дугова и намирује повериоце, неколико година касније центар је прискочио у помоћ зајмом Арканзасу, што је довело до раста поверења у обвезнице Арканзаса и пада каматне стопе. Видети: Marc Joffe, op. cit., стр. 46.



дуга. Сваки покушај каснијег договора са повериоцима је био безуспешан. До 1945, Алберта је банкротирала у погледу исплате 33,4 милиона у главници и 28,6 милиона у каматама сопственог јавног дуга. Те године је канадски федерални центар, ипак, прискочио у помоћ Алберти и помогао у репрограмирању дугова и договору са повериоцима. Повериоци су добили делом исплату у готовини, а делом нове обвезнице под новим условима. Готовина за овај аранжман је обезбеђена делом кроз ново задуживање у обвезницама (29,6 милиона), а делом од директне исплате центра (9,4 милиона) и резерви и апропријација Алберте (8,3 милиона).

Заправо, овај банкрот Алберте, и накнадна испомоћ центра, део су шире приче о помоћи централне власти канадским провинцијама током 30-их. Већ смо поменули да су провинције финансијски подржане од центра, како би сервисирале своје услуге социјалне заштите у времену кризе. Та подршка се огледала у зајмовима центра са каматом од 4,5%. До 1936, центар је позајмио 117 милиона Алберти, Саскачевану, Манитоби и Британској Колумбији. Од тога је 25 милиона било намењено отплати постојећих дугова ових провинција (сем Алберте у том тренутку). Федерална влада и Централна банка Канаде су се бојали да би вишеструки банкрот федералних јединица негативно утицао на кредитни рејтинг целе земље, у моменту када се и сам центар спремао за нову порцију рефинансирања властитог дуга. Међутим, видећи да провинције не могу до краја да отплаћују дугове из ове позајмице, центар се одлучио на праштање дугова, чиме је читава операција добила димензију директног избављења у класичном смислу – отписивањем дугова центар је заправо провинцијама бесповратно донирао новац, као награду за неодговорно понашање. Центар је 1938. отписао 18 милиона Саскачевану, да би 1947. донео посебан закон, којим се поменути провинцијама отписује чак 55 милиона дуга и даје рок од 30 година да исплате остатак.

Наредни случај директног избављења се десио неколико деценија касније, опет у провинцији Саскачеван 1993. Криза је избила када је те године агенција *Standard & Poor's* драстично снизила рејтинг обвезница Саскачевана, након чега је готово престала даља продаја обвезница. Буџетски баланс и јавни дуг Саскачевана су током

80-их доживели нагло погоршање у правцу дефицита и раста дуга. Од нешто више од милијарду долара суфицита у 1982, стигло се до скоро 8 милијарди дефицита и дуга у 1994. Саскачеван је 1975. имао најбољи салдо јавних финансија од свих провинција Канаде, сем Острва принца Едварда. Проблем је почео да се уочава и решава тек када је Конзервативна странка, која је проблем и направила, напустила власт, и када је владу формирала Нова демократска партија. Она је формирала ревизорску комисију за финансијски менаџмент - познату као Гасова комисија (*Gass Commission*), која је имала за циљ да утврди све појединости о дугу Саскачевана – факте, узроке настанка дуга и могућности санације кризе. Од значаја је био и извештај новог провинцијског ревизора, који је саопштио да је претходна влада систематски прикривала податке о висини дуга, извртала чињенице о расходима и приходима и фингирала извештаје о вредности државне имовине, која се могла користити за продају. Међутим, ништа није помогло, док нова министарка финансија, Џенис МекКинон, није отишла у Отаву како би молила центар за помоћ.<sup>153</sup> Како сама признаје, криза из 1993. је решена и доношење новог провинцијског буџета постало је могуће, тек након што је канадски центар неочекивано одлучио да спроведе план "фискалне стабилизације", кроз директну исплату Саскачевану, којом би се попунила рупа у његовом буџету оптерећеном дефицитом.

Посебна тема су случајеви тихог избављења канадских федералних јединица, када банкрот дате провинције није сасвим изванредан, али центар трансферима опет покрива буџетске рупе провинција. У канадском контексту, тихо избављење је чак институционализовано посебним федералним актом под називом "Програм фискалне стабилизације" (*The Fiscal Stabilization Program*), који постоји од 1967.<sup>154</sup> Једини услов јесте да провинција за оправдање има пад приходне стране буџета, а не лош фискални менаџмент, који се огледа у претераном задуживању или фингирању буџетских података као у случају Саскачевана. Постојао је и лимит од 5% пада провинцијских прихода, који је оправдавао активацију овог програма, али је он

---

<sup>153</sup> Janice Potter-MacKinnon, *Minding the Public Purse: the fiscal crisis, political trade-offs, and Canada's future*, McGill-Queen's University Press, 2003, стр. 97, 124.

<sup>154</sup> *Federal Transfer Programs to the Provinces*, Québec Commission sur le déséquilibre fiscal, 2001, стр. 39.

укинут 1972, да би био поново уведен тек 1995. На овај начин, прве трансфере је добила Британска Колумбија 1982, затим Квебек у два наврата почетком деведесетих, али бележимо и два свежа случаја – Алберта и Њуфаундленд & Лабрадор. Федерална канадска влада, како сама признаје: "*... препознаје теškoће у којима су се нашле провинције због оштрог пада цена сирове нафте. Неке провинције су теже биле овим погођене од других. Као део текућих напора да се помогне провинцијалним владама у одржавању њихових програма и сервиса, федерална влада омогућује исплату ради фискалне стабилизације у износу од 251.4 милиона за Алберту и 31.7 милиона за Њуфаундленд & Лабрадор у фискалној 2015-2016*".<sup>155</sup>

#### *Структура федералних прихода*<sup>156</sup>

У првом веку свог постојања, Канада се финансирала преко посредних пореза, као што су акцизе и царине. Канадски политичари су на самом старту вагали између експанзивног задуживања или експанзивне пореске политике, али су изабрали ово прво. Бојали су се да би претерано опорезивање одвратило имиграцију у слабо насељену Канаду, и, чак шта више, натерало постојеће становнике да емигрирају у САД. У периоду 1867-1913, федерални приход је скочио са 14 милиона на 163, док је потрошња скочила са 14 милиона на 185. Да је овај скок дошао као последица дуга углавном, сведочи податак да је у истом периоду дуг скочио са 75.7 милиона на 314.4, али је због привредног бума, јавни дуг изражен у процентима БДП-а, пао са 20.2% на 11.3%, након што је у датом периоду достигао максимум од 38.5% 1896. Први буџет Канаде уопште није знао за порезе – (изузев од зајмова) пунио се потпуно од царина, акциза, поштанских прихода и других непореских прихода (издавања лиценци и дозвола, продаје јавне имовине и услуга). Суштински се ова структура приходне стране буџета није променила ни 1913, осим што је забележен нешто преко 1% удео профита на одређене инвестиционе подухвате и профите јавних корпорација. А као што смо већ видели, у овом периоду није било случајева директног или индиректног избављења. Притом, не треба постојање уставом

<sup>155</sup> Званични сајт канадске владе - <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/anx1-en.html> (приступљено 20.2.2017).

<sup>156</sup> Livio Di Matteo, *A Federal Fiscal History – Canada (1867–2017)*, Fraser Institute, 2017, стр. 24-75.

гарантованих федералних донација провинцијама сматрати за доказ преовлађивања кооперативног федерализма, јер су у питању били безусловни трансфери центра, које су провинције могле да троше кроз према свом нахођењу.<sup>157</sup>

Да би ушла у зону кризе федерализма у домену јавних финансија, Канада је морала да закорачи у доба кооперативног федерализма, што се десило током и након Првог светског рата. Један од првих индикатора новог доба федерализма био је (као и у случају САД) увођење и раст (ин)директних пореза на федералном нивоу, у односу на царине и акцизе као удео буџета (табела 2). У питању су били порези на екстрапрофит 1916. (који је престао да постоји 1920), на приход грађана и корпорација 1917, и порез на промет 1921. Порески приходи федерације су порасли скоро дупло, са 5.5% БДП-а на 9%, од почетка рата до 1921. Ди Матео истиче да је увођење пореза на доходак грађана (без обзира што је овај порез чинио тек нешто више од 2% федералног буџета на самом почетку) поставило платформу за каснију експанзију јавних прихода путем пореза приход, нарочито током Другог светског рата. Тако је маргинална пореска стопа за приходе између 1000 и 2000 долара, која је пре рата била 4%, порасла на 44% током 1942. Док је за приходе између 10 и 15 хиљада долара порасла са 13,7 на 69% у истој години, а иако су ове рате пале након рата, оне су свакако остале на много вишем нивоу од оних које су постојале пре рата.

год	1867	1913	1918	1929	1933	1945	1955	1967	1975	1990	2000	2015
пор	0	0	13.38	24.99	38.27	53.17	70.42	75.1	79.97	81.31	82.6	79.34
цар акц	85.72	77.3	60.19	58.18	45.37	19.93	21.01	14.87	10.48	3.80	1.17	1.62
при	14	163	313	453	325	3013	4716	10571	29995	120800	180300	282346

Табела 2.<sup>158</sup>

<sup>157</sup> John McMenemy, *The Language of Canadian Politics: A Guide to Important Terms and Concepts*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo-Ontario, 2006, стр. 397; Такође, не би требало занемарити номинални раст федералних прихода и јавног дуга, под изговором слабије куповне моћи канадског долара. Између 1870. и 1914. канадски долар је изгубио тек 20% куповне моћи, али је буџет номинално порастао преко 11 пута, а јавни дуг преко 4 пута. Видети: James Powell, *A History of the Canadian Dollar*, Bank of Canada, 2005, стр. 88.

Ди Матео даље подвлачи како је крај Првог светског рата, на расходној страни, значио увођење нових ставки здравства, социјалне и ветеранске заштите, у износу нешто испод 5% буџета, али су тиме ударени темељи за јачу експанзију ових ставки након наредног рата. Крајем 20-их уведен је порез на промет, приходи су порасли преко 100 милиона, а потрошња пала преко 200 милиона, али је овај тренд преокренут током Велике депресије. Други светски рат је донео поново порез на екстрапрофит и први пут порез на наслеђе. Такође, за време рата су провинције са центром постигле договор о привременом преношењу на центар корпоративног и пореза на приход, у замену за федералне трансфере (*Wartime Tax Agreements*). На крају рата, удео пореза у централном буџету је први пут прешао 50%.<sup>159</sup>

Након 1945, канадска влада јак интервенционизам претвара из изузетка током ванредних околности у правило и свакодневницу. Кооперативни федерализам још више јача од 1957, када је заживео закон о федерално-провинцијским фискалним аранжманима (*Federal-Provincial Tax Sharing Arrangements Act*), и на основу којег је први пут уведен условљени (*earmarked*) федерални трансфер за провинције у области здравства, социјалне заштите и образовања.<sup>160</sup> Како истиче МекМенеми, условни грантови су постојали и пре 1945, али само на *ad hoc* бази. Пошто су условни

---

<sup>158</sup> Када се на порезе додају социјалне контрибуције, проценат се пење у 1990. на 90,17, у 2000. на 93,05, у 2015. на 85,29; Куповна моћ канадског долара је углавном опадала након 1914. године до данашњег дана (изузев периода 1920-1933), али тај пад готово да није имао никакав реалан утицај на номинално повећање буџета. Тако је између 1933. и 1945. куповна моћ долара пала за 30%, док је номинално буџет увећан за преко 9 пута. Између 1945. и 1975. куповна моћ је опала за 72%, али је буџет увећан опет преко 9 пута! Видети: James Powell, *A History of the Canadian Dollar*, Bank of Canada, 2005, стр. 88.

<sup>159</sup> Овај договор је након рата обнављан све до 1957. (*Federal-Provincial Fiscal Arrangement Act*) када је центар вратио фиксирани проценат ових пореза провинцијама, али је овај режим замењен 1962. (*Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*), када је поново уведен механизам скупљања свих пореза од стране центра. Центар сакупи све порезе, па онда додељује провинцијама онолико, колико би оне саме убрале да нема федералних пореских органа. Али, иако провинције имају право да саме одређују своје пореске стопе, постоје неки императиви које одређује само центар – пореске субјекте, изузећа, маргиналне стопе и разреде. Особеност система је што он пружа провинцијама шансу да се повуку и да саме убирају своје порезе. Тако је Квебек одмах оптирао да сам убира своје порезе на приход и корпоративне порезе, док су Онтарио и Алберта пледирале само на своје корпоративне порезе. Видети: Karine Richer, *The Federal Spending Power*, Canada – Library of Parliament, 2007, стр. 4-5; *Federal Administration of Provincial Taxes - New Directions*, Department of Finance Canada - Canada Customs and Revenue Agency, 2000, стр. 18.

<sup>160</sup> John McMenemy, *op. cit.*, стр. 70-71; Овим актом је уведен и програм фискалне еквилизације провинција.

трансфери радили по принципу поделе трошкова (*cost-sharing*), тако да је одређени проценат датог програма финансирала провинција, а део центар, провинције су могле повећавати свој удео, чиме су аутоматски стицале и право на веће порције федералних трансфера. Од 1965. центар уводи лимите на висину федералних грантова, као и опцију повлачења из шеме трансфера (*Established Programs Act*). Провинција, која се повлачи из шеме, има право на додатне пореске поене, тј. да користи део федералног пореза на приход грађана, који живе у датој провинцији (одмах искористио Квебек), уз одређене федералне безусловне грантове за прилагођавање и еквилизацију. У жељи да смањи оптерећење за федерални буџет, центар је актом из 1977. заменио условне грантове безусловним "грант-блоковима", тачније минимално условним грантовима, са пар општих начела, које су провинције имале да испуне у потрошњи грантова,<sup>161</sup> али је центар настојао да смањи до краја 2000-их и овај вид трансфера. Осим већ постојеће бригае за баланс централног буџета, како истиче Мек Менеми, центар је био незадовољан што јавност и бирачи нису били довољно перципирани и вредновали рад федералне владе на овом пољу. Углавном, након 1945, док се дешавао све већи уплив центра у некадашњу јурисдикцију провинција, удео пореза у буџету центра је стално растао. Уочи институционализације безусловних грантова, он је био већ преко 70%, мало након прве ревизије система трансфера преко 75%, да би тик уочи увођења "грант-блокова" износио 80%. Удео достиже рекордних 82.6% пре 17 година, да би 2015. незнатно опао на 79.3%.

### *Карактер федералног устава*<sup>162</sup>

Канадски устав из 1867. није (временски гледано) устав прогресивне епохе XX века, али за разлику америчког устава, уставотворци нису у њега унели одредбе које су регулисале питање уставних амандмана. Хог истиче да је разлог за то жеља уставотвораца да се устав мења на исти начин на који је и донет – финалним

---

<sup>161</sup> Thomas O. Hueglin, Alan Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, University of Toronto Press, 2015, стр. 183.

<sup>162</sup> Peter W. Hogg, "Formal Amendment of the Constitution of Canada", *Law and Contemporary Problems*, 55 (1), 1992, стр. 253-260.

одобрењем британског парламента.<sup>163</sup> Међутим, радило се само о формалном учешћу британског парламента. Након што би оба дома канадског федералног парламента поднели "заједничку резолуцију" Лондону, која је садржала текст уставне промене, овај је то без било каквог мешања одобравао, још од прве уставне промене 1895.

Провинције су имале извесну улогу у овом процесу амендирања устава. Од 22 амандмана, колико је усвојено пре него што се начин амендирања променио, у пет случајева је обезбеђена једногласност свих канадских провинција. Али, иако то представља мањину амандмана, од тих пет амандмана, три су дотицала питање расподеле законодавних овлашћења између центра и провинција (1940, 1951, 1964), и у та три случаја није било несагласне федералне јединице. Може се рећи да је на нивоу уставног обичаја у Канади постојао "тврди" устав, барем када су у питању витални интереси федералних јединица. Иако је касније канадски премијер Трудо нарушио овај обичај, када је изјавио да ће канадска федерална влада једнострано упутити Лондону предлог нових уставних амандмана (који су за циљ имали укидање било какве улоге британског парламента у процесу амендирања устава), уколико са провинцијама не буде могао да се пронађе договор. На крају је ипак девет од десет провинција стало иза тих амандмана (сем Квебека). Врховни суд Канаде је поводом овог питања одлучио да се тиме не газди никакво право, јер нигде у актима не стоји да је потребна сагласност свих јединица, већ је само импотентно констатовао да би кршење "супстанцијалног степена" сагласности била повреда обичаја. Нови амандмани из 1982. су само на папиру прецизирали да је за сваку будућу промену федералног устава потребно разликовати 4 случаја сагласности:

- 1) сагласност федералног парламента и 2/3 парламената провинција, које имају преко 50% популације (генерална процедура)

---

<sup>163</sup> Иако је Канада 1867. фактички стекла независност у вођењу унутрашње политике, она је донекле остала зависна од Британије, па су је многи звали "полу-независном државом" која је имала статус британског *Доминиона* (већа права од колоније). Прво, шеф канадске државе је британски монарх. Друго, све до половине XX века, сва спољна политика Канаде се морала водити преко британских амбасада. Треће, с обзиром да је први канадски устав одобрен у британском парламенту као *British North America Act*, онда су и све наредне промена уставе морале да буду одобрене од Лондона све до 1982, када су донети амандмани којима је укинута ова привилегија парламента у Лондону.

- 2) сагласност федералног парламента и свих провинција (статус шефа државе и гувернера, статус енглеског и француског на националном нивоу, састав Врховног суда, правило да провинција не сме имати мање посланика у доњем дому федералног парламента од броја њених сенатора у горњем дому)
- 3) сагласност федералног парламента и једног или више парламената провинција (границе провинције или статус енглеског и француског у провинцији)

Уз ово формализовање сложене процедуре за промену устава, након 1982, канадски устав је у себе укључио и прогресивну Повељу о правима и слободама (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*). Њен трећи део носи назив "Еквилизација и регионалне разлике" (*Equalization and Regional Disparities*) и он се састоји из два члана. Други члан је посвећен еквилизацији, а први обавезује и центар и федералне јединице да: 1) промовишу једнаке могућности за добробит свих Канађана, 2) форсирају економски развој који ће смањити разлике у могућностима, 3) пружају суштинске јавне услуге разумљивог квалитета свим Канађанима. Као што ћемо видети касније у случају Немачке, сличне одредбе су послужиле тамошњем Уставном суду да пресуди у корист избављења неодговорних федералних јединица, јер сви нивои власти имају дужност да се брину о добробити свих Немаца. На овај начин, канадски устав није постао само "тврд" него и "прогресиван", скроз у духу епохе XX века. Канадски Врховни суд је тако "гурнут" у правцу прогресивистичке, тј. широке интерпретације устава,<sup>164</sup> и знатно му је смањен маневарски простор за традиционално конзервативну интерпретацију.

Да је конзервативизам традиционална оријентација канадског Врховног суда, сведочи нам епизода из 30-их година XX века, дакле из времена када је амерички Врховни суд постепено, путем лабаве интерпретације устава, омогућио енормно ширење федералне моћи на штету федералних јединица. Како добро примећује Ришера,<sup>165</sup> никада није у Канади судским путем оспорена федерална потрошња као

---

<sup>164</sup> Према Хогу, први члан трећег дела Повеље је имплицитно ојачао концепт лабаве уставне интерпретације опсега федералне потрошње. Наведено према: Karine Richer, op. cit., стр. 9.

<sup>165</sup> Ibid, стр. 7, 9-10.



овлашћење федералног центра,<sup>166</sup> али јесте начин на које се оно обављало. У спору *Canada v. Ontario*, Врховни суд је оценио да је федерални закон којим се успоставља федерални фонд за осигурање у случају незапослености неуставан, јер задире у компетенције провинција. Тачније, није био споран фонд као такав, али материја коју је додиривао (радно осигурање) јесте. Међутим, ова одлука Врховног суда није поколебала политичаре са ова нивоа власти да се брзо договоре о измени устава, која је предвиђала да се питање осигурања за случај незапослености може уређивати на федералном нивоу.<sup>167</sup>

И канадска и америчка историја промене устава нам кажу да политичке елите лако могу да заобиђу уставна ограничења, која су препрека њиховим плановима јачања кооперативног федерализма. У првом случају се то постигло консензусом политичких елита оба нивоа власти у правцу жељеног амендирања устава, а у другом сарадњом федералних политичких елита са врховном судском инстанцом у правцу лабавијег тумачења устава.

### 4.1.3 Мексико

#### *Колонијално наслеђе*<sup>168</sup>

Данашњи Мексико своју колонијалну прошлост везује за територију много ширу од његових данашњих граница, јер се она простирала од данашње америчке Калифорније на северу до Панаме на југу, од Филипина на западу до острва Кариба и полуострва Флориде на истоку. Читаво то огромно подручје-колонија се звала Нова

---

<sup>166</sup> Премда федерална потрошња нигде у уставу не стоји експлицитно, право федералног центра на њу се изводило посредно, на основу права убирања пореза и права доношења закона у домену јавне својине.

<sup>167</sup> Erin Gray, "Employment Insurance Act", у: *Encyclopedia of Canadian Social Work* (ур: Francis J. Turner), Wilfrid Laurier University Press, Waterloo-Ontario, 2005, стр. 120.

<sup>168</sup> Lynn V. Foster, *A Brief History of Mexico*, Facts On File, New York, 2010, стр. 64-65, 71, 75, 84, 87, 92, 103, 105, 109-115; Brian Hamnett, *A Concise History of Mexico*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, стр. 60, 62, 69-72, 108-111, 119.

Шпанија. Након што су око 1520. шпански освајачи, познатији као конкистадори (предвођени Кортесом) покорили царство Инка на подручју данашњег Мексика, одмах су почели да успостављају систем власти, независно од земље матице. Конкистадори су успоставили систем земљишних поседа (*encomienda*), на чијем челу је био појединац конкистадор (*encomendero*). Поседе су за њега обрађивали Индијанци, уз обавезу да му плаћају и одређени данак. Кортес је задобио највеће поседе и најбројнију радну снагу. Шпански краљ је после пар година Кортесу дао мања имања у забаченијем делу Мексика, и тек након тога је прогласио формирање колоније Нове Шпаније на челу са вице-краљем 1535. Уз вице-краља је постојао систем краљевских судова (*audiencias*), који су имали задатак не само да суде по шпанском праву, већ и легислативна и егzekутивна овлашћења када су радили у својству консултативног органа вице-краља, или када су потпуно мењали вице-краља, у скучају његовог одсуства или замене док се не именује нови. Систем конкистадорских поседа је постепено потискиван од круне, док није сасвим угушен 1566. Уместо њих, постављени су од вице-краља провинцијски администратори (*corregidores*), који су њему били у потпуности одговорни и имали задатак да спроводе његове одлуке. Да су ови администратори били пуки привесци централне колонијалне власти, сведочи и чињеница, да је нова шпанска династија Бурбона, почетком XVIII века, одлучила да реформише колонијалну управу укидањем 200 провинцијских администратора, кроз увођење само 12 регионалних интенданата (*intendentes*). Одсуство било каквог протестног одговора провинцијских управљача или локалног народа, јасно сведочи о тим провинцијама као потпуним објектима политике колонијалног центра. То не значи да су људи у провинцијама били робови без икаквих права, тј. да вице-краљ и администратори нису нимало уважавали интересе локалних економских елита.

Међутим, за разлику од америчких колонија, у случају Нове Шпаније нигде не наилазимо на некакву освојену аутономију од стране локалног становништва, са којом је сваки наредни краљ у матичној држави морао да рачуна као са озбиљним фактором. У случају Нове Шпаније видимо да је локална економска елита морала да се у сваком случају прилагођава било каквој одлуци или хиру централних власти.

Несумњиво да разлог за ово лежи у расној и географској дискриминацији, на којој је био базиран шпански колонијализам. Вођење колонијалне политике је монополисала класа белих Шпанаца, рођених на Иберијском полуострву (*peninsulares*). Ова класа је заузимала вице-краљевске и остале управљачке позиције. Круна је тежила да ова класа буде што лојалнија матици, и зато је било ко у овој класи имао строго орочен мандат (најчешће 5 година, након чега би се вратили у Европу), нису смели да имају имовину у колонији, и нису смели да ступају у брак без специјалне дозволе из Шпаније. Зато се може рећи да ова класа, фактички, није била део колонијалног друштва, али је истим управљала. Испод ове класе је долазила класа креолаца (*criollos*) или белих Шпанаца који су рођени у колонији. Они нису имали никаква политичка права, али су били представници локалне друштвене елите са економским и статусним привилегијама. Испод њих су долази они мешаног шпанског и индијанског порекла (*mestizos*), без привилегија које су имали креолци, али дужни да плаћају порезе и служе војску. Најчешће су били граничари, управници фарми, или градски пролетери. Потом мулати (*mulattoes*), који су били мешаног шпанског и афричког порекла, или они индијанског и афричког порекла (*zambos*). Уколико нису имали робовски статус, положај им је био сличан местичком. Изнад робова, али испод свих ових класа били су чисти Индијанци који су били радна снага у рудницима или зависни сељаци. Дакле, док смо у америчким колонијама имали расно унификовано друштво, које ужива високи степен политичке аутономије, у Мексику имамо расно издиференцирано друштво, које нема никакву политичку аутономију. Зато уместо динамичног, интерактивног троугла краљ-гувернер-колонијална скуштина, како смо то видели у случају америчких колонија, имамо једносмеран низ краљ-вицекраљ-провинцијски администратори (интеданти). Мексичко друштво није имало кад и где да се учи политичкој одговорности пре стицања независности од Шпаније, да не говоримо о (прото)федерализму.

Захтеви за независност Мексика су почели да се чују тек након што је дошло до краха власти у колонијалном центру, и то не услед грађанског рата (унутрашњих фактора), већ услед стране инвазије, када је Наполеон Бонапарта поставио на шпански престо свога брата Јозефа Бонапарту, протеравши шпанског краља Чарлса

IV и његовог сина Фердинанда VII у егзил. Притом, борба за независност је имала антирасистички и, самим тим, антишпански карактер. Мекам примећује да о мексичком федерализму у овом периоду нема ни говора.<sup>169</sup> Чак и када је проглашена независност, Мексико није био федерална него унитарна држава. Мало пре независности, у Шпанији је избила либерална револуција, која је вратила на снагу либерални шпански устав из 1812. У складу са тим, строго централистичким уставом сазвани су избори у Мексику, и изабрана је прва мексичка скупштина. Независност је прокламовала 1821. (од скупштине изабрана) привремена влада и регентство на челу са Итурбидеом (док се не нађе нови мексички монарх), а у складу са Планом из Игуале (*Plan de Iguala*). План је садржао основна политичка начела независног Мексика: конституционална монархија на челу са монархом из европске династије, римокатолицизам као службена религија, политичка једнакост пенинсулара и креолаца. Нигде није поменут федерализам. Чак и када је овај план модификован Уговором из Кордобе (*Tratados de Córdoba*), којим је омогућено да креолац Итурбиде постане монарх, није било речи о федерализму.

Одлука Итурбидеа да распусти скупштину (због наводне републиканске завере) је изазвала револт широм Мексика. План из Веракруза (*Plan de Vera Cruz*) је прогласио збацивање Итурбидеа и затражио је поновно сазивање распуштене скупштине. План из Казамате (*Plan de Casa Mata*) је отишао корак даље. Може се рећи да тек са овим планом почињу да се јављају федералистички захтеви у Мексику. Члан 9 овог плана је дозволио провинцији Веракруз да узме суверену власт у своје руке, све док сви револуционарни планови не буду усвојени од националне власти. Мекам каже да је ово имплицитно овлашћење о суверености провинција важило и за све остале провинције. И заиста, многе провинције, које су прихватиле ове планове су се и прогласиле суверенима и независнима. Скупштина, која се састала у складу са планом из Веракруза, збацила је Итурбидеа, али је за доношење новог устава морала да се сазове нова, уставотворна скупштина, која је прогласила федералну републику 1824. Ипак, овим Мексико није ушао у мирне воде демократског федерализма, већ

---

<sup>169</sup> J. Lloyd Mecham, "The Origins of Federalism in Mexico", *The Hispanic American Historical Review*, Volume 18, Issue 2, 1938, стр. 164-182.

напротив, у вишедеценијски период институционалног хаоса.<sup>170</sup> Федерално уређење је 1836. укинута, и поново је уведен унитарни централизам, који је још више појачан новим уставом из 1843. Четири године потом поново је активиран федералистички устав из 1824, али је и овај аранжман био кратког даха, јер је војсковођа Санта Ана 1853. проглашен за доживотног диктатора, који је отворено заговарао не само укидање парламентаризма, већ и унитарно уређење.<sup>171</sup> Но, ни овај централистички период није био дугог века. Након смене Санта Ане, донесен је нови федералистички устав 1857, а федерално уређење је потврђено и каснијим уставом 1917.

Али, без обзира на два последња номинално федералистичка устава, Мексико у другој половини XIX века и највећем делу XX века, сигурно није био демократска земља, а питање је и колико је фактички била федерална.<sup>172</sup> Генерал Порфирио Дијаз је насилним путем дошао на власт 1876, а владао је врло централистички и недемократски.<sup>173</sup> И након 1917. је настављен исти тренд. Дошло је до злоупотребе и прешироког тумачења чл. 76 устава, који овлашћује горњи дом (Сенат) мексичког федералног парламента, прво "*...да констатује, у случају престанка функционисања свих уставних органа било које федералне јединице, како је наступила околност да се тој јединици одреди привремени гувернер, који ће сазвати у њој изборе у складу са њеним уставом и законима. Овог гувернера ће одређивати Сенат већином од 2/3*

---

<sup>170</sup> Лин Фостер читав период 1823-1876 назива "годинама хаоса". Видети: Lynn V. Foster, op. cit., стр. 117.

<sup>171</sup> Alexander Aviña, *Specters of Revolution: Peasant Guerrillas in the Cold War Mexican Countryside*, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 27.

<sup>172</sup> Према уставу из 1857, у Мексику није постојао горњи дом националног парламента, који би заступао интересе федералних јединица, тако да се Мексико у овом периоду уопште не уклапа у федералну државу, у складу са дефиницијом коју смо усвојили у овој тези. Видети: E.V. Niemeyer, *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, Institute of Latin American Studies, University of Texas Press, Austin, 1974, стр. 5.

<sup>173</sup> John Mason Hart, *Revolutionary Mexico: The Coming and Process of the Mexican Revolution*, University of California Press, Berkeley, 1987, стр. 105-126; Погледајмо како Едмондс-Поли и Ширк оцењују Дијазову владавину: "Порфиријат (владавина Порфирија Дијаза – прим. М.П) био је карактерисан јаким централном влашћу на челу са Дијазом, и утврђен његовим хијерархијским, високо персонализованим стилем владавине. Један од првих Дијазових задатака након преузимања власти је био да створи лојалну базу подршке, постављајући верне савезнике и војне другове на кључне позиције у скупштини, судовима, министарствима, и провинцијским владама. (...) Практичан резултат је био да му је војска била одговорна, и да друге гране власти нису имале ауторитет или вољу да обуздају његове акције. Свеукупно, Дијазови напори да централизује власт у властитим рукама, и да користи силу како би одржао ред, ефективно су учинили ирелевантним устав из 1857, и олакшали су поређење са другим каудиљима Латинске Америке...". Видети: Emily Edmonds-Poli, David A. Shirk, *Contemporary Mexican Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2012, стр. 28.

*присутних својих чланова, или Стални Комитет (Сената – прим. М.П.) истом већином, и то са листе од три имена које предлаже Председник", и друго да "...регулише све политичке спорове који се јављају између грана власти неке федералне јединице, било у случају да нека од њих упути апел Сенату било у случају да као последица тих спорова дође до оружаног сукоба који изазива колапс конституционалног поретка".*<sup>174</sup>

Федерални центар је поменути члан злоупотребљавао из два разлога: 1) да смењује за центар неподобне политичке факторе, 2) да се меша у провинцијски изборни процес, како би осигурао избор себи наклоњених кандидата. У првом смислу, Микам одлично подсећа да је намера мексичког уставотворца била да омогући примену чл. 76 само у случају престанка рада свих органа власти, односно – постојање макар и једне гране власти (макар и само судске) у провинцији би онемогућило примену овог члана устава, али да је председник Калес већ 1927. изјавио да *"...постојање саме судске власти не значи ништа, јер иако је извесно да она остаје нуклеус локалног суверенитета, извесно је да она остаје изолована и немоћна да реконструира остале гране власти"*.<sup>175</sup> Користећи се овом логиком, наредни председник Карденас је, у сарадњи са Сенатом, уклонио гувернере присталице претходног председника Калеса 1935, у провинцијама Сонора, Синалоа, Гванахуато и Дуранго, под изговором да су уставни органи власти престали да постоје услед "побуњеничких активности".<sup>176</sup> Притом, мексички Врховни суд је сваку одлуку Сената у овом духу проглашавао за легитимну, јер је оцену о постојању уставних органа власти у некој провинцији тумачио као политичко, а не правно питање. У другом смислу, ако посматрамо кроз визуру централне власти, политички спорови између органа власти у провинцији су се најчешће сводили на спорне изборе, тј. узајамну делегитимизацију конкурентно конституисаних провинцијских легислатура. Нпр, у Чиापасу је 1924. дошло до конституисања две скупштине, од којих су обе тражиле легитимизацију за себе од федералног центра. Сенат је на

---

<sup>174</sup> J. Lloyd Mecham, "Mexican Federalism-Fact or Fiction?", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 208, Mexico Today, 1940, стр. 26.

<sup>175</sup> Ibid, стр. 28.

<sup>176</sup> Ibid, стр. 28-29.

председников подстицај закључио да су избори били нерегуларни и поставио је привременог гувернера да надгледа нове изборе.<sup>177</sup>

Све су ово аргументи у прилог томе да је у Мексику јак централизам оно што карактерише његову политику, како у колонијалној, тако и у пост-колонијалној фази недемократског квази-федерализма. Зато, ако је у овом периоду и било случајева избављења провинција од центра, њих треба третирати само као негативну претходницу за неодговорност јединица у демократском периоду, а треба се детаљније базирати само на случајевима избављења провинција који су се појавили у мексичкој демократској фази – у последњој четвртини XX века до данас.<sup>178</sup>

### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Како примећује Ернесто Ревилја, постоје две велике макроекономске кризе које су имале утицаја на мексички (суб)федерални дуг.<sup>179</sup> У питању су Текила криза 1994-95, и велика светска економска криза 2008-09, која се прелила и на Мексико. Прва криза је на финансије федералних јединица ударила двојако, иако је у оба смисла узрок био нагли пад БДП-а и раст инфлације изазвани наглим напуштањем фиксног девизног курса. С једне стране, реална вредност федералних трансфера за јединице је опала за 22 посто, а с друге, дошло је до наглог раста камата субнационалних обвезница, јер су оне оне продаване са варијабилном каматом.<sup>180</sup> Друга криза је имала само једну оштрицу – смањење федералних трансфера, услед драстичног пада

---

<sup>177</sup> Ibid, стр. 28; Микам оцењује да је из овог потпуно јасно да централна власт у Мексику за себе узима право да потпуно арбитра провинцијским изборима, а и сам председник Калес је изјавио да је прерогатива федералне власти да оцени да ли су провинцијски парламенти заиста народна представништва или не, пре него што би се успоставила званична комуникација између два нивоа власти. Врховни суд је, додуше, 1927. одлучио да никаква федерална власт нема право да одлучује о изборним споровима у федералним јединицама нити да оспорава одлуке званичних изборних тела у провинцијама, али је ова његова одлука у пракси кршена у складу са Калесовим схватањима.

<sup>178</sup> Треба имати у виду да је према већ наведеној *Freedom House* табели Мексико последњи пут имао скор политичких права 5 године 1972, што је (ако се занемари временски услов пост-хладноратовске епохе) изнад нашег прага да скор буде барем 4 или ниже како би земља могла да уђе у демократски узорак.

<sup>179</sup> Ernesto Revilla, "Subnational Debt Management in Mexico: A Tale of Two Crises", у: *Until debt do us part: subnational debt, insolvency, and markets* (ур: Otaviano Canuto, Lili Liu), The World Bank, Washington, 2013, стр. 145.

<sup>180</sup> Ibid, стр. 155.

цене нафте на светском тржишту и смањења федералних еквилизацијских прихода због успорене економске активности у самом Мексику.<sup>181</sup>

Да би спречила сценарио субфедералног банкрота у првом случају, централна власт је предузела чак четири мере избављења.<sup>182</sup> Прво, држава је одлучила да учествује у реструктурирању дуга. Наиме, један велики део дуга провинција (90%, тј. 8 милијарди долара) је одлазио на зајмове федералне развојне банке (*Banobras*). Центар је смањивао и фиксирао камате, али је и продужио рок приспећа са просечних 6,6 година на 15 и 20 година, на зајмове ове банке. Друго, услед смањених безусловних трансфера у јеку рецесије, центар је одлучио да за 1995. и 1996. годину свакој провинцији ванредно исплати трансфере у укупном износу од милијарду долара, што је износило 10% просечних годишњих безусловних трансфера. Треће, центар је из свог буџета издвојио средства, која ће бити употребљена као ванредни кредит (у износу од 500 милиона долара или 5% годишњих трансфера), а који ће се отплаћивати из будућих регуларних трансфера за федералне јединице. Четврто, центар је прибегао, како Ревилја каже: "*ванредним дискреционим трансферима за неке провинције који су испреговарани независно, и најчешће тајно*". Ревилја је наводио одређене мексичке научнике, који су покушали да, преко неких посредних индикатора, процене размере ове мере избављења, али није пренео конкретне бројке до којих су они дошли.<sup>183</sup> Дакле, овде имамо случај класичног индиректног, а можда и директног избављења (барем ако се посматра четврта мера федералног центра).

Код Ревилје даље наилазимо на могуће узроке овако свеобухватног избављења од стране централне власти, али и реформе које су преузете да се они отклоне.<sup>184</sup> Током 2000. је извршена законска промена, која се тичала субнационалног задуживања. Пре тога, на снази је био концепт мандата (*mandato*), који је управо подразумевао федералну власт као гаранта за све дугове федералних јединица, а као покриће су служили гигантски федерални безусловни трансфери (*participaciones*).<sup>185</sup> Овај аутор

---

<sup>181</sup> Ibid, стр. 160.

<sup>182</sup> Ibid, стр. 157-158.

<sup>183</sup> Ibid.

<sup>184</sup> Ibid, стр. 152-154, 160-163.

<sup>185</sup> Трансфери су највећа ставка у федералном и буџетима јединица. Гледе покрића за банкрот, центар је у ствари вршио рокаде буџета, прерасподелу или редукцију трансфера.



наводи и закључке неколико других научника, да је концепт мандата створио два проблема: 1) подстицај за банке да емитују зајмове, који су деловали да су без ризика услед федералне гаранције, 2) провинције Мексика су имале генерална очекивања да ће их центар не само избављати, већ и да неће операцију избављења вршити тако што ће им у пракси смањивати федералне трансфере.<sup>186</sup>

Реформе су имале за циљ да експлицитно укину концепт мандата, али и да омогуће повериоцима да правилно процењују ризик зајмопримаца, кроз тржишну евакуацију њиховог финансијског салда. У том правцу су предузете три мере: 1) законски су укинута мандата, 2) банке су постале обавезне да позајмљују јединицама на основу процене њиховог кредитног рејтинга, 3) јединице су добиле дужност да сваки свој дуг јавно публикују и региструју код федералног министарства финансија. Ревилја истиче да су ове мере довеле до тога да у Мексику постоји уређено и функционално тржиште субфедералног дуга и да је доказ тога то, што у другој кризи субфедералног дуга нису предузете мере избављења, као у случају прве Текила кризе. Осим тога, 2005. је формиран национални кризни фонд са федералном, али и субнационалном компонентом (*Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas – FEIEF*). Фонд се пунио буџетским вишковима у свакој години, у којој би приходи надмашили планиране расходе, углавном од нафтних прихода или ефикасне наплате пореза.

Када је избила криза 2008-09, испоставило се да у кризном фонду нема довољно новца да покрије минусе федералних јединица. Од укупног субфедералног минуса од 70 милиона пезоса, у фонду је било само 25 милиона. Али, уместо да искористи неки од традиционалних механизма избављења, како би се покрила ова разлика од 45 милиона, центар је са јединицама договорио следеће – јединице ће сад примити сав новац од централне власти, који им је потребан да би се избегао банкрот, а будући приливи новца у кризни фонд, у релевантном износу, биће конвертовани у власништво центра. На тај начин, центар је заправо избавио јединице кроз бескаматни зајам. Прецизније, јединице су за покривање минуса, позајмиле 40

---

<sup>186</sup> Вероватно се ради о надању да ће центар кроз сопствено задуживање или подизање федералних пореза, наћи средства за покривање субфедералног дуга без редукције трансфера за дату јединицу, уз већ поменуте рокаде-прерасподеле федералног буџета, већ поменуте у претходној фусноти.

милиона пезоса, али је као гаранција за сервисирање те позајмице послужио будући приход кризног фонда. Рок отплате је био 13 година или раније – уколико се испостави да је темпо прилива новца у фонд такав, да је раније могуће вратити дуг.

Прво, све и да је овај нови аранжман беспрекорно функционисао (и да су задужене федералне јединице све своје дугове вратиле на време), он би могао да се примени само у земљама, које имају структурних предуслова да формирају кризни буџет (најчешће од продаје нафте, гаса или неког другог природног ресурса). Но, као што знамо, велика већина земаља на свету нема тај луксуз ослањања на природне ресурсе, како би се поткрепиле јавне финансије. Такође, овај мексички потез свакако не може да пледира на трајност, јер ће једног дана мексичке залихе нафте пресушити. У том контексту, Мексико ће моћи да се ослони само на искуство избављања неодговорних током Текила кризе. Друго, принцип укидања мандата није спроведен онако доследно (како је то тврдио Ревилја) у Мексику, и то не само након законских реформи из 2000. него ни након друге велике кризе 2008-09, која је наводно била фактичка "прекретница" у правцу финансијске дисциплине федералних јединица. Још током 2012. бележимо да централна власт директно гарантује јединицама за све дугове, које би оне закључиле са иностраним кредиторима. Национална банка за развој (*Banobras*) дотира регуларним зајмовима субнационалне ентитете и (ин)директно гарантује њихове дугове,<sup>187</sup> док се индиректна гаранција центра класично своди на респективни део федералних трансфера, намењених федералним јединицама.<sup>188</sup> Постоје још два условна трансфера, чија средства могу да се користе

---

<sup>187</sup> Ова банка гарантује директно својом имовином 3% дуга федералних јединица, а индиректна гаранција се, по свему судећи, односи на улогу банке у реструктурирању субфедералних дугова. О гаранцијама ове банке за субфедералне дугове налазимо потврду и у још једном извору: Rogerio Studart, Luma Ramos, *Financing Sustainable Infrastructure in the Americas*, Global Economic Governance Initiative, Boston, 2016, стр. 12.

<sup>188</sup> Geremia Palomba et al., "Financing of central and subnational governments", у: *Designing a European Fiscal Union – Lessons from the experience of fiscal federations*, (ур: Carlo Cottarelli, Martine Guerguil), Routledge, London-New York, 2015, стр. 188-189; Федералним трансферима је гарантовано чак 72% свих дугова субнационалних јединица. Пошто су федерални трансфери и раније гарантовали дугове јединица, очигледно да је укидање мандата значило само прокламовање центра да ће избављење значити дословно скраћивање датих трансфера, у износу који је потребан да се спречи банкрот, а не да је центар одустао од сваке улоге у избављењу јединица, тј. да трансфери више неће моћи да се користе за намиривање дугова ни на који начин, већ да ће јединице морати да срежу своју потрошњу, како би платиле свој цех. Међутим, пошто видимо да у одређеној мери постоји покривање субфедералних дугова на други начин, поставља се питање делотворности укидања концепта мандата из 2000.

као гаранција за дугове јединица, уместо за њихову првобитну намену. У питању су Фонд са социјалну инфраструктуру (*Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social - FAIS*) и Фонд за јачање федералних ентитета (*Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas - FAFEF*), чија су средства током 2011. искоришћена као гаранција за око 6% субфедералног дуга.<sup>189</sup>

На крају крајева, довољно је прочитати извештај међународне рејтинг агенције Фич (*Fitch Ratings*) за мексичку државу Мичоакан из 2012.<sup>190</sup> Ту сазнајемо да су контакти са федералном владом око ванредног трансфера у износу од 4,1 милион пезоса ради отплате кредита у износу од 4,9 милиона пезоса константни, као и да се разматра интервенција *Vanobras* банке у рефинансирању (не)банкарских обавеза ове државе. Без обзира да ли је касније центар заиста избавио Мичоакан (потпуно или делимично) или не, ове чињенице су сасвим довољне да закључимо како ниједна реформа на увођењу стриктне финансијске дисциплине и одговорности у Мексику није дала резултате, и како питање избављења неодговорних остаје и даље отворено.

Овакав наш закључак потврђује и економска студија ОЕCD-а за Мексико из 2013: *"Даље реформе су у сваком случају потребне да би се обезбедила већа финансијска дисциплина на субнационалном нивоу. Садашњи систем не промовише финансијску одговорност и инструменти финансијске дисциплине су слаби, без обзира на важан помак у претходне две деценије. (...) Прво, постоји велика асиметрија између федералних трансфера и сопствених прихода федералних јединица, а то може да води ка расипничким буџетима и моралном хазарду. Друго, субнационалне власти, а нарочито федералне јединице, имају привилеговани приступ финансијским изворима. Иако је њихова аутономија скупљања пореза ниска, свако њихово задуживање је гарантовано федералним трансферима, и стога перципирано као нискоризично. Гаранција имплицира да зајмодавац нема подстицај да заиста процењује да ли субнационална власт претерано рачуна на федералне трансфере као залог, тј. да ли ће имати фискалних проблема ако те гаранције буду морале да се активирају. (...) Треће, информације о субнационалним финансијама су у најбољем случају оскудне, а*

---

<sup>189</sup> Ibid.

<sup>190</sup> Gerardo Carrillo, José González, *State of Michoacan - Full Rating Report*, Fitch Ratings, New York, 2012, стр. 3.

у најгорем непоуздане, чиме се отежава испитивање финансијске ситуације. И коначно, историја ранијих избављења и дискреционих трансфера са федералног на субнационални ниво тешко може гарантовати да федерална влада неће избављати субнационалне владе које су у финансијским проблемима".<sup>191</sup>

#### 4.1.4 Бразил

##### Колонијално наслеђе<sup>192</sup>

Португалски морепловац Педро Кабрал је 1500. открио обалу оног дела Јужне Америке која је касније именована као Бразил у својству португалске колоније. Прву сталну насеобину (колонију) је на овом подручју формирао тек 1530. Афонсо де Соуса, португалски племић и истраживач. До тог момента откривена територија је издељена на 14 делова (капетанија) којима је по наследном принципу управљало 12 португалских племића (капетана),<sup>193</sup> с тим што је краљ задржавао право да у сваком тренутку повуче право на капетаније, које је доделио раније. Неке капетаније су убрзо доживеле крах, и матица је одлучила да 1549. постави једног генералног гувернера, који ће имати власт над свим капетанијама и помоћи обнову оних које нису успеле да заживе. Први генерални гувернер је био Тома де Соуса, и он је имао два главна помоћника – управника трезора и главног капетана (који је у почетку имао дужност да се бави углавном приобаљем). Генерални гувернер је увек био биран из редова племства у матици, његова овлашћења и моћ су били дефинисани краљевским правилима (*regimentos*), и био је подложен инспекцијама и опозиву из матице. Генерални гувернер није у просеку проводио много времена на својој функцији, јер колонијални центар није желео да му пружи институционални подстицај да се

---

<sup>191</sup> Sean Dougherty, Aida Caldera Sanchez, Carla Valdivia de Richter, *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*, OECD, 2013, стр. 119-120.

<sup>192</sup> H.B. Johnson, "Portuguese settlement 1500-1580", у: *Colonial Brazil*, (ур: Leslie Bethel), Cambridge University Press, Cambridge, 1987, стр. 5, 12, 13, 20, 21; Frederic Mauro, "Political and economic structures of empire 1580-1750", *op. cit.*, стр. 39, 43-45; Stuart B. Schwartz, "Plantations and peripheries, c. 1580 - c. 1750", *op. cit.*, стр. 142; Andree Mansuy-Diniz Silva, "Imperial re-organization 1750—1808", *op. cit.*, стр. 253-254, 257; Dauril Alden, "Late colonial Brazil, 1750—1808", *op. cit.*, стр. 284, 336-340.

<sup>193</sup> 2 капетана су били управници по 2 капетаније.

превише поистовети са интересима колоније и осамостали у односу на матицу. Тако је у XVI веку просек његове владавине био шест и по, у XVII само три и по, а у XVIII нешто мање од шест година. Генералног гувернера је половином XVIII века дефинитивно заменио вицекраљ, који је само теоретски имао власт над свим капетанијама, а суштински само у оној која му је била експлицитно додељена (прво Бахиа, потом Рио де Женеиро), док су капетани или гувернери који су били на челу капетанија преферирали да директно буду потчињени Лисабону.

За разлику од Мексика, у Бразилу наилазимо на јаку унутрашњу динамику, барем када су у питању амалгирање/сегрегација капетанија (управних јединица), тј. политички односи конкуренције и суревњивости између њих. Већ 1621. је формирана посебна колонија од неколико северних капетанија под именом *Estado do Maranhão*, на челу са посебним генералним гувернером, док су капетаније јужног Бразила обједињене по истом принципу у *Estado do Brasil*. Ове две колоније су поново спојене у једну 1652, али поново разједињене 1654, док је 1656. једна капетанија са севера пребачена на југ. Унутар северне колоније је 1715. створена нова капетанија *Piauí*. Северна колонија је 1751. преименована у *Estado do Grão-Pará e Maranhão* и подељена на две управне целине или "влде". Центар једне је био у Белему на челу са гувернером и главним капетаном, а центар друге у старој престоници Сао Луису на челу са гувернером-замеником. Међутим, ова "подвојена" колонија је 1774. распуштена и кроз интегрисана са јужном *Estado do Brasil*.<sup>194</sup>

Када је у питању интерколонијална динамика, она се огледала у сукобима на релацији гувернер (капетан)-гувернер (капетан) или генерални гувернер (вицекраљ)-гувернер (капетан). Један од најпознатијих конфликта је био између гувернера колоније *Maranhão* и гувернера колоније *Brasil* око тога ко има надлежност над капетанијом *Espírito Santo*. Такође, када се вицекраљ први пут појавио у Бразилу у другој половини XVII века, одмах је покушао да учврсти свој ауторитет захтевом да се све краљевске директиве из матице могу применити у Бразилу тек након његових

---

<sup>194</sup> Треба нагласити да је почетком века интензиван процес амалгирања мањих и приватних капетанија (наследни капетани на основу краљевске лиценце) са већим краљевским капетанијама (гувернери и капетани постављани периодично од круне) на чијем су се челу обично налазили гувернери или главни капетани.

извршних пропратних аката и истицањем новог списка обавеза за гувернере уз наглашавање да су сви они одговорни само њему и ником другом, али је одговор гувернера/капетана био различит. Неки, као гувернер Рија су се експлицитно сложили са овим жељама вицекраља, али су неки јавно исказали неслагање, попут капетана Пернамбука.

Без обзира на сва неслагања и трвења која су постојала унутар колоније између различитих делова колонијалне елите, лојалност према Лисабону као колонијалном центру никада није долазила у питање. То је зато што су, осим већ три поменуте функције генералног гувернера, управника трезора и главног капетана, од краља били именовани сви остали високи ешалони власти, као што су вицекраљ, судије највишег суда, краљевски чиновници, док су само локалне власти биле доступне локалним колонијалним елитама. Једина два покрета индипендистичког карактера (пре коначне борбе, која је резултирала осамостаљењем Бразила) су остали на нивоу разоткривених и санкционисаних завера, без већег територијалног, организационог или временског опсега. Прва се одвијала 1788-89, и позната је под називом "Минеиро завера". Радило се о завери неколико интелектуалаца, црквених људи, велопоседника и привредника оптерећених дуговима у капетанији Минас Гераис према колонијалним властима у Рију. Узрок је била одлука власти у Рију да повећају намете на ову, рудама богату капетанију. Завереници су имали као циљеве: 1) независност Минас Гераиса од Рија и Лисабона, 2) републиканско уређење, 3) укидање дугова према Рију и Лисабону. Друга завера је била у капетанији Бахиа, у граду Салвадору. Позната је као "Кројачка завера", јер је један од главних вођа био кројач по занимању. Она је осим независности имала за циљ и социјално-расну једнакост, с обзиром да је међу завереницима било много робова и ослобођених робова афричког порекла.

Најбоља привезаност колонијалног бразилског друштва са матицом је демонстрирана када је 1808. цео португалски двор на челу са принц-регентом Жоаом VI пребегао из Португалије у Бразил, услед опасности од наполеоновске инвазије.<sup>195</sup> Тиме је дошло до потпуног преклапања колонијалног центра и колонијалне територије. Из крајње личних и ефемерних разлога, краљ није био спреман да

---

<sup>195</sup> Teresa A. Meade, *A Brief History of Brazil*, Checkmark Books, New York, 2004, стр. 74-75.

напусти Бразил, чак ни када је француска опасност минула. Да би могао статусно да оправда свој стални боравак ван Португалије, Жоао VI<sup>196</sup> је одлучио да Бразил подигне на ранг краљевства, када је 1815. прогласио Уједињено краљевство Португалије и Бразила. Ова одлука је била непланирани окидач за успостављање трговинске сарадње између бразилских плантажера и Британске Империје, јер је Бразил престао да буде колонија, која је морала да тргује само са матицом. Португалски парламент је 1821. принудио тада већ краља Жоаа да напусти Бразил и трајно пређе у Португалију, што је он и учинио, оставивши сина Педра да влада Бразилом као принц-регент. Парламент је потом отишао и корак даље када је затражио да се Бразил спусти са нивоа краљевства на ниво колоније, и да принц-регент такође трајно напусти Бразил ради преласка у Португалију. Бразилска аристократија, која је имала интерес да сачува своје односе са Британцима, одлучује да изврши притисак на принц-регента да прогласи независност Бразила од Португалије, што се и десило 1822, када се он крунисао као император Педро I.

Дакле, конкретни економско-политички, институционални елементи, склони аутономији и независности, који су у случају америчких колонија формиран и више од век и по, у Бразилу су формиран и врло кратком периоду краћем од једне деценије, и то не генерички (ендогено), већ егзогено, на подстицај небразилских фактора из матице или иностранства (Британија). У односу на протофедерално искуство САД, вишевековну зависност и лојалност бразилских колонија Лисабону не можемо држати за историјски фактор, који је допринео финансијској одговорности централне власти/федералних јединица у потоњој бразилској федерацији.

### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Имајући у виду овакав централистички колонијализам Бразила, не би требало нимало да нас чуди што је први устав независног Бразила из 1824. прокламовао централизовану, тј. унитарну државу, која јесте имала провинције са скупштинским

---

<sup>196</sup> Био је принц-регент, а не краљ, све до смрти своје мајке краљице Марије I 1816, управо због њене здравствене спречности да влада.

органима (*Conselhos Gerais*) унутар своје територије, али су те скупштине имале минимална овлашћења.<sup>197</sup> Према чл. 2 устава, провинције су могле бити у свако доба прекрајане у складу са потребама бразилске државе, закони тих скупштина нису могли да ступе на снагу све док их не би потврдио национални парламент (*Assembleia Geral*). Чланови 11 и 12, јасно су истицали да су цар и национална скупштина носиоци свих политичких овлашћења, тј. да сва овлашћења, која су пренете на неку другу политичку инстанцу, морају бити пренета од стране ова два органа власти. По овим одликама, видимо да се радило о чистој унитарној држави, без обзира на постојање провинција као нижег нивоа (делегиране) власти. Чак и када је 1834. додат амандман на устав, којим су знатно повећане надлежности провинција, тешко да можемо рећи да је Бразил заиста постао федерална држава, с обзиром да су се провинцијски председници, као органи извршне власти, и даље именовали из центра.<sup>198</sup> Тек након укидања монархије и увођења републике кроз нови устав из 1891, у Бразилу срећемо изабрану егзекутиву у виду гувернера на средњем нивоу власти, коју више не чине провинције него државе.<sup>199</sup>

Иако је други устав донео још већа овлашћења за федералне јединице (нарочито треба истаћи да је управо на основу овог устава дато право задуживања федералним јединицама које раније није постојало), Бразил у наредних неколико деценија није био демократија, а питање је и колико је у пракси био федерална држава.<sup>200</sup> Избори су често били намештени, а федерална димензија се све више сводила на правну форму – центар је често интервенисао у домен федералних јединица. Зато је 1926. донет уставни амандман, који је легализовао већ устаљену праксу, тј. смањено надлежности средњег нивоа власти. Затим је Гетиљо Варгас завео диктатуру, која је, фактички, Бразил претворила у недемократску унитарну државу, јер су јединице изгубиле финансијске моћи и аутономију политичког одлучивања. Након Другог

---

<sup>197</sup> Roderick Barman, *Brazil: The Forging of a Nation 1798-1852*, Stanford University Press, Stanford, 1998, стр. 124.

<sup>198</sup> Leslie Bethell, *Brazil: Empire and Republic 1822-1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, стр. 65.

<sup>199</sup> Shahid Javed Burki et al., *Beyond the Center: Decentralizing the State*, World Bank, Washington D.C., 1999, стр. 11.

<sup>200</sup> Keith S. Rosenn, "Federalism in Brazil", *Duquesne Law Review* 43 (577), 2005, стр. 579-580.



светског рата је уследила краткорочна, демократска фаза јачања федерализма, која није потрајала ни 20 година (1945-1964), а за њом нова антидемократска и антифедерална фаза војне диктатуре (1964-1985), када су се гувернери јединица поново постављали из центра и када је интервенција центра на субфедералном нивоу порасла. Тек се након 1985. може говорити о демократском Бразилу, који је за нас предмет главног интересовања. Слабости бразилског федерализма и постојање перманентних централистичких тенденција, можда најбоље објашњава природа деволуције Бразила као колоније и унитарне државе: *"Бразил није усвојио федерализам из традиционалног разлога сједињења политичких друштава који су раније били суверени ентитети, нити ради владања над разним етничким, језичким или религијским заједницама. Заиста, није било озбиљне расправе између чланица федерације о њеним будућим карактеристикама; буквално су се бивше и без икаквих права провинције претвориле у квази-суверене државе, прво путем војне наредбе, а затим и путем устава из 1891"*.<sup>201</sup> Једном речју, бразилске федералне јединице нису имале када да се уче политичкој одговорности као независне државе, а поготово не фискалној одговорности.

Но, да је политика избављења само образац, који се из недемократске (или фрагилно демократско-федералне) фазе бразилске републике, институционално прелио и у оквире демократског Бразила, сведоче два случаја избављења са краја XIX и првог дела XX века, о којима детаљно извештава Роден.<sup>202</sup> Чим су стекле право да се задужују, федералне јединице су решиле да га максимално искористе. Многе државе су се задуживале у иностранству, како би унапредиле железницу, имиграциону политику и производњу кафе, уз мало или нимало федералне контроле. Највећи део бразилског субфедералног дуга према иностранству, у том периоду, отишао је на дуг јединице Сао Пауло, у оквиру њеног опсежног програма валоризације кафе – складиштење кафе у годинама високе продукције и пуштање на светска тржишта у годинама ниске продукције. Овај страни дуг је био комбинован са федералним позајмицама, али и позајмицама приватних банки, које су имале

---

<sup>201</sup> Ibid, стр. 578.

<sup>202</sup> Jonathan Rodden, op. cit., стр. 151, 257-258.

федералну гаранцију (делимично имплицирана политика избављења). У самом почетку, ипак су страни кредитори вршили диференцијацију ризика за позајмице различитим јединицама – северне јединице, које су биле сиромашније, позајмљивале су под већим каматама, док су богатије јужне, узимале повољније зајмове. Тако је северна јединица Пернамбуко позајмљивала по стопи од 7%, а јужне јединице по 4-5%, на почетку XX века.

Политика избављења федералних јединица је имала, барем што се тиче резоновања политичких актера, који су тада доносили одлуке, оправдање у виду страха од "интервенције страних сила". Када је ишао у Лондон 1898. да преговоара о статусу бразилског националног дуга према страним банкама, председник Мануел Фераз де Кампос Салес (*Manuel Ferraz de Campos Sales*) је обнародовао претњу банкарске куће Ротшилд да би било који банкрот жестоко угрозио сам национални суверенитет, изазивајући акте, који би вероватно довели до стране интервенције. Роден притом истиче да се ово правилно перципирало као кредибилна претња, с обзиром да су четири силе Британија, Немачка и Италија, касније извршиле поморску блокаду Венецуеле, како би наплатиле своја потраживања. Зато не изненађује факт да је, након што је федерална јединица Еспирито Санто банкротирала 1901, бразилски центар објавио да ће он преузети њен дуг, услед дипломатског притиска који је дошао од француске владе. Недуго потом је центар избегао и јединицу Минас Гераис, која није могла да сервисира свој дуг Немачкој за изградњу железничке инфраструктуре (јер се иста брзо показала нерентабилном). Највећи талас избављења се десио 30-их година XX века. Тада је програм валоризације кафе у Сао Паулу доживео фијаско и центар је одлучио да преузме комплетан дуг банкротираног Сао Паула, али и све друге субфедералне дугове (иако друге јединице тада нису прогласиле банкрот или га најављивале, биле су на путу да то учине). Гетиљо Варгас, који је спровео ову асумпцију субфедералног дуга од стране центра, увео је ново институционално решење – јединице које не би успеле да држе уравнотежен буџет (дефицит) губиле би и формално статус федералне јединице (државе), тј. претварале би се у управне јединице центра. Но, како је његов режим

престао да постоји након 1945, у историју је отишао и овај његов институционални *новум*, без икаквих последица на даљу историју субфедералног бразилског дуга.

Након демократизације, уследила су три таласа субфедералног избављења крајем 80-их и током 90-их.<sup>203</sup> Први талас је био последица неспособности федералних јединица да сервисирају свој дуг према иностраним кредиторима, услед чега су наступили преговори центра и јединица. Резултат се састојао у пребацивању свих приспелих и будућих обавеза (на основу субфедералних обвезница) на федерални центар. Други талас се јавио након што јединице нису биле у стању да сервисирају дугове према домаћим повериоцима, пре свега према једној од највећих федералних банака (*CEF - Caixa Econômica Federal*). Током 1993. ови дугови су опет пребачени на центар, и то на сличан начин на који је федерална власт у САД 1933. извршила избављења презадуженог Арканзаса – кроз репрограмирање дугова. Рокови отплате дуга су растегнути, али су оригиналне каматне стопе задржане. Међутим, центар је попустио под притиском јединица, јер је у склопу репрограма било предвиђено да, уколико однос сервисирања дуга дате јединице и њених буџетских прихода пређе лимит фиксиран од стране федералног Сената, вишак изнад лимита буде конвертован у део главнице дуга, на који ће се тек касније плаћати фактички увећана камата (капитализација одложеног плаћања дуга-камате). Али, само када поменути однос падне испод фиксираног лимита.<sup>204</sup>

Трећи талас се јавио у периоду 1995-1997. Дуг је акумулиран након 1993, не само због одложеног механизма капитализације камате, већ и због нових транши кредита и појачане јавне потрошње, уочи и непосредно након изборних циклуса. Роден правилно примећује да је раст јавне потрошње могао бити одржив док је сличном стопом расла и инфлација, али да је та тенденција постала неодржива онда када је дошло до пада инфлације, изазваног рестриктивном монетарном политиком

---

<sup>203</sup> Jonathan Rodden, *op. cit.*, стр. 205-212.

<sup>204</sup> Роден је оценио да је ово решење из 1993. створило негативне подстицаје за јединице у погледу фискалне одговорности. Ти подстицаји, пре свега у виду капитализације дуга, огледали су се у могућности да политичари у јединицама редукују обавезе сервисирања дугова у периоду њиховог мандата, повећају задуживање у том истом периоду, уз остављање фискалних последица таквих одлука будућим администрацијама. Договор центра и јединица из 1993, само је појачао перцепције да ће дуг јединица, у крајњем случају, бити преузет од централне власти. Видети: Jonathan Rodden, *op. cit.*, стр. 206.

федералне владе, на основу њеног плана стабилизације бразилске економије под називом *Plano Real*.<sup>205</sup> Краткорочне обвезнице јединица са флукутирајућим каматама су такође повећале дуг, јер су се услед рестриктивне монетарне политике овог плана повећале каматне стопе. У сваком случају, јединице нису могле да отпуштају своје службенике или да им смањују плате, због одређених уставних ограничења. Тако је дошло до троструког избегавања у овом таласу: 1) нова капитализација камате субфедералних обвезница, 2) великвидност субфедералних банака, 3) рефинансирање краткорочних субфедералних обвезница.

Најкритичније стање са субфедералним обвезницима је било у четири највеће бразилске јединице: Сао Пауло, Минас Гераис, Рио де Женеиро, Рио Гранде до Сул. Центар се плашио да би банкрот ових "великих играча" нанео неизлечив шок целокупном тржишту капитала (обвезница) у целој земљи. Кроз "трока споразум" (*troca*), централна банка Бразила је издала федералне обвезнице јединицама, а ове њој своје субфедералне обвезнице у паритетном износу, чиме су скроз покриле тренутни субфедерални дуг. Односно, федерална власт би сада платила све дугове јединица, а јединице би се касније одужиле центру за ову услугу. Иницијално, договор је био да би Сенат требало да утврди (етапно) пропорције обвезница, које би скроз биле ликвидирани (исплаћени) федерацији по регуларном приспећу. Сенат се на крају одлучио да ликвидација обвезница буде извршена у даљем року од 15-30 година.<sup>206</sup> Дозвољена је и капитализација камате, чиме је поново потврђен принцип одлагања банкрота јединица и "гурања проблема под тепих". Притом, Сао Паулу је центар опростио скроз 7,5% дуга, док је камата која је била наметнута овој јединици од стране центра износила 6%, што је било далеко ниже од раније каматне стопе.<sup>207</sup> Сnižена камата је предвиђена и за све друге јединице-дужнике. И поред врло повољног аранжмана, гувернери јединица не презају ни од тога да запрете центру како ће престати да враћају било какав дуг у будућности, уз бурну јавну критику

---

<sup>205</sup> О мерама овог плана видети: Alvaro Manoel et al., "Brazil: The Subnational Debt Restructuring of the 1990s - Origins, Conditions, and Results", у: *Until Debt Do Us Part - Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, (ур: Otaviano Canuto, Lili Liu), The World Bank, Washington, 2013, стр. 44.

<sup>206</sup> Ibid, стр. 48.

<sup>207</sup> Jonathan Rodden, op. cit., стр. 211.

испреговараних решења, као што је био случај са претњама бившег бразилског председника упућеним центру 1999, тадашњег гувернера јединице Минас Гераис.

Банкрот субфедералних државних банака у јединицама Сао Пауло и Рио де Женеиро, спречио је центар својом интервенцијом. Највећи проблем ликвидности је представљао дуг јединице Сао Пауло према сопственој државној банци *BANESPA*. Сао Пауло је заправо од 1990. почео да касни са сервисирањем дуга овој банци, да би 1994. престао да исплаћује било шта. На крају 1996. укупни дуг Сао Паула према овој банци је износио чак 21 милијарду долара! *BANESPA* је већ средином 90-их морала да крене са позајмицама од централне бразилске банке, а као последица финансијских проблема *BANESPA*-е, још неколико мањих државних банака у Сао Паулу је почело да добија помоћ од централне банке. Роден јасно каже да је федерално министарство финансија сматрало да су Сао Пауло и његова главна државна банка били "превелики да би били пуштени низ воду" (*too big to fail*).<sup>208</sup> Центар је имао страх да ће коначни банкрот *BANESPA*-е изазвати кризу ликвидности у целој земљи, тј. јуриш на повлачење свих банкарских депозита, чиме би било неповратно уништено поверење у банкарски систем Бразила. Иста перцепција је постојала и у случају највеће државне банке Рио де Женеира. На крају је 1995. централна федерална банка преузела контролу над ове две банке, са намером да их приватизује, али је на крају просто извршила докапитализацију тих банака, вративши их потом у власништво јединица.<sup>209</sup>

Треће избављење трећег таласа субфедералне дужничке кризе у Бразилу се јавило услед неспособности јединица да сервисирају своје краткорочне обвезнице, али и због дугова према сопственим службеницима и контракторима, у виду плата и премија. Да би регулисала ове субфедералне проблеме, централна власт је 1995. лансирала "*Програм за државно реструктурирање и фискално прилагођавање*". Услов за спровођење програма (у виду кредита) се састојао у низу реформи, које су јединице морале да спроведу – реформа менаџмента јавне управе, јавних предузећа, пореске администрације, смањења јавног дуга и контроле јавне потрошње. Ипак,

---

<sup>208</sup> Ibid, стр. 208.

<sup>209</sup> Роден наводи да је овакав крајњи исход, резултат директног притиска гувернера Сао Паула и посланика Сао Паула у федералном парламенту на центар. Видети: Ibid.

центар није имао механизме да надгледа како и у коликој мери јединице спроводе договорене реформе, док су фондови послати јединицама на самом почетку, пре него што је програм могао уопште да се операционализује.

Да би стала на крај вечитим таласима избављења, централна власт је 2000. донела *Закон о фискалној одговорности*.<sup>210</sup> Закон је регулисао четири области: 1) планирање буџета, 2) задуживање, 3) јавну потрошњу, 4) контрола и транспарентност. Планирање буџета се односило на лимитирање буџетског дефицита, увођење новог фискалног менаџмента, начин утврђивања владиних финансијских обавеза. У области задуживања, забрањена је свака реструктурирања дуга између различитих нивоа власти, дакле оно што је претходним решењима постала заправо федерална пракса. На трагу ове нове мере, Сенат је потом резолуцијом плафонирао ниво задужености за сваки од нивоа власти.<sup>211</sup> За федералне јединице, тај лимит је износио двоструку вредност нето годишњих буџетских прихода. Уколико би јединица пробила овај лимит, центар треба да је казни, тако што ће јој укинути свако ново финансирање и безусловне трансфере. Јавна потрошња се тичала ограничења плата службеника и радника по уговору у јавном сектору (као и њихових пензија), али и генералног ограничења потрошње, која је у случају федералних јединица имала да износи 50% укупних годишњих прихода. Уколико би јединице прешле овај лимит, осим што би им били забрањени федерални трансфери, било би им забрањено и да узимају нове кредите од федералне власти, тј. центар би повукао своју гаранцију са било ког другог кредитног односа, који би успоставиле јединице са неким другим повериоцима. Контрола и транспарентност су подразумевали да парламенти сваког нивоа власти (заједно са респективним ревизорским институцијама) врше контролу постављених лимита, тј. буџетски извештаји у складу са прописаним лимитима су морали да се презентују надлежним органима свака два месеца. Међутим, иако је овај закон омогућио ублажавање хроничног проблема избављења, који је у прошлом веку красио Бразил, он није успео да одстрани корен проблема, и то не само због тога што

---

<sup>210</sup> Alvaro Manoel et al., op. cit., стр. 52.

<sup>211</sup> Joanielson de Carvalho Santos, *Fiscal federalism in Brazil: the importance of data disclosure of subnational governments*, Proceedings of the Sixth IFC Conference on Statistical issues and activities in a changing environment, Basel, 28-29 August 2012, стр. 5.

је федерална гаранција за кредите субфедералних јединица остала на снази (додуше у знатно рестриктивнијем смислу). Јер, овај закон није успео да спречи накнадне случајева изабављења, који су се опет догађали.

Маноел, Гарсон и Мора истичу да је овај закон био круцијалан за побољшање фискалних перформанси бразилских јединица након 2000, чиме је смењен ранији негативни тренд.<sup>212</sup> У периоду 2001-2010 јавни дуг федералних јединица је пао са 18,1% на 11% БДП-а. Када се погледа лимит задужености, чак 17 јединица је 2000. имало већа нето дуговања од нето редовних буџетских прихода (тј. однос између дуга и прихода је био већи од 1), док је 2010. то био случај у само 7 јединица. Најзадуженије јединице, као што су Сао Пауло и Рио де Женеиро, су у овом периоду смањиле ове односе са 1,9 и 2,1 на 1,5 и 1,4. Међутим, ови аутори су направили велику грешку или пропуст, што нису пријавили пресек стања након 2010. Да су то урадили, морали би да пријаве да је већ током 2011. јединица Рио Гранде до Сул пробила лимит задужености који је прописао Сенат Бразила (однос дуга и прихода је те године био 2.14),<sup>213</sup> а да је нешто касније, током 2016, тај лимит пробио и Рио де Женеиро.<sup>214</sup> Током 2016. започет је и нови талас изабављења (и који по свој прилици још увек траје), супротно реторици и реформама из претходне деценије.<sup>215</sup> Септембра те године, федерално министарство финансија је послало федералном парламенту предлог о реструктурирању субфедералног дуга. Суштина предлога се сводила на продужење рока отплате за 20 година, уз почетни грејс период од 6 месеци (што је значило да се са отплатом дуга могло наставити тек од наредне године). Укупни удар на федерални буџет би износио 20 милијарди долара током 2016, односно 15 милијарди током 2017. и 2018. Владин предлог укључује и низ услова испостављених јединицама, а који се тичу разних непопуларних мера фискалног прилагођавања и замрзавања потрошње у наредне две године. За сада се не зна исход овог предлога, јер је у току окршај федералног парламента са владом око типа фискалног

---

<sup>212</sup> Alvaro Manoel et al., op. cit., стр. 54.

<sup>213</sup> Joanielson de Carvalho Santos, op. cit., стр. 6.

<sup>214</sup> Izabela Karpowicz, Carlos Mulas-Granados, "Stretching The Limits: The Evolution of Subnational Public Finances in Brazil", у: *Brazil: Selected Issues*, (ур: C. Góes et al.), International Monetary Fund, Washington D.C., 2016, стр. 77.

<sup>215</sup> Ibid, стр. 78.

прилагођавања и степена плафонираних потрошње јединица.<sup>216</sup> Међутим, иако још немамо информацију о коначном исходу овог предлога, чињеница је да ни влада ни парламент не доводе у питање потребу тога да се неодговорне јединице избаве федералним средствима, већ само модус избављења. Осим тога, и пре овог предлога је дошло до избављења презадуженог Рио де Женеира, услед трошкова Олимпијских игара 2016.<sup>217</sup> На овај начин, још једном је доказана немогућност искорењивања праксе избављења правним и политичким реформама, без обзира на намере актуелне политичке класе, односно степен инвентивности тих реформи.

#### 4.1.5 Аргентина

##### *Колонијално наслеђе*<sup>218</sup>

Иако је подручје данашње Аргентине Шпанцима било познато од 1516, Шпанија није пре 1534. почела са реализацијом плана сталног насељавања тог дела Јужне Америке, којег је назвала Рио де ла Плата (*Río de la Plata*).<sup>219</sup> Племић Педро де Мендоза је те године, по краљевском налогу, повео 1600 људи са собом. Они су формирали прву шпанску колонију на територији данашње Аргентине, која се звала Буенос Ајрес (на месту на којем се налази данашња истоимена престоница

---

<sup>216</sup> Ово потврђује писање бразилске штампе у издањима на енглеском језику. Наиме, на самом крају 2016, доњи дом бразилског федералног парламента је изгласао безусловно федерално избављење задужених јединица (са 296 гласова за, само 12 против, и 3 уздржана гласа), дакле без икаквих услова, које је садржао предлог федералног министарства! Федерални министар финансија је потом изјавио да ће он размотрити да ли да испоштује одлуку доњег дома или препоручити председнику да употреби вето, с обзиром да је у овој материји кључна одлука федералног министарства. Но, ни он овога пута није довео у питање потребу избављења неодговорних федералних јединица као такву; Видети: <http://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/business/2016/12/1843350-lower-house-approves-financial-help-for-states-without-commitments.shtml> (приступљено: 3.6.2017)

<sup>217</sup> Британска новинска кућа Гардијан је јуна 2016. објавила како је федерална власт Бразила ванредно донирала 895 милиона долара Рио де Женеиру у виду зајма, који је за циљ имао покривање трошкова у сфери безбедности и одржавања јавног реда. Рио је тражио и додатна средства за завршавање одређених инфраструктурних пројеката неопходних за Олимпијске игре, али је федерална влада то одбила, рекавши да се не би противила уколико би Рио искористио део средстава намењених унапређењу безбедности за реконструкцију инфраструктуре; Видети више: <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/30/brazil-rio-de-janeiro-olympics-loan-security-subway> (приступљено 3.6.2017)

<sup>218</sup> Jonathan C. Brown, *A Brief History of Argentina*, Facts On File, New York, 2013, стр. 22-26,

<sup>219</sup> Daniel K. Lewis, *The History of Argentina*, Greenwood Press, London, 2001, стр. 20.



Аргентине). То није била колонија сталног карактера, зато што су колонисти после 4 године напустили Буенос Ајрес, како би се населили северније, у данашњем Парагвају, основавши колонију Асунсион 1537. (истоимена престоница данашњег Парагваја).<sup>220</sup> Након Мендозине смрти, краљ је послао Алвара де Ваку у својству новог гувернера (*adelantado*) Асунсиона.<sup>221</sup> Овде бележимо једну епизоду, која сасвим сигурно одудара од темељног начела шпанског колонијализма – неприкосновености гувернерског положаја, који може бити нарушен само краљевом вољом. Наиме, незадовољни влашћу де Ваке, колонисти су га свргли са власти 1544. и послали у ланцима за Шпанију. Потом су сами изабрали новог гувернера из својих редова – Доминига де Иралу, који је тек после више од 10 година потврђен краљевским декретом за гувернера.<sup>222</sup>

---

<sup>220</sup> У овом периоду и на овом простору под именом Рио де ла Плата, Шпанци су симултано колонизовали подручје данашње Аргентине, Парагваја, Боливије и Уругваја. Иначе, разлог за селидбу из Буенос Ајреса је био чисто економски. Колонисти нису могли да нађу савезнике у локалним Индијанцима нити налазишта племенитих метала, што је за последицу имало слабо развијену пољопривреду и трговину. Јављала се чак и глад. У Асунсиону су Шпанци успели да склопе савез са локалним индијанским племенима, што им је омогућило какву-такву егзистенцију, за почетак, а и били су ближи налазиштима руде у горњем Перуу.

<sup>221</sup> Adalberto López, *The Colonial History Of Paraguay: The Revolt Of The Comuneros 1721-1735*, Transaction Publishers, New Brunswick-London, 2009, стр. 9.

<sup>222</sup> Треба истаћи да је избор Ирале у Асунсиону извршен на основу краљевске привилегије (*cédula*) коју је шпански краљ Чарлс V даривао колонији Рио де ла Плата 1537. Након што је сазнао за Мендозину смрт, пред монархом се отворило питање новог гувернера, приликом чега Чарлс није знао да ли је Мендоза пре смрти назначио свог фаворита за гувернерско место. Зато је краљ одлучио следеће – ако је Мендоза назначио фаворита, онда ће се тај Мендозин избор поштовати као нови гувернер. Ако, пак, Мендоза није извршио назначење, онда су сви колонисти имали право да се слободн осастану и изаберу себи новог гувернера. Лопез наводи да се овај документ назива још и *Magna Carta* колонијалног Парагваја, и да ниједан други део шпанске Америке никада није добио право слободног избора гувернера под било каквим околностима. У наредна два века, у Парагвају се увек позивало на ову привилегију. И то не само када би дошло до упражњеног гувернерског трона, него и када би било потребно наћи изговор за свргавање постојећег гувернера, што свакако није могло бити одобрено од колонијалног центра. Но, користећи релативну изолацију и незаинтересованост матице за овај део Јужне Америке, колонисти Рио де ла Плате су ову праксу здушно усвојили, без обзира што је била нелегална. Нелегалним путем су формирали и градско веће Асунсиона (*cabildo*), које је помагало гувернеру у вођењу послова.

Већ после Ирале, видело се да колонисти имају намеру да користе, кад год је то могуће, ову изборну привилегију. Ирала је назначио као наследника Гонзалу де Мендозу, који је убрзо умро, и онда су колонисти изабрали Франциска де Вергару 1558. Међутим, пошто је колонија Рио де ла Плата била само део шире колонијалне јединице – Вицекраљевства Перуа, реч вицекраља је имала сваку превагу у односу на ту колонију. Показујући одједном интересовање за Рио де ла Плату, а заправо уплашен њене политичке аутономије, вицекраљ је 1567. именовао Хуана Зарату за новог гувернера, који је отишао лично у Шпанију да буде потврђен на то место, док је у Рио де ла Плату послат његов заменик Касерес, који после брзо убијен од колониста. Колонисти су потом поново изабрали себи гувернера, док се Зарата не врати из Шпаније. Ibid, стр. 6-8, 12-15.

Браун наводи разлог која може објаснити успех овог чина колониста, када пише следеће: "*У релативном сиромаштву Парагваја колонисти су уживали политичку аутономију од Шпаније и слободно су изградили друштвени систем по свом нахођењу*".<sup>223</sup> Ова страна Јужне Америке је оскудевала у племенитим металима и другим природним ресурсима, те је колонијални центар био мање заинтересован да се меша у политику ових колониста, за разлику од рудама богатих подручја Перуа и Мексика (у којима је рука колонијалног центра била свеprisутна).

Овај аутор објашњава и зашто се јавио мотив за обнављање насеља Буенос Ајреса, од стране дела колониста из Асунсиона.<sup>224</sup> Имали су јаку жељу за лако доступним европским добрима, која ће одговорати њиховом социјалном статусу.<sup>225</sup> Очигледно, рачунали су да ће та добра бити разноврснија и доступнија у неком лучком насељу. Притом, обнављањем старих и стварањем нових колонијалних насеља, није нестао електорални жар колониста, у складу са раније добијеном привилегијом краља Чарлса V Хабзбурга.<sup>226</sup> Хернандо Ариас де Сааведра је изабран за гувернера провинције 1591. на колонијалним изборима, и владао је све до 1593, када га је вицекраљ Перуа сменио и на његово место именовоа Фернанда де Зарату (провинција Рио де ла Плата, као и друге јужноамеричке шпанске провинције, била је потчињена вицекраљу са седиштем у Лими).<sup>227</sup> Такође, издвајање Парагваја (са седиштем у Асунсиону) из провинције Рио де ла Плата (са седиштем у Буенос Ајресу) 1617,<sup>228</sup> донело је са собом нови тренд у погледу доласка на гувернерску функцију. Од тог времена се усталила пракса да се гувернер провинције Рио де ла Плата именује на период од пет година од стране вицекраља, и то најчешће из круга оних који су до тог именовања држали гувернерску позицију у суседној провинцији

---

<sup>223</sup> Jonathan C. Brown, op. cit., стр. 25.

<sup>224</sup> Обнављање Буенос Ајреса се догодило 1580. Видети: Bernard Moses, *The Spanish dependencies in South America. An introduction to the history of their civilisation*, vol. I, Smith, Elder & Co., London, 1914, стр. 199.

<sup>225</sup> Вероватно се мисли на потребу прве и друге генерације колониста да се и на овај начин разликују од нативних становника Асунсиона (поред боје коже), са којима су били остварили већ завидан ниво социјалне интеракције. Буенос Ајрес ће временом постати колонијална престоница. Jonathan C. Brown, op. cit., стр. 26.

<sup>226</sup> Видети фусноту бр. 222.

<sup>227</sup> Bernard Moses, op. cit., стр. 201; Daniel K. Lewis, op. cit., стр. 29.

<sup>228</sup> James D. Henderson et al., *A Reference Guide to Latin American History*, M.E. Sharpe, Armonk-London, 2000, стр. 84.

Тукуман, да би по истеку петогодишњег мандата били унапређени на неку политичку функцију унутар институција вицекраљевства у Лими.<sup>229</sup>

Територијална реорганизација вицекраљевства Перу, односно стварање новог вицекраљевства Рио де ла Плата 1776. (од стране краља Чарлса III Бурбона), које је обухватало подручје данашње Боливије, Парагваја, Уругваја и Аргентине,<sup>230</sup> није са собом донело неку новину у погледу начина избора и контроле гувернерске институције. Гаравалба вицекраља овог новог ентитета слика као "бирокуратског вицекраља": "*Генерално говорећи, (...) он је имао дугу бирокуратску и војну каријеру уз сукцесивна унапређења у Шпанији и Америкама, било као гувернер, председник аудијенције (audiencia)<sup>231</sup> или генерални капетан, и који је потом именован за вицекраља тамо где претходно није службовао (или алтернативно тамо где јесте службовао...) ...*".<sup>232</sup> Дакле, видимо да су вицекраљеви били, у првом реду, именовани службеници круне са бирокуратском каријером, која није уопште морала да има везе са територијом вицекраљевства, чиме се само потврдила, већ постојећа, вишевековна пракса регрутовања и контроле шпанских вицекраљева.<sup>233</sup>

---

<sup>229</sup> Bernard Moses, *The Spanish dependencies in South America. An introduction to the history of their civilisation*, vol. II, Harper Brothers, New York-London, 1914, стр. 124.

<sup>230</sup> John Jay TePaske, "Integral to Empire – The Vital Peripheries of Colonial Spanish America", у: *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas 1500–1820*, (ур: Christine Daniels, Michael V. Kennedy), Routledge, New York-London, 2002, стр. 31.

<sup>231</sup> Аудијенције су, као и у Мексику, осим судских, имале и егzekутивно-легислативна овлашћења.

<sup>232</sup> Juan Carlos Garavaglia, "Bureaucracy in the State Building Process in Latin America in the First Half of the Nineteenth Century", у: *Latin American Bureaucracy and the State Building Process (1780-1860)*, (ур: Juan Carlos Garavaglia, Juan Pro Ruiz), Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2013, стр. 51.

<sup>233</sup> Бележимо једну епизоду ван ове матрице, али на самом крају аргентинске колонијалне историје. Када су Британци напали Буенос Ајрес 1806, тадашњи вицекраљ Собремонте је побегао из града. Локална милиција је одбила напад Британаца. Суд (*audiencia*) Буенос Ајреса је на валу народне еуфорије, и популарности команданта одбране града Сантјага Линијера, истог 1807. именоваво за привременог вицекраља. То се догодило само годину дана пре него што је у Шпанији дошло до абдикиције шпанског монарха под притиском Наполеона, чиме је отпочео период ратова и нестабилности, који су довели до аргентинске независности 1815. Тако да ова нелегална пракса кратког трајања, у вези начина избора вицекраља, није могла имати значајан утицај у погледу антицентралистичких тековина аргентинског колонијалног наслеђа за политички живот касније, у независној Аргентини. Видети: Viviana L. Grieco, *The Politics of Giving in the Viceroyalty of Rio de la Plata: Donors, Lenders, Subjects, and Citizens*, University of new Mexico Press, Albuquerque, 2014, стр. 206; Jonathan C. Brown, *op. cit.*, стр. 82.

Џонатан Браун је несумњиво у праву, када пише да је окидач за аргентинску индипендистичку револуцију дошао из правца Европе.<sup>234</sup> Он се може свести на два момента: британски напад на Буенос Ајрес<sup>235</sup> и детронизација шпанског краља од стране Наполеона. У првом случају је дошло до јачања политичког идентитета колониста (креола), односно до постепеног краха вицекраљевске власти. Локалне креолске милиције су одбиле британску инвазију, а седиште власти у колонији са вицекраља пребацили на градску скупштину Буенос Ајреса (*cabildo*). Управо је овај градски орган власти 1810. укинуо вицекраљевску институцију, изабравши уместо ње прву владу или хунту (*junta*) у виду тријумвирата најугледнијих креолских личности. Проглашена је и привремена независност, док се свргнути шпански краљ не врати из француског заточеништва.

Нове власти у Буенос Ајресу су решиле да одмах сазову уставотворну скупштину, која ће већати о новом уређењу независне државе.<sup>236</sup> Скупштина је 1813. новој држави доделила назив "Уједињене Провинције Ривер Плате",<sup>237</sup> а 1816. је у граду Тукуману прогласила апсолутну независност од Шпаније, независно ко заузима шпански трон, односно влада из Мадрида. Први устав је донет тек 1819. Он је увео централистичко уређење, као и наредни из 1826.<sup>238</sup> Међутим, иако је оба устава подржавала централна власт у Буенос Ајресу, већина провинција није прихватила ове уставе. Штавише, многе провинције су прогласиле своју независност, доносећи своје уставе.<sup>239</sup> Почела је дуга борба унитаристичких и федералистичких снага у земљи, која ће потрајати пар деценија,<sup>240</sup> и која ће бити завршена тек 1853, доношењем федералистичког устава Аргентине, који је са амандманима и данас на снази. Ипак, овај устав је у члановима 5 и 6 садржао спорне одредбе, које су аргентински федерализам јако приближиле мексичкој "централистичко-аутократској" варијанти

---

<sup>234</sup> Ibid, стр. 79, 81-83, 87.

<sup>235</sup> Види додатно фусноту бр. 233.

<sup>236</sup> Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles-London, 1979, стр. 45.

<sup>237</sup> То још није значило да је држава постала федерална, питање државног уређења је регулисано касније донетим уставом (уставима).

<sup>238</sup> *Argentina Constitution and Citizenship Laws Handbook: Strategic Information and Basic Laws*, International Business Publications, Washington DC, 2013, стр. 127.

<sup>239</sup> Ibid; Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, op. cit., стр. 45.

<sup>240</sup> Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, op. cit., 45-52.

федерализма и удаљиле од америчке демократске варијанте. Ради се о овлашћењу федералној власти да интервенише, како Шимвеј оцењује, у свакој сфери аргентинског живота, која прети интегритету нације (онако како то федерална власт процени).<sup>241</sup> Према овом аутору, ово овлашћење интервенције се користило арбитарно у буквално свим сферама – од анулирања избора у федералним јединицама до затварања универзитета. Када се овоме дода чињеница да, све до краја XIX века, исходи избора у Аргентини нису уживали легитимитет,<sup>242</sup> онда се сасвим сигурно може рећи, за рани период аргентинске уставности, да су постојали сви конституционални подстицаји за претерано ослањање на центар, тј. неодговорно понашање федералних јединица.

На основу чињеница изнетих горе, можемо сумирати основне институционалне црте колонијалног периода аргентинске историје, као и периода ране независности и уставности, у следећим тезама:

- 1) избор гувернера формално могућ, али само ако претходни гувернер није одредио наследника, односно уколико колонијална матица или вицекраљ у Лими нису извршили гувернерско именовање, док вицекраљ и краљ у свако доба могу да смене изабраног гувернера и именују свог кандидата (не постоји континуитет демократских политичких институција колоније)
- 2) не постоји колонијална/провинцијска скупштина, која представља интересе колониста, већ само помоћни политички орган вицекраља или гувернера аудијенција (*audiencia*), коју су чиниле постављене каријерне бирократе или градско веће (*cabildo*), који је орган локалне самоуправе (иако је у одређеним тренуцима градско веће имало велику политичку тежину – нарочито на самом почетку и крају колонијалног периода)
- 3) присутна изражена сегрегација колонијалних граница, како на нивоу вицекраљевства, тако и на нивоу провинција
- 4) није постојао консензус о неопходности федералног уређења земље код аргентинских вођа борбе за независност од шпанске круне, независност

---

<sup>241</sup> Nicolas Shumway, *The Invention of Argentina*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1991, стр. 154.

<sup>242</sup> Jonathan C. Brown, *op. cit.*, стр. 103.

стечена у правно-политичком вакууму, који је потрајао неколико деценија (политички живот се одвијао ван уставних регула са позиција огољене моћи – низ централистичких устава, који нису прихваћени изван Буенос Ајреса, затим сецесија провинција, које су доносиле властите уставе, и пуна концентрација власти у рукама провинцијских вођа-каудиља (*caudillos*))

- 5) први аргентински устав, који је уз амандмане, још увек на снази, центру даје превелике ингеренције, а које су брзо и лако створиле очекивања (подстицаје) код политичких актера да је у времену кризе, ултимативно одговоран центар, чак и када је дата криза генерисана на субфедералном нивоу – нема институционалног континуитета – (де)централизми се хаотично смењују

#### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Имајући у виду аргентинску колонијалну прошлост, као и првобитне деценије независности у контексту политичке нестабилности (која је завршена тек 1853. доношењем федералног устава), не треба нимало да нас чуди што је једна од раних одлука централне владе<sup>243</sup> била преузимање свих дугова федералних јединица 1862.<sup>244</sup> Како Роден истиче, председник Бартоломе Митре је видео том приликом себе у улози аргентинског Хамилтона, јер је сматрао да је избављење провинција важан корак у изградњи и потврди, до тог момента пољуљаног, суверенитета центра у односу на провинције. И током осме деценије XIX века, провинције су почеле неконтролисано да позајмљују злато на међународном тржишту, како би покриле хиперемисију папирног новца, којег су штампале под притиском провинцијских шпекуланата. То је довело до кризе деценију потом, односно до нове серије избављења јединица од дугова, док је трећа серија уследила 30-их година XX века.<sup>245</sup> По Родену је ова пракса настављена и у периоду семидемократије и војне диктатуре, када су центар и провинције направили низ аранжмана у духу избављења, попут каквог комплексног "интерговернменталног лавиринта", који је и дан данас на снази.

<sup>243</sup> Након што је федерални устав коначно прихваћен у земљи од свих политичких фактора.

<sup>244</sup> Jonathan A. Roden, *op. cit.*, стр. 259.

<sup>245</sup> *Ibid.*

У савременом, демократском периоду аргентинске историје, бележимо неколико епизода избављења провинција: 1) национализација провинцијских пензионих система, 2) федерални зајам провинцијама кроз *BOTESCO 10* обвезнице, 3) федерални дискрециони трансфери без обавезе враћања, 4) избављење провинције Кордоба.<sup>246</sup>

Током 80-их и 90-их година прошлог века, један од главних разлога провинцијских дефицита су били неодрживи провинцијски пензионих системи. Центар је у периоду 1994-1996, одлучио да национализује провинцијске пензионе системе у 11 јединица, тј. да заједно са национализацијом, преузме и све дотадашње дугове, које су ти системи носили са собом. До 1994, све провинције су имале своје пензионе системе, који су обезбеђивали пензије за провинцијске службенике (од оних у органима управе, преко оних у провинцијским јавним банкама, све до запослених у органима локалне самоуправе), али су неки од њих обезбеђивали пензије и за специјалне категорије становништва (домаћице), попут оних у провинцијама Катамарка, Ентре Риос и Ла Риоха.<sup>247</sup> Пензије су финансиране по принципу "*pay as you go*", тј. тренутно радно активни појединци су уплаћивали провинцији контрибуције за пензионих систем. Већина провинција је прописивала врло ниску старосну границу за улазак у пензију (испод 60 година за оба пола), док су специјалне категорије јавних радника у полицији, образовању и судству, уживали предности још нижих старосних и других критеријума за улазак у пензију. Додатни проблем је био врло низак популацијски однос активних радника и пензионера, али и релативно високи ниво пензионерских бенефиција у односу на просечну плату. У провинцијама као што су Мисионес, Ентре Риос и Формоза, просечна пензија је била чак већа од просечне плате.

Пошто пензијски системи нису могли сами себе да одржавају, провинцијске власти су кренуле из буџета да упумпавају новац у системе. У периоду 1990-1994,

---

<sup>246</sup> Juan Pablo Nicolini et al., *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments And the Bailout Problem: The Case of Argentina*, Inter-American Development Bank, Washington DC, 2002, стр. 15-50.

<sup>247</sup> Постојао је и режим "дискреционих пензија" у Буенос Ајресу, у износу од 70% од минималне регуларне пензије. Пензије је додељивала извршна власт, независно од ранијег доприноса садашњих пензијских бенефицијара.

бележи се раст провинцијских дефицита са 596 милиона пезоса на милијарду и 100 милиона. Годину дана пре национализације, најоптерећенији провинцијски буџети, када су у питању дотације за одржавање пензионих фондова, били су следећи: Сантијага дел Естера (65% буџета), Катамарке (45,8%), град Буенос Ајрес (43,8%), Хухуи (34,4%). Током 1995, дошло је до преливања мексичке Текила кризе и простор провинцијских влада да и даље дотирају пензионе фондове је радикално сужен. Долази до вишемесечних кашњења у исплати пензија у провинцијама Тукуман, Хухуи, Салта и Сан Хуан, док је рекордер била провинција Рио Негро са осам месеци кашњења. На крају, у 1998. години, укупни трошак који је сносио центар кроз ову операцију национализације је износио милијарду и по пезоса, три пута више од планираних трошкова у 1996. години.

У периоду 1992-1994, центар је избавио и седам провинција које су запале у финансијске тешкоће, у форми емисије федералних *BOTESO 10* обвезница.<sup>248</sup> Укупан ниво прикупљених средстава и пренетих зајмова на провинције (на овај начин) је износио 800 милиона америчких долара. Услов за реализацију овог аранжмана је било склапање споразума између сваке од провинција и центра о стратегији за редукацију дефицита, замрзавању броја запослених у јавном сектору и забрани провинцијског задуживања у будућности. Споразуми су истакли да је главни разлог за избављење потенцијално преливање кризе из економско-финансијске у политичко-социјалну. Али, иако су споразуми закључени са сваком провинцијом, ништа од планираних мера (осим самог избављења) из ових споразума потом није реализовано. Чак је убрзо центар морао још два пута, односно једном, да прибегне сличним операцијама зајмова кроз обвезнице за две од поменутих седам провинција (Сантјаго дел Естеро и Коријентес). Осим тога, зајмове нису вратиле у потпуности све провинције, већ само већина њих.<sup>249</sup>

Федерални дискрециони трансфери, без обавезе провинција да врате респективне износе центру, базирани су на прогресивном уставном и законском овлашћењу

---

<sup>248</sup> Радило се следећим провинцијама: Катамарка, Коријентес, Формоза, Мисионес, Рио Негро, Сантјаго дел Естеро и Тукуман.

<sup>249</sup> Како добро примећују Николини и остали, и те које су провинције вратиле, вратиле су са каматама знатно нижим него што би икада на тржишту могле да добију без улоге централне власти.



централне власти да помаже провинцијама у финансијском стресу. Називају се дискреционим, јер не постоје критеријуми на основу којих центар јасно одлучује којој провинцији је неопходна помоћ, већ је све ствар дискреције легислативне већине централне власти. Ови трансфери су били у употреби још у првом деценијама прошлог века, да би током 80-их година истог века, доживели свој пуни процват у оквиру интерговорменталних односа у Аргентини. Николени је регистровао да су они били обилато коришћени од стране провинција, које су имале већу "политичку тежину" од других, тј. да се највише истицала провинција Ла Риоха (1990-1998) добивши укупно 33% новца у оквиру овог аранжмана, али и друге провинције попут Тукумана, Салте, Мендозе и Коријентеса.<sup>250</sup> По овом аутору, један од разлога за овакав успех Ла Риохе (у датом периоду) у добијању федералних трансфера дискреционог типа, можда је лежао у чињеници да је тадашњи аргентински председник Менем био заправо ранији гувернер Ла Риохе.

Посебно се издваја случај избављења провинције Кордобе из 1995, треће аргентинске провинције по уделу у БДП-у. Генерисање финансијске кризе у провинцији се везује за неодговорну политику три пута бираног гувернера Едуарда Ангелоза. Тако се у 1994. стигло до дефицита од 359 милиона пезоса, што је износило 14% буџета. Посебан проблем је био и акумулиран дуг од 684 милиона (два главна зајмодавца су били провинцијална јавна и приватне банке, којима се дуговало око 400, односно 115 милиона). Почетком 1995. је дошло до кризе ликвидности услед преливања мексичке Текила кризе. Јавна провинцијска банка је у кратком року изгубила око 400 милиона у депозитима. Сада је банка постала зајмопримац, а влада Кордобе зајмодавац (хитан трансфер у износу од 250 милиона пезоса). Исте те године, дошло је до наглог пада пореских прихода, али и значајније редукције у федералним трансферима у односу на друге провинције.<sup>251</sup> Дошло је до тромесечног кашњења у исплати плата и других обавеза, уз напету социјалну ситуацију са нередима и протестима. Тек када је гувернер Ангелоз отишао са власти (иако је

---

<sup>250</sup> Juan Pablo Nicolini et al., *op. cit.*, стр. 39-40.

<sup>251</sup> Ово је уследило због тога што је Кордоба одбијала да потпише са центром споразуме о фискалним таргетима и национализацији пензионих система, као предусловима за нов режим федералних трансфера. Док су друге провинције бележиле пад 2,8% у трансферима, Кордоба је имала пад од 8%.

владајућа партија остала непромењена), Кордоба и центар су скопили споразум. Помоћ центра је била трострука: 1) 70 милиона директног зајма преко Националне Банке Аргентине (*Banco de la Nación Argentina*), 2) све заостале федералне трансфере, које није могла да прими док није потписала споразум са центром, 3) ванредних 70 милиона у федералним трансферима. Истини за вољу, Кордоба је морала да изврши низ болних потеза како би добила помоћ центра. Отпуштено је 14,000 радника у јавном сектору, смањене су плате 10%, док је 1,500 здравствених радника без надокнаде пребачено на рад у разне општине у провинцији.

Но, ми додајемо да је ово болно прилагођавање, које је извршила Кордоба, сигнал, који сигурно није позитивно утицао на остале провинције да се у будућности понашају одговорно, и то не само зато што је проблем у Кордоби генерисао један, а решио други, такође опозициони у односу на центар, гувернер (да је било партијског преклапања између два нивоа власти, рационално је очекивање да би резони у Кордоби били драстично мање радикални). Већ и због тога што је Кордоба, уочи избављења, желела да има више аутономије-одговорности у односу на друге провинције (одбијајући фискалне споразуме са центром) те је сада морала да плати већу цену своје слободе од других провинција, али такође и због тога што су све провинције могле да виде, као што смо горе већ напоменули, колико је експлицитна претња центра да неће више избављати недоговорне након фискалних споразума – заправо врло не кредибилна (а што се и видело у скором избављењу Коријентеса и Сантјага дел Естера).

#### *Карактер федералног устава*

Иако аргентински устав, по времену доношења, не спада у категорију прогресивних устава XX века, нека његова решења су свакако прогресивистичка и представљају пуну легитимизацију начела кооперативног федерализма. Ради се уставној одредби 68 (8), односно у садашњој амендираној верзији 75 (9), која предвиђа специјалне контрибуције или дискреционе трансфере централне власти

провинцијама, чији ресурси нису довољни да се покрију "редовни трошкови".<sup>252</sup> Пун текст одредбе гласи да федерална легислатива има право да: "додељује субвенције из Националног Трезора оним провинцијама чији приходи, у односу на провинцијалне буџете, нису довољни за покривање њихових редовних трошкова".

Притом, не би требало поистовећивати или условљавати овај систем трансфера са системом подељених пореза (*tax-sharing agreement*). Како подсећају Николини и остали, ови трансфери се могу финансирати и кроз систем подељених пореза, али и независно од њега.<sup>253</sup> У периоду 1984-1988, дискрециони трансфери су постојали, иако никаквог федералног закона о подељеним порезима није било, а када је 1988. донет такав закон, јасно је у њему прецизирана респективна одредба федералног устава – "недовољни приходи за покривање редовних трошкова", о којима говори устав, заправо су по закону исто што и "ванредне ситуације и финансијски дисбаланси у финансијама провинцијских влада". А које то ситуације и дисбаланси провинција завређују да буду оцењени као ванредни и достојни покривања федералним трансфером, као што смо рекли – о томе одлучује центар. На овај начин је поред аргентинског колонијалног наслеђа, богатог историјата ранијих субнационалних изабављења, и уставно наслеђе Аргентине уврштено у ред фактора, који крајње негативно делују на фискалну одговорност средњег нивоа власти у Аргентини.

## **4.2. Европа**

### **4.2.1 Немачка**

*Конфедерално искуство*

---

<sup>252</sup> Sebastian Saiegh, Mariano Tommasi, *Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the transaction-cost theory of politics*, Prepared for the Conference on "Modernization and Institutional Development in Argentina", PNUD, Buenos Aires, May 20-21, 1998, стр. 25.

<sup>253</sup> Juan Pablo Nicolini et al., *op. cit.*, стр. 38-39.

Немачка је пре стварања прве немачке федерације 1871, имала класично конфедерално искуство. Пре ове конфедералне епизоде, Немачка није имала колонијалну историју као федералне државе у Америкама, јер је била исцепкана на стотинак фактички (не)зависних држава у оквиру Светог Римског Царства. Фактичка независност се огледала у чињеници да су државе овог Царства, имале право да склапају војне савезе са државама ван Царства, чак и такве који би били уперени против других чланица Царства (изузев против цара).<sup>254</sup> Без обзира на ову чињеницу, с друге стране, између чланица Царства је постојао знатно већи ниво координације и заједничких интереса него што је случај између типично независних држава. То се није огледало само у постојању царске скупштине Диете, царских судова и других административних органа (карактеристичних за све дотадашње и касније конфедерације у свету),<sup>255</sup> већ и у чињеници да су ове институције Царства задирале дубоко у домен онога, што потпада под суверенитет независних држава – као што је, на пример, питање јавног дуга чланица Царства.<sup>256</sup> Царски судови и комисије су имали последњу реч у споровима око јавног дуга, тј. они су могли да прогласе мораторијум на плаћање дуга, орочавање камата и увођење принудних управа у дужничким јединицама са циљем боље наплате пореза и штедње, како би се брже и ефикасније вратили дугови. Условно речено, "центар" је интервенисао, како би помогао јединицама да се избеаве од банкрота, али притом није користио властита финансијска средства, већ је или посредовао код приватних кредитора са циљем репрограма дуга или је кроз принудну управу у јединици, сам скупљао средства те јединице како би се дуг вратио. Дешавало се да су неке јединице проглашавале банкрот или да су припајане другим јединицама Царства, које су биле вољне да преузму њихове дугове.

---

<sup>254</sup> Peter Schröder, "The Constitution of the Holy Roman Empire after 1648: Samuel Pufendorf's Assessment in his *Monzambano*", *The Historical Journal*, Volume 42-04, 1999, стр. 979; Ова одредба није пак спречавала поједине државе Царства да саме или у савезу са другим државама Царства, ратују против немачког цара (Хабзбурга), као што примери Тридесетогодишњег рата и рата Пруске против Аустрије за Шлезију сликовито потврђују.

<sup>255</sup> Mehmet Sinan Birdal, *The Holy Roman Empire and the Ottomans: From Global Imperial Power to Absolutist States*, I.B. Tauris, London-New York, 2011, стр. 89.

<sup>256</sup> Joachim Whaley, *Germany and the Holy Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2012, стр. 22, 64, 148, 205, 208, 549.

Након слома Светог Римског Царства током Наполеонових ратова, на Бечком конгресу 1815, формирана је Немачка Конфедерација. У чл. 9 уговора Бечког конгреса, који је био врховни правни акт Немачке Конфедерације, није било одредби које су могле да значе директну или индиректну могућност избављења чланица конфедерације од банкрота, још мање могућност мешања било које инстанце у њихове јавне финансије.<sup>257</sup> Тако је формирана "класична" модерна конфедерација – чланице су изгубиле право да склапају савезе са нечланицама, који би били уперени против било које чланице, али је и право интервенције центра у послове јавних финансија чланица исто нестало. С обзиром да је рат између чланица Конфедерације био забрањен, када су заратиле две најјаче чланице Пруска и Аустрија (1866), дошло је до краха Немачке Конфедерације.<sup>258</sup> Иако је Немачка Конфедерација по уговору могла да прогласи општи рат у своју заштиту, то се никада није десило, а током револуционарне 1848/49, конфедерална скупштина у Франкфурту није предузела неку заједничку акцију. Када то упоредимо са ратним подухватима Конфедерације САД, видимо да Севернонемачка Конфедерација из 1867, није ни могла да падне у дилему избављења неке чланице Немачке Конфедерације (на начин САД), јер је у Немачкој ова дилема била теоретски немогућа – фалио је супстрат претходних конфедералних акција и одлука, уперених против спољног непријатеља.<sup>259</sup>

### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Дакле, новонастала уједињена Немачка није произашла из рушевина Немачке Конфедерације, већ Севернонемачке Конфедерације из 1867. Након рата са Аустријом из 1866, Пруска је почела да окупља око себе остале немачке државице (сем Аустрије) у Севернонемачку Конфедерацију, која је забележила одређене ратне

---

<sup>257</sup> *The Parliamentary Debates from the Year 1803 to the Present Time*, Vol. XXXII, T.C. Hansard, London, 1816, стр. 164-174.

<sup>258</sup> Jiu-Hwa L. Upshur et al., *World History: Since 1500: The Age of Global Integration II*, Wadsworth, Boston, 2012, стр. 681.

<sup>259</sup> Аустро-пруски рат из 1866, вођен између чланица Конфедерације, а не неког спољног непријатеља Конфедерације, тачније последице његовог окончања у виду ратних репарација, и јесу главни разлог зашто до избављења у Немачкој није дошло као у САД. Видети стр. 222-224. ове дисертације.

дугове у Француско-пруском рату током 1870. Ови дугови су отплаћени од стране Немачког Рајха 1872.<sup>260</sup> Али, без обзира на овај наслеђени дуг, овде се не ради о избављењу неке од јединица раније конфедерације, која је потом постала јединица федерације, већ о отплати колективног дуга раније федерације (иако је у називу имала реч конфедерација),<sup>261</sup> чији је преименовани сукцесор, увећан за неколико чланица федерације, управо Немачки Рајх.

И Роден потврђује да су немачке државице били суверени зајмопримци још током средњег века, тј. да није било "социјализације немачког дуга", али и да је та пракса важила и у XIX веку до унификације Немачке.<sup>262</sup> Различите каматне стопе, чак и у оквиру различитих провинција једне државе-краљевине каква је била Пруска, сведоче о свести кредитора да не постоји један центар, који је ту да гарантује за избављење неодговорних. Камата на обвезнице, које је издавала пруска провинција Шлезивија 1820, износила је 3,83%, док су пруске државне обвезнице носиле камату од 5,72%. Након уједињена Немачке, проценти обвезница су се готово изједначили – 1875. камата баварских обвезница је износила 4,26%, а пруских 4,09 %. Кредитори као да су аутоматски почели да имплицирају одговорност федералног центра за дугове јединица, иако Роден добро примећује да за то, не само да није било основа у претходном периоду, већ и у чињеници да су немачке јединице до Првог светског рата имале огромну пореску аутономију (центар није имао право да убира непосредне порезе, а и остале таксе и порезе, које је убирао, често је морао да дели са јединицама). Колико се перцепција кредитора показала неоснованом, најбоље сведочи факт да је за време Вајмарске републике дошло до неколико банкрота јединица, без икакве помоћи федералног центра. Затим следи централистичко-недемократски прекид интрафедералних односа у нацизму, да би потом уследила демократска фаза, но без повратка значајније пореске аутономије јединицама.<sup>263</sup>

---

<sup>260</sup> Adolph Wagner, "The National Debt of the German Empire", *The North American Review*, Vol. 174, No. 547, 1902, стр. 845.

<sup>261</sup> David G. Williamson, *Bismarck and Germany: 1862-1890*, Routledge, Abingdon-New York, 2011, стр. 45.

<sup>262</sup> Jonathan Rodden, *op. cit.*, стр. 253-254.

<sup>263</sup> Без обзира на ово, право јединица да се задужују није дирано. Током 70-их и 80-их година прошлог века дошло је до експлозије задуживања немачких федералних јединица. Центар није никако могао да

Међутим, до буџетске кризе Сарланда и Бремена, у Немачкој, и поред свих негативних (централистичких) институционалних подстицаја, који су настали после Другог светског рата, није долазило до случајева директног избављења неодговорних од центра. Шта више, то питање се није ни износило на дневни ред. Тек половином 80-их је постало јасно да су Сарланд и Бремен на путу ка банкроту.<sup>264</sup> Ове две јединице су деценијама пре тога правиле високе дефиците, повећавањем јавне потрошње и задуживања, док су пред својом јавношћу стално пребацивале одговорност на центар, који наводно није издвајао довољно средстава кроз шему еквализације. Чак и када су њихови судови највише инстанце, доносили одлуке из којих је било јасно да је ниво задуживања виши од буџетских издвајања за инвестиционе и инфраструктурне пројекте, власти Сарланда и Бремена су просто игнорисали ове судске одлуке, а притом су започеле да од федералног уставног суда захтевају решење, на основу којег би центар био принуђен да им уплати новац за избављење из финансијског ћорсокака, позивајући се на уставно право.<sup>265</sup> Суд је 1986. донео одлуку да је легитимно да ове јединице добијају трансфере из федералног буџета, који би им покривали дефиците, што је охрабрило Сарланд и Бремен да наставе са неодговорним понашањем и паралелним захтевима суду да се центар судски и експлицитно обавезе на исплату одговарајућих транши. Уставни суд је коначно 1992, тумачећи Основни Закон Немачке, одлучио да је центар у обавези да издвоји укупно 17 милијарди немачких марака за избављење Сарланда и Бремена из потенцијалног банкрота.<sup>266</sup>

---

ограничи њихово задуживање. Немачке федералне јединице су брзо постале највећи субнационални дужник у Европи. Уставне одредбе о задуживању само у износу "инвестиционих и инфраструктурних пројеката", јединице су успевале лако да заобиђу. Види: Jonathan Rodden, *op. cit.*, стр. 155, 160.

<sup>264</sup> Jonathan Rodden, *op. cit.*, стр. 165.

<sup>265</sup> Обе јединице су истакле да је криза дуга изазвана не њиховом кривицом, већ негативним тенденцијама у економији, које су биле ван контрола њихових влада – криза бродоградње у Бремену и криза у индустрији гвожђа, челика и угља у Сарланду. Обе јединице су истакле да су морале да прекрше уставне лимите задуживања у висини инфраструктурних инвестиција, како би могле да испуне друге уставне обавезе које се тичу релативне једнакости животних услова на целој територији Немачке, кроз одређени ниво јавних услуга. Такође, истицале су обавезу да не смањују одређене јавне (социјалне) издатке, који су стипулисани уставом да буду фиксирани. Види: Helmut Seitz, *Subnational government bailouts in Germany*, ZEI working paper No. В 20, Bonn, 1999, стр. 11-12.

<sup>266</sup> Сарланд и Бремен нису били у обавези да врате добијена средства од центра ни у целини ни делимично, премда су пристали да ограниче своју јавну потрошњу у наредним годинама и да се

Зајц нам даје детаље уговора, који је потом склопљен између центра и две презадужене јединице.<sup>267</sup> Уговор о избављењу је склопљен 1993, а требало је да се оконча 1998. Наиме, сваке године је Бремен требало да добија по 1,8 милијарди марака, а Сарланд 1,6, што је представљало 22,5% годишње јавне потрошње Бремена, односно 18% Сарланда. Јединице су биле дужне да подносе регуларне извештаје центру о санацији својих дугова. Свеобухватна евалуација стања је планирана за 1997, како би се донела одлука о (не)потребности продужења аранжмана и након 1998. Међутим, евалуација је била завршена тек 1999, када је постигнут и нови договор, о новим траншама помоћи са трајањем до 2004. Али, овај пут су унесене одређене новине: 1) трансфери избављења су градуално опадали по годинама, 2) експлицитно се истиче да нових трансфера сигурно неће бити након 2004. Углавном, циљ првог таласа избављења није постигнут. Циљ је био смањити јавни дуг *per capita* ових јединица на 11,500 марака, који је износио око 16,000 марака 1992, али је тај дуг заправо порастао у обе јединице. У Бремену је износио 16,600 марака, а у Сарланду 16,650, током 1998.

### *Карактер федералног устава*

У случају Немачке, видимо да није федерални центар био тај, који је било иницирао било прихватио предлог избављења неодговорних, већ да су иницијатори били сами неодговорни, док је финалну реч дао независни федерални орган (уставни суд). Зато је потребно обратити посебну пажњу на резоновање суда, Сарланда и Бремена да Основни Закон Немачке омогућава избављење јединица од банкрота.

У Основном Закону стоји, у чл. 106/ст. 3: "*Финансијске потребе Федерације и федералних јединица (Länder) биће координисане тако да се успостави праведни баланс, избегну претерана оптерећења пореских обвезника, осигура једнообразност животног стандарда на целој територији федерације*". Несумњиво да је формулација "једнообразност животног стандарда" подстакла суд да пресуди у

---

обавежу да ће добијена средства искористити искључиво за враћање својих дугова, а не и за текућу потрошњу. Види: Jonathan Rodden, *op. cit.*, стр. 166.

<sup>267</sup> Helmut Seitz, *op. cit.*, стр. 17.



корист две јединице, јер би њиховим банкротом могло да дође до краха или озбиљне деградације мреже јавних услуга за њихове грађане. Али, Основни Закон иде и даље у чл. 104б/ст. 1: "*Федерација може пружити јединицама финансијску помоћ за нарочито важне инвестиције федералних јединица и општина које су неопходне за: 1) избегавање поремећаја општег економског еквилибријума, 2) изједначавање различитих економских капацитета на федералној територији, 3) промоција економског раста. Одступајући од претходне реченице, федерација може пружити новчану помоћ, чак и изван својих законодавних надлежности, у случају природних катастрофа или изузетно ванредних ситуација које су ван контроле влада јединица, а суштински опасне за финансијски капацитет федералних јединица*".

Ове уставне одредбе су формулисане јако широко и амбивалентно. Осим друге тачке из претходно цитираног ст. 1, чл. 104б, прва и трећа пружају најшири могући оквир за тумачење тога шта је "поремећај економског еквилибријума", а шта "промоција економског раста".<sup>268</sup> Дакле, није спорно да ли право избављења постоји и за кога је резервисано, остаје само могућност неспоразума око тога да ли су се испунили сви прописани услови неопходни за активирање тог права. Уколико заинтересоване стране не могу да се сложе око констатовања тих услова, на сцену ступа немачки Уставни Суд, који даје коначну реч. Током 2006, позивајући се на преседан Бремена и Сарланда, и влада града Берлина<sup>269</sup> је упутила молбу суду да пресуди у њену корист, чиме би се омогућило федерално избављење.<sup>270</sup> Суд је одбио да пресуди у корист Берлина, али је и овај пут поновио да се право на избављење не доводи у питање,<sup>271</sup> већ је само констатовао да се Берлин не налази у суштинској финансијској кризи (*Haushaltsnotlagen*).

---

<sup>268</sup> Притом, Основни Закон даје зелено светло (под одређеним условима) како за директно тако и за индиректно избављење. Нарочито трећа тачка цитираног става. Сетимо се како је под маском "промовисања економског раста" у САД након Другог светског рата дошло до експлозије индиректних избављења јединица, захваљујући многим федералним дотацијама/пројектима. Видети наредни пасус.

<sup>269</sup> Берлин је град-држава, али се такође рачуна као чланица (федерална јединица) немачке федерације.

<sup>270</sup> Beate Jochimsen, "Fiscal Federalism in Germany: Problems, Proposals and Chances for Fundamental Reforms", у: *German Federalism in Transition: Reforms in a Consensual State*, (ур: Carolyn Rowe, Wade Jacoby), Routledge, New York, 2010, стр. 89.

<sup>271</sup> Посебно је наглашена дужност федерације да грађани, на било ком делу територије, не смеју трпети у квалитету јавних услуга, услед финансијских проблема на нивоу фед. јединица. Локимсен сматра да је ова одлука суда јако лоша, јер не даје подстицај јединицама да реформишу своју буџетску

Оно што је у претходном пасусу<sup>272</sup> поменуто као најшире могуће тумачење уставних одредби, односи се на правну могућност индиректног избављења. Да се не ради само о могућности, показало нам је емпиријско истраживање Џонатана Родена.<sup>273</sup> Он је желео да испита хипотезу да постоји веза између федералних трансфера и субфедералног дефицита, односно, у којој мери укупни трансфери које је јединица примила у претходној години, утичу на њено пројектовање буџетског дефицита у наредној. Роден је претпоставио да ослањање јединица на трансфере подстиче исте да се у будућности још неодговорније понашају, тако да временом трансфери губе своје првобитно назначење (за еквилизацију и одговорно вршење уставних надлежности) и постају средство за генерисање и мултипликовање неодговорних, расипничких политика. Његова регресиона анализа у *random-effects* моделу, даје статистички валидан коефицијент утицаја федералних трансфера из претходне године *per capita* на суфицит *per capita*, и то у вредности од -0.24 (на 0.01 нивоу), што би значило да је сваки *per capita* раст од 100 марака у федералним трансферима узрочник пада *per capita* суфицита, односно раста *per capita* дефицита у износу од 24 марке. На тај начин је проблем имплицитног избављења потврђен у Немачкој на субфедералном нивоу и емпиријским путем, за период 1974-1995.

#### 4.2.2 Аустрија

##### *Претфедерална историја*

Аустрија је постала федерална држава тек након устава из 1920.<sup>274</sup> Пре тога, она није имала ни конфедерално, а камоли федерално искуство. Аустрија је из средњег

---

политику, чиме се проблем пролонгира. По њој, то се видело и по томе што су се Бремен и Сарланд поново јавили Уставном Суду са молбом за избављење, након публикавања судске одлуке у вези Берлина, а и низ источњонемачких држава је већ био у буџетским минусима, без обзира на специјалне грантове, које је центар, након уједињења Немачке, био за њих издвојио. А пошто су ти специјални грантови за источњонемачке јединице орочени до 2019, нема сумње да ће до тада, по мишљењу Јокимсен, морати да се реформише уставни механизам избављења неодговорних. Видети: Ibid.

<sup>272</sup> И у фуснотама бр. 263, 266.

<sup>273</sup> Jonathan Rodden, op. cit., стр. 167-168, 176-182.

<sup>274</sup> Jan Erk, "Austria: A Federation without Federalism", *Publius*, Vol. 34 (No. 1), 2004, стр. 1.

века изникла као апсолутистичко и централистичко царство, којим је управљала династија Хабзбурга.<sup>275</sup> Тако је било барем до 1860/1861.<sup>276</sup> Након аустријског пораза код Солферина 1859. у рату са Пијемонтом и Француском, дошло је до унутрашње кризе национално-демократског карактера у Аустрији. Бечки двор је био принуђен да донесе два документа: 1) Октобарска Диплома, 2) Фебруарски Патент. Први је био федералног карактера, али фактички никада није ступио на снагу. Његов значај је само у томе што је посредно утицао на доношење другог документа, који је био на снази до распада царства и који је – иако није значио федерално уређење (поготово не демократско) – носио у себи институционалне обресе онога што се данас генерално подразумева под децентрализацијом власти.

Према Октобарској Дипломи, било је предвиђено да се царски закони доносе у "кооперацији" царског савета (именован од цара) и провинцијских скупштина (састављене од локалних аристократа). Провинцијске скупштине је требало да, у оквиру граница дате провинције, имају сву законодавну надлежност, која није експлицитно поверена центру. У Фебруарском Патенту је дошло до инверзије – сада је царски савет, организован као царска скупштина, обављао све надлежности које нису пренете на провинцијске скупштине, али су и те пренете надлежности на провинције биле скоро па непостојеће. Не само из разлога практично непостојећих надлежности провинција, већ и из разлога што су порези могли да се скупљају на нивоу царевине без сагласности царске скупштине, док је царска влада у случају потребе могла да доноси све регулације без потребе да скупштина заседа – не можемо говорити о постојању федерализма у Аустрији пре 1918. Можемо говорити само о обнављању *симболичног* регионализма, пар деценија уочи краха аустријског царства, који је после 1918. послужио као полазна тачка регионалистичким снагама за федералистичку платформу, у контексту доношења новог устава крње Аустрије.

Имајући у виду дугу централистичку историју Аустрије, не треба да нас чуди што је аустријски федерализам од самог почетка попримио централистичко обележје.<sup>277</sup> Пре би требало да нас чуди што је он уопште заживео као федерализам кроз уставне

---

<sup>275</sup> A.J.P. Taylor, *The Habsburg Monarchy 1809-1918*, Hamish Hamilton, London, 1947, стр. 102.

<sup>276</sup> Ibid, op. cit., стр. 100-107.

<sup>277</sup> Jan Erk, *ibid*.

одредбе. Како истиче Ерк, аустријски научници су склони да аустријску федерацију сагласно оцене као "централистичку федерацију", јер су они мишљења (за разлику од њега) да је по слову устава за јединице било резервисано крајње подређено место у односу на центар, али тако да је у деценијама које су уследиле, центар све више нагризао права јединица, све до тачке када су јединице више личиле на административне јединице унитарне државе него на респективне чланице федерације.<sup>278</sup> Иако се слаже са оценом о децентрализацији, Ерк, пак, тврди да је претпостављена надлежност у крилу јединица, тј. да је по слову устава било сасвим довољно маневарског простора за јединице да сачувају и повећају своје надлежности. Ипак, то се није десило, већ управо супротно – јединице су закинуте у моћи, али без било какве опозиције са њихове стране. Зато аустријски "централистички федерализам" треба објаснити, по Ерку, не толико уставним механизмима, колико социолошким факторима: *"Према свом уставу, Аустрија је федерација, али у пракси она функционише као унитарна држава. Политичари, бирократе, интересне групе, професионалне асоцијације, синдикати, и најважније – бирачи, политику схватају у националним категоријама и на основу тога делују. Другим речима, Аустрија је федерација са 'не-федералним друштвом' попут Немачке, Аустралије и САД. Аустријски устав успоставља девет јединица, али не постоји одговарајућа социјална разноликост на основу интрафедералних демаркација. Одуство територијално базиране етно-лингвистичке хетерогености генерише јаке централизирајуће притиске на аустријски федерални систем".*<sup>279</sup>

Сматрамо да је ова Еркова тврдња само мањим делом тачна. Прво, не знамо на основу чега је он изједначио по степену централистичких тенденција Аустрију са једном САД или Немачком? Све поменуте федерације можда имају подједнако високи степен културне и лингвистичке унификованости, али то нипошто не значи да су у подједнаком степену суштински (политички и економски) (де)централизоване. Ако пођемо од претпоставке да су ове три федерације, заиста федерације по минималним институционалним критеријумима које смо дефинисали на почетку,

---

<sup>278</sup> Ibid, стр. 1-2.

<sup>279</sup> Ibid, стр. 2.

онда је једини начин да их упоредимо по степену (де)централизације, заправо индекс фискалне децентрализације њихових федералних јединица.<sup>280</sup> Ако погледамо индексе овог типа за 31 државу света,<sup>281</sup> које је израчунао Дук Во, видећемо да Аустрија има далеко нижи индекс (0,32) од Немачке (0,56) и САД (0,68).<sup>282</sup> Аустрија не само да има најнижи индекс од свих осталих федерација, већ има нижи индекс и од многих унитарних држава у узорку. Чак и унитарне и централистичке Холандија, Француска и Мађарска имају мању стопу централизације од Аустрије, док су Немачка и САД далеко изнад тог нивоа.<sup>283</sup> Очигледно је, стога, да није степен културно-језичке или националне хомогености оно што "блокира" јак федерализам, како то тврди Ерке (пошто је ту Немачка сигурно у истој позицији као и Аустрија), већ нешто друго. А то је у аустријском случају<sup>284</sup> управо недостатак онога што постоји у америчком или немачком случају – дуга (кон)федерална демократска традиција, унутар које су изграђени моћни институционални колосеци, на којима су нова америчка и немачка федерација (настале агрегацијом) касније само наставили кретање. А федерална Аустрија је настала деволуцијом из унитарног политичког окружења. И то без обзира што је 1867. створена реална унија Аустро-Угарска, јер је федерална Аустрија никла из западног, унитарног дела Аустро-Угарске.

Ова мала расправа о степену федералног или фискалног централизма је била важна из следећа два разлога. С једне стране, Аустрија би као федерација настала деволуцијом и без конфедералног стажа, требало да буде више склона кризама

---

<sup>280</sup> Индекс фискалне децентрализације (FDI), који користимо овом приликом, добија се кореновањем производа фискалне аутономије федералних јединица/локалних самоуправа (FA) и њихове фискалне важности (FI). Фискална аутономија је количник сопствених прихода јединица/самоуправа (OSR) и њихове укупне јавне потрошње (E), док је фискална важност количник јавне потрошње у јединицама/самоуправама (E) и укупне јавне потрошње на националном нивоу (TE). Индекс фискалне децентрализације стога има следећу форму:

$$FDI = \sqrt{\frac{OSR}{E} \frac{E}{TE}}$$

Видети: Duc Vo, *The Economics of Measuring Fiscal Decentralisation – Part II*, Discussion Paper 08.14, The University of Western Australia, 2008, стр. 65-66.

<sup>281</sup> Унутар којих се налазе све федерације у нашем истраживачком узорку.

<sup>282</sup> Ibid, стр. 73.

<sup>283</sup> Ниједна унитарна држава није фискално децентрализованија од САД, док су од Немачке то само Данска (0,62) и Шведска (0,61), али незнатно.

<sup>284</sup> Барем када га поредимо са немачким и америчким.

субфедералног дуга од држава насталих агрегацијом након конфедералног искуства као што су САД или Немачка, у складу са начелом "нова права без традиције одговорности". С друге стране, треба видети колико је фискални централизам у Аустрији заправо "пригушио" ово начело и Аустрији донео мање криза од оних, који постоје у високо децентрализованим САД или Немачкој.

### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Што се тиче индиректног избегавања, оно постоји и у Аустрији, као и у САД и Немачкој, што истичу Биела и аутори: "... (истраживање – прим. М.П.) *показује да су теоретски предуслови за ефикасну децентрализацију власти присутни у Швајцарској и Данској, али не и у Ирској и Аустрији. (....) види се да је динамика субнационалног задуживања заиста условљена подлежућом институционалном структуром (...). Међутим, у Аустрији и Данској проналазимо додатне механизме на делу. У Аустрији, регионалне владе стратешки користе мека буџетска ограничења како би добиле позамашне федералне трансфере и пренеле терет дуга на федерални ниво...*"<sup>285</sup>

Што се тиче директних избегавања, за разлику од САД, Аустрија на самом почетку свог федералног постојања, па и током читавог XX века, није имала проблема у овом смислу. Тек је недавно прошла кроз једну кризу, која се завршила директним избегавањем једне неодговорне јединице. Али, за разлику од Немачке, овога пута је центар сам одлучио да помогне тој јединици, без било каквог екстерног притиска у виду уставног или неког другог суда. Ради се о избегавању Корушке.<sup>286</sup> Све аустријске јединице су након глобалне економске кризе из 2008, забележиле скок јавних дугова (све заједно су дуплирале дугове са 3% на 6% аустријског БДП-а). Све оне су, осим Тирола, почеле да бележе вишегодишње дефиците након избијања кризе. Али, једино је Корушка била доведена на руб банкрота. Она је иначе имала

---

<sup>285</sup> Jan Biela, Annika Hennl, André Kaiser, *Policy Making in Multilevel Systems: Federalism, Decentralisation, and performance in the OECD countries*, ECPR Press, Colchester, 2013, стр. 103.

<sup>286</sup> Dietmar Braun, Christian Ruiz-Palmero, Johanna Schnabel, *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*, Routledge, New York, 2017, стр. 165.

традицију лоше политике дефицита и дуга и пре избијање глобалне кризе. После 2008. њен фискални тренд не само да је наставио да се погоршава због глобалне кризе (са 1,2 милијарде евра дуга на 3), већ је 2009. банкрот прогласила и њена јавна банка (*Landesbank – Hypo Alpe Adria*), која није могла да сервисира своја дуговања у износу од 19 милијарди евра! Корушка није била само власник акција ове банке, него и гарант свих њених пословних операција. А пошто Корушка није имала ни приближно средстава потребних да се врате дугови банке, обратила се за помоћ центру, који је пристао да је избави. Преговори између Беча и кредитора банке су још у току, тако да се још не зна тачно колики ће износ на крају морати да плати аустријски центар, како би подмирио дугове Корушке. Наиме, центар је већ успео да "избоксује" смањење од 10-20% за један део укупног дуга од кредитора. Браун, Палмеро и Шнабел закључују: "*Случај Корушке показује да је избављење у Аустрији могуће и да недостају механизми за одговорно вођење буџетских политика*".<sup>287</sup>

Као што видимо, већи фискални централизам је можда спречио појаву бразилског или аргентинског сценарија у Аустрији – честа и велика директна избављења у року од једне или две деценије. Међутим, пракса индиректног избављења није избегнута. Исто, недавни случај директног избављења Корушке показује да Аустрија није имуна ни на тај, тежи облик избављења. Јасно је да су претфедералне институционалне претпоставке историјског типа, као и моменат рађања аустријске федерације кроз деволуцију, одиграли своју негативну улогу. Зато можемо закључити да историјске детерминанте за фискалну дисциплину у Аустрији не постоје. Остаје да се види у будућности да ли и у којој мери ће ова епизода са директним избављењем Корушке, утицати на појаву нових случајева директног избављења на субнационалном нивоу.

### 4.2.3 Белгија

*Претфедерална историја*

---

<sup>287</sup> Ibid.

Након независности, кроз издвајање из Уједињеног Краљевства Низоземске 1830, Белгија је била унитарна и децентрализована држава све до 1970.<sup>288</sup> Поред општина су постојале и провинције, али оне нису имале право доношења закона. Процес федерализације земље је започет тек 1970, а завршио се 1993, када је Белгија експлицитно у уставу проглашена за федералну државу. Думон са групом аутора тврди да је белгијски федерализам настао на пресеку две тенденције – фламанског захтева за културном аутономијом и валонског за економском.<sup>289</sup> Најпре се јавио фламански захтев 1937. за федерирање на основу лингвистичког начела, као рекација на културну хегемонију француског, тачније његову презаступљеност у државним органима. Последица овога је било стварање првог типа федералних ентитета, у виду културно-језичких *заједница* 1970: 1) француске, 2) фламанске, 3) немачке. Нешто касније се јавио валонски захтев за економском посебношћу, који је резултирао 1980. стварањем другог типа федералних ентитета кроз два *региона* (Фландрију и Валонију), а 1988. и трећи регион (Брисел). Ова два типа федералних ентитета се преклапају у одређеној мери, с обзиром да су дефинисани на основу различитих критеријума – региони су одређени преко територијалних граница, а заједнице културом и језиком. Региони доносе законе у области економије, природне средине, индустрије и станоградње, унутар својих граница. Заједнице доносе законе у лингвистичкој, културној и образовној сфери, за све људе који припадају датим заједницама. Дакле, на такав начин, да се ти закони односе на све припаднике дате заједнице, независно од места њиховог боравишта или рада. Тако се закони које доносе фламанска и валонска заједница не примењују само у региону у којем се доминантно говори фламански (Фландрија), односно француски (Валонија), већ и у институцијама у двојезичном региону Брисела, које, с обзиром на природу своје активности или организације, морају да се сматрају за искључиво припадајуће једној или другој културно-језичкој заједници.<sup>290</sup>

---

<sup>288</sup> Hugues Dumont et al., "Kingdom of Belgium", у: *Distribution of powers and responsibilities in federal countries - A global dialogue on federalism Volume II*, (ур: Akhtar Majeed), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2006, стр. 36; Céline Romainville, "Dynamics of Belgian Plurinational Federalism: A Small State Under Pressure", *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. 38, 2015, стр. 225-226.

<sup>289</sup> Северни фландријски део Белгије говори фламански, а јужни валонски део француски.

<sup>290</sup> Céline Romainville, *op. cit.*, стр. 226.



Белгија је млада федерација, макар када је упоредимо са другим федерацијама из узорка, које су до сада обрађене. Зато и не треба да нас изненади што у Белгији још увек није забележен случај директног избављења. Но, без обзира на то, Белгија има искуство са три случаја посредног избављења из 1993, 2001 и 2013.<sup>291</sup>

### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Одмах након потписивања Мастрихтског споразума 1992, Белгија је изразила своју жељу да буде у првој групи европских земаља, које ће се квалификовати за европску монетарну унију, најављену тим споразумом. Да би се квалификовала, морала је да испуни одређене критеријуме из Мастрихтског споразума, од којих је дефицит у лимиту од 3% био један од најважнијих, а фискални односи са субфедералним нивоом у Белгији су од старта били перципирани као суштински за довођење дефицита у ред.<sup>292</sup> Халерберг подсећа да су белгијски политичари видели *Високи савет за финансије* тада као централно тело, које ће координацијом федералних политика (препоруче министарству финансија да ограничи задуживање федералних јединица, одређивање фискалних лимита за сваки ниво власти, и сл.) успети да дисциплинује субфедерални ниво, у светлу лимита потребних за критеријуме из Мастрихта.<sup>293</sup> Савет је поставио основно правило за субфедералну фискалну дисциплину – субфедерална јавна потрошња мора да прати субфедералну стопу економског раста.

Ипак, година 1992. се показала економски јаловом, али су делови Белгије неједнако погођени кризом. Високи савет за финансије је поставио следеће лимите за

---

<sup>291</sup> Geert Jennes, *Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit?*, Discussion Paper 42, Vives- KU Leuven, 2014, стр. 17-28.

<sup>292</sup> Mark Hallerberg, *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Cornell University Press, Ithaca-London, 2004, стр. 133-134.

<sup>293</sup> Халерберг подсећа да овај орган постоји у Белгији још од 1936, али није имао готово никакав практични значај све до Мастрхитског уговора 1992. Састоји се од 30 чланова: представника федералних јединица, федералног министра финансија и још четири федерална министра, специјалиста за фискална питања и представника централне банке. Има четири сектора, од којих је најважнији за нашу тему фискални сектор, који се састоји од десет чланова: представник министарства финансија, шест представника три региона, три представника централне банке (гувернер, вице-гувернер и генерални секретар).

потрошњу субфедералних јединица (у складу са њиховим темпом раста): 1) Фландрија повећање од 1,25%, 2) Брисел повећање од 0,45%, 3) Валонија кресање потрошње од 0,64%. Валонија се жалила на "фаворизацију" Фландрије и рекла да не долази у обзир да она смањује потрошњу, а да Фландрија повећава. Када је видела да Валонија не поштује лимите које је установио Савет, Фландрија је такође одлучила да пробије препоручени лимит у потрошњи. Затим је федерални центар подлегао искушењу пробивши свој задани лимит. Тако је на крају године дефицит Белгије износио 6,9%, више за 1,2% од планираног. Федералне јединице су показале како врло лако могу да слома ауторитет федералних органа, односно да федерална прописана правила игре, без додатних политичких механизма, немају никакву снагу, без обзира на све добре мотиве и планове.

Попуштање центра око планираног субфедералног дефицита, додатно је охрабрило јединице да оду даље у њиховом неодговорном понашању. Француска заједница Белгије је 1993. затражила ванредне трансфере од центра, под изговором да су јој неопходни ради попуне минуса у буџету за своје образовне политике – премда је више година пре тога бележила сукцесивне дефиците буџета.<sup>294</sup> Да би одлука била усвојена на федералном нивоу, фламански политичари су тражили концесије у виду нових надлежности и веће пореске аутономије за регион Фландрије и фламанску заједницу. Због специфичности политичког процеса на федералном нивоу, на крају је центар одлучио да додели ванредне трансфере обема заједницама (иако у фламанском случају за тим није било ни најмање потребе), као и да обема заједницама делегира нове надлежности, уз што скорије проширење пореске аутономије (нови степен аутономије реализован тек 2001). Али, фламански политичари су истакли још један захтев, а то је да, када већ центар пристаје на ванредне трансфере за заједнице, онда принцип доделе трансфера, исплаћиваних из федералних пореза на приход, мора бити правичнији. Наиме, Фламанци су говорили да њихов регион кроз порезе на приход највише финансира *per capita* редовне федералне трансфере пореза на приход, а да од њих редовно добија *per capita* далеко

---

<sup>294</sup> Иако је француска заједница уживала више у федералним *per capita* трансферима од фламанске заједнице.

мање, пропорционално учешћу Фландрије у тоталним федералним порезима (где је регион имао мањи допринос), а не у порезима на приход. Сада су Фламанци издејствовали да се ови ванредни трансфери деле пропорционално учешћу федералних јединица управо у федералном порезу на приход, и то не једнократно током једне године, већ сукцесивно, у неколико наредних година.<sup>295</sup> Тако се почетни предлог Валонаца завршио као погоднији за Фламанце.

Ово избављење нимало није деловало дисциплинујуће по француску заједницу. Она је наставила да бележи дефиците, раст јавног дуга, тј. континуирано је кршила лимите субфедералног дефицита, који су били постављени од стране центра "Интерним Пактом о Стабилности" након избављења из 1993. Зато је 2001. дошло до новог таласа избављења, како би се покриле ове буџетске субфедералне рупе, али овога пута не преко ванредних трансфера на основу пореза на приход, већ пореза на додатну вредност. Ово избављење је било вишеструко веће у односу на претходно. Просечно повећање у буџету заједница на основу претходног таласа избављења је износило 2,43%, док је сада оно износило чак 6,87%. Фламмански политичари су поново успели да се изборе за принцип расподеле пара који је њима одговарао – да се средства поделе не у складу са начелом, које иначе важи за расподелу редовних ПДВ трансфера (пропорционално уделу заједница у укупном белгијском становништву између 6 и 17 година), већ у складу са начелом, које је важило приликом расподеле ванредних трансфера из претходног таласа избављења, повољнијег за Фламанце (пропорционално уделу заједница у укупној маси федералног пореза на приход).

Неко може да приговори да ови случајеви избављења не могу да представљају преношење терета са неодговорних на одговорне, јер су у овим случајевима избављења "спашене" обе велике белгијске јединице, иако у фламанском случају за тим није било реалне потребе. Међутим, терет је ипак пребачен на федерални ниво. Ако се погледа дефицит/суфицит региона, заједница и федералног центра у периоду 1996-2012, уочавамо следеће. Федерални дефицит је од 1996. (-10%) константно

---

<sup>295</sup> Тако је 2007. Фландрија (која се скоро сасвим поклапа са фламанском заједницом) имала 57.8% становника, а уплаћивала је 60.6% свих пореза, односно 63.3% пореза на приход. Регион Валоније (који се скоро сасвим поклапа са француском заједницом) је у истој години имао само 32.5% популације, а уплаћивао 29.1% свих пореза и тек 28.3% пореза на приход.

падао, да би током 2000. чак прешао у благи суфицит. Током 2001. се бележи поново дефицит мало испод нуле, па онда 2002. суфицит мало изнад нуле. Затим суфицит пада и претвара се у дефицит 2004. И тако све до 2006. када поново видимо суфицит тек изнад нуле. Затим до 2011. имамо опет тренд дефицита (који је износио чак -17% у 2009). Притом, било би крајње погрешно за овај тренд дефицита кроз окривити глобалну економску кризу. У периоду 2006-2008, може се видети нагли раст дефицита центра (од благог суфицита до скоро -5% БДП-а), управо онда када су економске околности у свету биле најповољније. Уосталом, до 2008, обе избављене заједнице су имале готово савршен буџетски баланс, за разлику од центра и бриселског региона.

Бриселски регион је крунски доказ за штетност поменутих избављења, све и да никаквог ефекта преливања одговорности и штете на центар није било. Знајући за ранија субфедерална избављења и слабост центра да се одрекне притисцима за помоћ "одоздо", регион Брисела је упутио центру захтев за безусловним ванредним трансферима, како би попунио своје буџетске рупе након неколико поновљених дефицита. Јенес истиче да су се ови дефицити догодили, упркос чињеници да је након 2001. дошло до велике фискалне децентрализације у Белгији, приликом које је порез на имовину спуштен на субфедерални ниво, а Брисел је у том погледу имао убедљиво најјачи фискални капацитет у земљи.<sup>296</sup> Тако је Брисел постао најопорезованији *per capita* белгијски регион. Уочи избављења, Брисел се у јавности жалио да је његов финансијски шкрипац последица негативних ефеката, који долазе од друа два региона и центра (коришћење бриселских саобраћајних чворова од стране становника друга два региона, трошкови федералне имиграционе политике, али и друга јавна добра које Брисел пружа нацији као престоница). Три године пре избављења је министар финансија Брисела наложио израду студије, која је требало да покаже како је Брисел имао годишње вишак потрошње и изгубљених прихода у износу од 720 милиона евра, као последицу његовог статуса: 1) града, 2) региона и 3) престонице. На основу ове студије, овај министар је изјавио да Бриселу не пада на памет да изврши балансирање свог буџета, док му не стигне новац са федералног

---

<sup>296</sup> Geert Jennes, op. cit., стр. 27.

нивоа.<sup>297</sup> Истини за вољу, иако сада није дошло до реципрочног избављења других белгијских региона, у федералном парламенту је дошло до политичке трговине (налик оној у САД из 1790, када су јужне државе пристале на избављење северних) – франкофони политичари су у замену за избављење Брисела, гласали за цепање јединог федералног изборног дистрикта, који је залазио у подручје два федерална региона (Брисел-Хале-Вилворде) на два дела (Брисел и Хале-Вилворде).

#### 4.2.4 Италија

##### *Претфедерална историја*

Уједињењем Италије, односно стварањем модерне италијанске државе у виду Краљевине Италије 1861, на Апенинском полуострву је настала унитарна и централизована држава.<sup>298</sup> Изненађује чињеница да је унификација, кроз агрегацију (и то делимично насилним путем) старих независних држава, произвела тако мало отпора или супротних идеја о уређењу нове државе. Само је пре почетка уједињења у држави Пијемонт (која је и спровела уједињење) било неколико виђенијих политичара, који су били спремни да признају регионалне политичке аутономије, али како је процес уједињења успешно текао, бледела је и спремност на толерисање било какве политичке аутономије на средњем нивоу власти. Пијемонт је након припајања прве суседне територије Ломбардије, уништио сваку локалну политичку тековину и потпуно увео/проширио своје законе и институције, а затим је то урадио и у осталим припојеним крајевима централне и јужне Италије.<sup>299</sup> У првој години нове државе, у парламент је стигао Фарини-Мингети закон, који је предвиђао неку врсту регионализације земље, али он никада није дошао у пленум, већ је оборен у

---

<sup>297</sup> Ibid.

<sup>298</sup> Raphael Zariski, "The Establishment of the Kingdom of Italy as a Unitary State: A Case Study in Regime Formation", *Publius*, Vol. 13, No. 4, 1983, стр. 1-3.

<sup>299</sup> Изузев у случајевима Тоскане, Напуља и Сицилије, који су задржали одређени степен аутономије, али је она врло брзо и у њима укинута. У случају Тоскане и Напуља, аутономија је укинута већ крајем прве године постојања Краљевине Италије, док је у сицилијанском случају то одрађено нешто касније, током 1862. године.

скупштинском одбору.<sup>300</sup> Закон је иначе предвиђао поделу земље на регионе, у којима би власт делили гувернер постављен од центра и законодавна тела (комисије), која би се индиректно бирала од становништва региона. Као таква држава, Италија је изашла из Првог светског рата и ушла у међуратни период и фашизам (када су се унитарно-централистички импулси само додатно појачали).

Након Другог светског рата примећујемо обратан процес – деволуцију. Уставом из 1948, предвиђено је постојање четрнаест "обичних" региона и пет "специјалних" са законодавно-административним овлашћењима, али су први регионални избори у обичним регионима одржани тек 1970, тј. тек тада федерализам/регионализам у Италији ступа фактички на сцену у пуној снази.<sup>301</sup> Пре тога су постојали само специјални региони: 1) Сицилија, 2) Аоста, 3) Трентино Алто-Адиђе, 4) Сардинија, 5) Фриули-Венеција. Обични региони су постепено освајали надлежности. Тек 1978. су добили надлежности у сфери здравства, иако притом улогу подређену у односу на центар.<sup>302</sup> Тек од 1992/1993 региони узимају већи део права у сфери здравства од центра (планирање, организација, финансирање). Реформом из 2001, сви региони су по уставу стекли претпостављену надлежност – све оне надлежности, које нису експлицитно резервисане за државу у уставу, припадају регионима.<sup>303</sup>

Овде ваља упоредити мапу италијанске агрегације из XIX века са мапом италијанске деволуције из XX века, како бисмо видели да ли можда потоње регионалне границе, рефлектују раније границе независних држава пре уједињења Италије (слика 3, слика 4). Оно што одмах упада у очи је низак степен поклапања ранијих и каснијих граница – само је Тоскана ентитет, који донекле има границе које је уживао и пре унификације. Иако се на први поглед чини да Пијемонт, Ломбардија

---

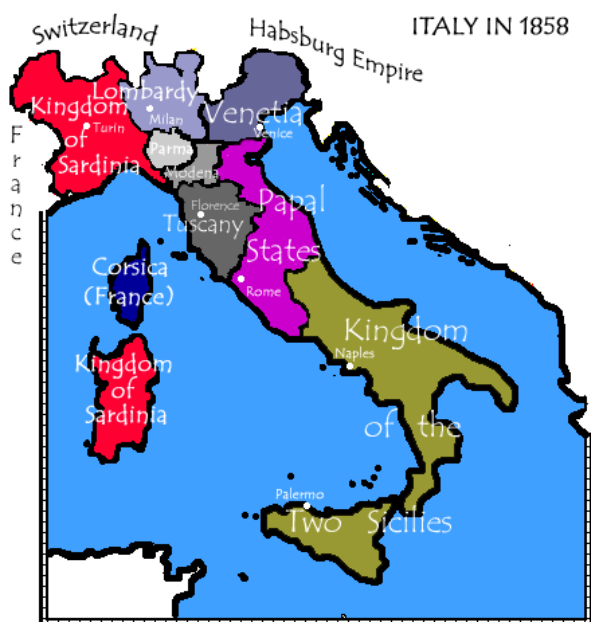
<sup>300</sup> Назван тако по двојици министара унутрашњих дела који су га иницирала.

<sup>301</sup> Maurizio Cotta, Luca Verzichelli, *Political Institutions in Italy*, Oxford University Press, Oxford, 2007, стр. 182; George Woodcock, "Regional Government: The Italian Example", *Public Administration*, December 1967, стр. 403-404.

<sup>302</sup> Federico Toth, *Health Care Regionalization in Italy*, 23rd World Congress of Political Science, Montréal, July 19-14, 2014, стр. 3.

<sup>303</sup> Antonio Ferrara, Davide Scarpone, "The Special Regions and the Autonomous Provinces", у: *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes*, (ур: Stelio Mangiameli), Springer, Cham-Heidelberg-New York-London-Dordrecht, 2014, стр. 123.

и Венеција/Венето уживају јурисдикцију у оквиру својих "древних" граница, то је тачно само делом. Део раније територије Пијемонта је сада у Француској, док су од територија некада јужног Пијемонта створени Лигурија и Сардинија. Ломбардија и Венеција су до пред само утапање у Италију биле заправо једно краљевство којим је управљао централистички аустријски цар из Беча, посредством вице-краља. Беч је управљао и Пармом и Моденом, које су заједно са севером некадашњих Папских држава, данас заправо део региона Емилија-Ромања. Јужни део Папских држава је подељен на три региона: Лацио, Умбрија и Марке, док је Краљевина Двеју Сицилија на југу данас издељена на чак 7 региона (Абруцо, Молисе, Кампанија, Апулија, Базиликата, Калабрија и Сицилија). Дакле, не само да у Италији немамо континуитет политичко-територијалног идентитета између ранијих независних држава и данашњих региона, већ италијански устав нема ни симболичне обресе преклапања граница предиталијанских држава и нових региона, тј. степен територијалне амалгамације у овом контексту је баш висок. Италијански региони немају трагове предржавне агрегације, они су чист продукт деволуције једне унитарно-централистичке државе.



Слика 3.



Слика 4.

Дугорочни ефекат<sup>304</sup> који су оставили региони на јавни дуг/дефицит Италије били су одмах уочљиви, далеко пре стицања надлежности, које региони уживају данас.<sup>305</sup> У времену 1951-1970, италијански национални дефицит се кретао у распону од 0 до -5%, а затим је почео нагло да расте изнад -5% и -10%,<sup>306</sup> све док се 1996. није вратио испод -5% поново. Када се рашчлани тај национални дефицит по макрорегионима (североисток, северозапад, центар и југ) у том периоду, добија се следећа слика – северозапад је стално био у суфициту осим у периоду 1990-1993, североисток и центар су били између -5% и -10% у дефициту до 1990, односно 1993. (с тим што је центар 1984-1985 и 1986-1988 за пар процената прешао -10%), док је југ од почетка имао дефицит виши од -20% (!) све до 1993, а потом до 2007. виши или око -15% (!).

#### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Осим изазивања хроничног проблема националног јавног дуга, италијански регионализам је бележио и субнационалне финансијске кризе у оба вида избављења: *"Иначе, петнаест обичних региона су остали ограничени како у погледу фискалне аутономије тако и у погледу ко-одлучивања о расподели националних пореза. Главна полуга јачања њиховог фискалног капацитета се састојала у моћи да добију фискалне трансфере од политички пријатељских централних влада, нарочито у изборним годинама или, попут Лаџија, у складу са начелом 'сувише смо велики да би банкротирали'. (...) Трајна неизвесност је прожела италијанско суб-национално фискално управљање, чиме је суб-национални фискални капацитет доведен у питање. Централна власт се показала слабом у односу на клијентелистичке притиске градова и региона за специјалним трансферима и избављењима".*<sup>307</sup>

---

<sup>304</sup> Доказано хроничан, а не акутан ефекат (као у неким другим земљама које смо истраживали).

<sup>305</sup> Luciano Mauro, Cesare Buiatti, Gaetano Carmeci, *The Origins of the Sovereign Debt of Italy: a Common Pool Issue?*, Working Papers 2012/12, CRENOS, Cagliari-Sassari, 2012, стр. 6, 20, 29-30; Maria Flavia Ambrosanio, Massimo Bordignon, Floriana Cerniglia, *Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy*, Working paper, Istituto di Economia e Finanza - Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, December 2008, стр. 14.

<sup>306</sup> Дакле, паралелно са фактичком појавом региона.

<sup>307</sup> Kenneth H. F. Dyson, *States, Debt, and Power: 'saints' and 'sinners' in European History and Integration*, Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 546. Дајсон овде под избављењима очигледно подразумева само директна избављења, док су специјални (ванредни) трансфери заправо индиректна избављења.



Да би се стало на крај континуираним избављењима и земља дисциплиновала пред улазак у европску монетарну унију, централна власт је покренула неколико таласа реформи током 90-их (1992, 1995, 1997), чија се суштина може свести на следеће – уколико до регионалног банкрота дође или он постане изванредан, центар стиче право да оформи националну комисију,<sup>308</sup> која би преузела овлашћења респективних регионалних власти, у буџетски најпроблематичнијим доменима, са циљем успостављања здраве финансијске атмосфере за будући буџетски баланс.<sup>309</sup> Потом је 1999. формиран *Национални стабилизациони пакт*,<sup>310</sup> који је имао за циљ да поставља лимите за регионалну јавну потрошњу и маргиналне пореске стопе, односно да препоручује политике, које воде суфициту и да контролише и надзире фискалне трендове. На крају је у члану 119. италијанског устава, уставном реформом из 2001, јасно стипулисана клаузула о забрани избављења – централна власт, наводно, никако не може сносити одговорност за суб-национални дуг.<sup>311</sup>

Међутим, ништа од ових мера није поправило кризну слику италијанског фискалног федерализма, тј. ништа није деловало одвраћајуће на регионе да не понављају старе грешке.<sup>312</sup> Прво је регион Апулије током 1996-1999, преко комисије, извршио реструктурирање својих дугова. Током 2009-2010, бележимо серију националних комисија за сређивање дуга у области регионалног здравства – прво Кампанија 2009, а наредне године сви јужни региони и чак један северни (Лигурија). Два јужна и један централни регион су, ипак, били најодговорнији за дугове здравственог сектора на суб-националном нивоу у овом периоду – Лацио, Кампанија и Сицилија (80% укупног регионалног дуга у овој сфери, који је износио чак 30 милијарди евра). Притом, није само сектор здравства правио рупе. Неки региони су почели да оснивају предузећа у јавно-приватном партнерству, која су већински или мањински припадала регионима, али чији биланси (дугови) нису били урачунати у регионалне буџете. Та предузећа би стечене зајмове на тржишту пребацивала у

---

<sup>308</sup> Паритетно састављена од националних и регионалних службеника.

<sup>309</sup> Ibid, стр. 549.

<sup>310</sup> Нешто попут раније поменутог *Високог савета за финансије* у Белгији.

<sup>311</sup> Ibid.

<sup>312</sup> Ibid, стр. 549-550.

регионални буџет, чиме би региони фактички настављали да се задужују и поред надзора националних тела и лупе јавности. Но, тиме је проблем регионалних прекомерних дугова само гурнут под тепих, јер на овај посредан начин, региони нису само постајали фактички (иако прикривени) зајмопримци, већ и фактички дужници – региони су имплицитно (пропорционално свом власничком уделу) били гаранتي дугова тих новооснованих мешовитих предузећа.

По Дајсону, посебан аспект италијанских случајева субфедералног избављења представља партијско-електорална димензија. Он истиче да су посредна избављења (мање штетна у перцепцији јавности) вероватнија у случајевима када се регионална влада партијски преклапа са централном. Када тог поклапања нема, центар одлаже помоћ регионима, све до момента док они не објаве да је банкрот на хоризонту. Изнад поменуто директно избављење Кампаније из 2009. (посредством националне комисије), догодило се управо када је у том региону на власти била центристичко-левичарска коалиција, док је у центру на власти била Берлусконијева влада деснице. Супротан случај је био са Сицилијом 2012, када је такође била успостављена национална комисија да избави Сицилију од банкрота (због дуга од 5,3 милијарди евра, који се није сервисирао), али у моменту док је у центру била власт левице на челу са Монтијем, а на Сицилији влада деснице.

#### 4.2.5 Шпанија

*Претфедерално искуство*<sup>313</sup>

Шпанија је у Нови век ушла као монархија са јаким обрисима средњевековне децентрализације, уз једину новину која се тичала доминантне улоге краљевства Кастиље на Иберијском полуострву. Кастиља је била та, која је током наредних

---

<sup>313</sup> Frans Schrijver, *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam University Press, 2006, стр. 81-84; Stanley G. Payne, *Spain - A Unique History*, The University of Wisconsin Press, Madison, 2008, стр. 105-108, 134-135.

векова иницирала централизацију и националну унификацију свих шпанских домена, али те процесе никада није била у стању да оконча до краја, по угледу на друге европске монархије и потоње нације. Шпанске територијалне јединице, које су биле под шпанском круном, јако су дуго задржале културне, правне и политичке засебности/повластице, незамисливе другде у Европи. Тек је династија Бурбона током XVIII века покренула осетнији талас централизације, али је успех био половичан. Само је Валенсија изгубила све своје раније институције, док је Мајорка задржала скоро све што је имала. Арагон и Каталонија су изгубиле аутономију у сфери кривичног права, али су задржале остале привилегије. Није постојао јединствени порески систем у Шпанији, као ни једнака војна обавеза (војска се регрутовала само у Кастиљи). Парадоксално, али је тек након протеривања француских трупа Наполеона из Шпаније дошло до брзе анихилације старих партикуларизама, управо по узору на Француску револуцију – сви стари регионални домени су замењени са 49 провинција (унутар 14 номиналних региона), који су по свему били слични француским департманима XIX века. У свим провинцијама је уведен једнообразни правни систем, тј. на челу сваке провинције је био цивилни гувернер, постављен од централне власти (а по узору на француског префекта у департманима). Шпанија је тада била по облику уређењу унитарна држава, а по облику владавине монархија.

Међутим, без обзира што је по први пут у историји правно и политички шпанска територија уједињена, није дошло до минималне културне хомогенизације, потребне да би једна нација опстала без унутрашних регионалних трвења. Због недовољног улагања у образовање, током XIX века није успостављен јединствени систем образовања, који би младима усадио осећај припадности и лојалности Шпанији као недељивој целини, није постојала општа војна обавеза, а постојало је више националних застава у различитим провинцијама, које су пропагирани разни национал-романтичарски покрети. Посебно, није размонтиран *катикизмо* систем (*caciquismo*), у којем регионални и локални моћници *катикес* (*caciques*), кроз своје патронажно-клијентелистичке мреже, монополишу политичке процесе и спречавају

дубљу националну интеграцију. То је у два наврата довело до слома монархије и успостављања републике, односно до ревитализовања регионалних импулса, у виду захтева за аутономијом или независношћу појединих региона.

Тако је Прва Република (1873-1874), на захтев политичара из Каталоније и Баскије, претворила Шпанију у федералну републику од 17 држава, за којом је поново уследио период централистичке монархије све до Друге Републике из 1931, која је била нешто дуготрајнија, јер је укинута тек након грађанског рата 1936-1939. На самом почетку Друге Републике, Каталонија је прогласила независност, али то никада није операционализовала, с обзиром да је стекла само аутономни статус по слову новог устава. Поучени њеним примером, тај статус су стекли потом и Баскија и Галиција, док су многи други региони стајали у реду, како би кроз преговоре са централним властима за себе изборили идентичан статус. Но, цео процес консекутивне аутономизације Шпаније је прекинут грађанским ратом 1936, из ког је фашиста Франко изашао као победник, и који је, очекивано, сав акценат своје владавине ставио на недемократску централизацију у оквиру унитарне Шпаније. Када је након Франка успостављена демократија, регионализација Шпаније се наметнула сама по себи, а такво уређење је и данас на снази.

На крају, интересанто је да се границе шпанских региона из XIX века (слика 5) готово поклапају са актуелним границама региона (слика 6), што је разлика у односу на непоклапање граница италијанских региона у тим периодима. Но, не треба гајити илузије да су том чињеницом шпански региони у некаквој предности у односу на италијанске – стари шпански региони су имали номинални карактер у унитарној држави, док су италијански за претече имали независне државе. Али, пошто у оба случаја нема временског и институционалног континуитета између старих и нових јединица, то онда значи да ни мањи степен мутације граница шпанских региона кроз историју ни далеко већи степен политичке моћи, који су уживале италијанске државице пре уједињења Италије, не играју никакву улогу у политикама данашњих региона тих земаља. Наслеђени политички идентитет и колосек политике одговорности дотичних региона према центрима не постоји – ради се о грубом

настанку федералних јединица кроз процес демократске деволуције, претходно строго унитарне и централизоване државе.



Слика 5.



Слика 6.

#### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита<sup>314</sup>*

Шпанију је захватила субфедерална криза јавног дуга тек 2012, и то без обзира што је власт унела клаузулу о не-избављењу у устав 2011, односно у закон о буџету 2006. Окидач је била светска финансијска криза из 2008. Шпанија је из суфицита прешла у дефицит од -10% током 2009-2010, док је национални јавни дуг скочио са 36% на 86% у периоду 2007-2012, дакле нешто више него два пута. У исто време, регионални дуг је скочио са 6% на 18%, дакле три пута, а дефицит са 0.2% на 5.2%. Половина тог регионалног дуга је била у три велика региона – Каталонији, Валенсији и Андалузији, али су процентуално највеће дугове (између 21% и 30% регионалног БДП-а) имали Каталонија, Валенсија, Балеари и Ла Манча.<sup>315</sup> Центар је морао да ревидира прорачун националног дефицита у мају 2012. (урађеног у 2011) – уместо 6%, дефицит је прорачунат на 8,9%, да би на крају био 9,6%, од чега су региони допринели националном дефициту више од пола (5.2%). Након што су Валенсија и

<sup>314</sup> Eva Jenkner, Zhongjin Lu, *Sub-National Credit Risk and Sovereign Bailouts—Who Pays the Premium?*, IMF, Working Paper, 2014, стр. 6-8; Ignacio Tirado, "At the core of the sovereign crisis in Spain: restructuring subnational debt versus internal bailout", *Capital Markets Law Journal*, Volume 9, Issue 1, 2014, стр. 73–99; Luis Gordo, Pablo Hernández de Cos, Javier J. Pérez, "Developments in Spanish Public Debt Since the Start Of The Crisis", *Economic Bulletin*, Banco de España, July-August 2013, стр. 28.

<sup>315</sup> Притом, парадоксално је да Каталонија највише од свих региона доприноси националном буџету.

Мурсија у лето 2012. затражили избављење од центра,<sup>316</sup> а за њима и седам других региона (како би могли да исплате плате у јавном сектору и пруже минимум јавних услуга здравства, образовања и транспорта), центар је одлучио да примени троструки механизам финансијске помоћи:

- 1) Фебруара 2012, центар је обезбедио 10 милијарди евра кредита за регионе у кризи, кроз државну банку *Instituto de Credito Oficial* (ICO), уз могућност додатних 5 милијарди, у виду једнократне помоћи за њихове празне буџете.
- 2) Марта 2012, центар је основао *Фонд за финансирање плаћања добављачима* (FFPP), који је пружао регионима 35 милијарди евра кредита у распону од 10 година, како би региони могли да врате дугове привредним субјектима са којима су имали економску сарадњу. Фонд је добио "синдикални зајам" од удружења шпанских банака и финансијских институција (преко 90% институција које оперишу у земљи) на рок од 5 година са грејс-периодом од 2 године. Фонд сам је потом издао обвезнице с варијабилном каматом, како би обезбедио нова средства и омогућио регионима рок отплате од 10 година. Гарант да ће Фонд вратити "синдикални зајам" је био државни трезор.
- 3) Јула 2012, успостављен је *Регионални механизам ликвидности* (FLA), који је такође предвиђао кредите, али овога пута за 2012/2013, у износу од чак 18, односно 23 милијарди евра. Механизам је средства прикупио из буџета централне владе и екстрапрофита Националне лутрије (*Loterías y Apuestas del Estado*).

Видевши да дотадашње правне мере нису дале никакав резултат, центар је одлучио да 2012. донесе органски Закон о буџетској стабилности и финансијској одрживости (*LSFS*), који је поштрио критеријуме за задуживање на субфедералном нивоу и појачао контролу центра над регионима у сфери финансија. Нови лимити дефицита и дуга за сваки ниво власти (па и регионални), које је успоставила ЕУ, уврштени су у овај закон, као и пенали и механизми контроле:

---

<sup>316</sup> <http://www.bbc.com/news/business-19422198> (приступљено 17.10.2017); У периоду 2009-2011, центар је смањио свој дефицит са 9.3% на 3.5%.

- 1) Буџети сваког нивоа власти морају бити или у еквилибријуму (балансирани) или у суфициту, а уколико се одступа од овог начела, ради се о изузецима који морају бити одобрени апсолутном већином од стране шпанског парламента.
- 2) Европско правило о јавном дугу у износу од 60% БДП-а за сваку земљо-чланицу је испарцелисано на следећи начин – центар има право да направи максималан дуг у износу од 44% БДП-а, региони 13%, а локална власт 3%, односно, прецизније, сваки регион понаособ, не сме да има дуг већи од 13% сопственог БДП-а. Центар је задржао право да за сваку годину одређује лимите дуга и дефицита за сваки регион, узимајући у обзир финансијску ситуацију у датом региону.
- 3) Региони који пробију наведене лимите, аутоматски губе право да се баве било којим операцијама, које значе повећање даљег задуживања.
- 4) Када регион достигне 95% дозвољеног дефицита, губи право даљег задуживања. Министарство привреде са централног нивоа шаље упозорења, када год осети да су лимити близу или су прекршени. У том случају, регион има месец дана да направи план финансијског опоравка. План коначно одобрава Национални савет за фискалну политику и финансије (*Consejo Nacional de Política Fiscal y Financiera*), сачињен од представника министарства финансија централне власти и министара финансија у регионима, а имплементацију овог плана надгледа централно министарство финансија.
- 5) Уколико регион не имплементира поменути план, центар може да укине одређене пореске надлежности региона. Ако ни то не помогне, министарство финансија центра саставља експертску комисију, која ће сачинити нови план.
- 6) Ако се ни овај експертски план центра не спроведе од стране региона, центар на основу чл. 155. Устава, може да се обрати директно председнику региона са захтевом да се постара за пуну примену плана, а ако ни то није довољно, центар (након већинске одлуке шпанског Сената) има право да предузме све неопходне мере, како би обезбедио извршење плана, укључујући ту и издавање мера императивног карактера за сва регионална политичка тела.

Као што видимо, у Шпанији је, након кризе из 2012, на снази један сложен правни механизам превенције и брзог решавања кризе субфедералног јавног дуга. Несумњиво да је шпански центар са свим поменутих правних мерама покушао да спречи било какав случај избављења региона у будућности. Међутим, недавно се поново показало да је распон између права на папиру и реалности, у овом контексту, превелик. У контексту недавно одржаног илегалног референдума о независности Каталоније, спроведеног од стране каталонских регионалних власти, Мадрид је сам изјавио да је спреман да гарантује каталонски дуг у целини, независно од тога какве ће резултате прогласити сецесионисти.<sup>317</sup> Без обзира да ли се покривање овог дуга (у износу од 88 милијарди долара) од стране центра догодило или ће се дешавати у будућности, делимично или потпуно, званичници центра су сасвим недавно уверавали шпанску јавност у своју спремност да по сваку цену обезбеде, новцем центра, потраживања банака и приватних добављача према каталонској влади, али и редовну исплату плата регионалним службеницима. Тиме је само коначно зацементирано одсуство сваког кредибилитета реформи центра у погледу финансијске дисциплине региона. Само је питање времена када ће и други региони, поучени искуством Каталоније након 2012, кренути утабаним путем неодговорности.

## **4.3. Азија**

### **4.3.1 Индија**

#### *Колонијално наслеђе*

За разлику од велике већине америчких федерација које смо анализирали, колонијално наслеђе Индије није нешто што се поклопило са појавом цивилизације

---

<sup>317</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-29/spain-to-guarantee-catalonia-creditor-payments-after-referendum> (приступљено 19. 10. 2017)



насупротив племенско-домородачким културама. Индија је као географска целина, миленијумима пре појаве европских колонизатора, прошла кроз цивилизационе процесе у неколико фаза. Када су дошли британски, француски, португалски и остали европски колонисти на обале Индије, они су затекли развијену цивилизацију, али разбијену на различите хинду државе и муслиманско-могулске султанате. Врло брзо су Британци са обале проширили свој утицај у дубину копна, док су остале европске силе остале сведене на неколико обалских трговачких постаја или утврђења.<sup>318</sup>

Британска управа у Индији (утицај) се у почетку спроводила посредно, преко Источноиндијске компаније (*East India Company*), која је од британске круне добила лиценцу (*Charter*) за све трговачке послове, које је Британија могла да има у индијском региону.<sup>319</sup> Пре него што су Британци (односно ова компанија) стекли право да убирају порезе на делу индијске територије,<sup>320</sup> све послове компаније је регулисао Савет директора компаније (*Court of Directors*), на основу лиценце. На челу Савета је био Гувернер већа у Бенгалу, док су у састав Савета улазили и гувернери Президентија Бомбаја и Мадраса (*Presidencies*). Тек са консолидацијом територијалне управе, британски Парламент одлучује да почне са регулацијом рада Компаније у Индији 1773. (*Regulating Act*) – гувернер Бенгала је постао Генерални гувернер, који је стекао преимућство над осталим гувернерима само у смислу одлучивања о рату и миру на индијском потконтиненту. У другим случајевима

---

<sup>318</sup> Португалци и Данци нису показивали иницијативу да улазе дубље у копно са обале, док су Холанђани напустили сваки интерес у Индији. Једино су Французи покушавали током века да се такмиче са Британцима у ширењу утицаја у Индији, али су из тог супарништва изашли као губитници – иако су узели од Британаца важно обалско утврђење Мадрас 1746, 1748. су га вратили на основу мировног уговора којим је завршен *Рат за аустријско наслеђе*, а убрзо је француски краљ престао да издава новац потребан за даљу експанзију у Индији. Међутим, уследио је још један француски, а како се испоставило, и последњи трзај у борби за колонијални престиж у Индији. Французи су одлучили да подрже могулског владара Бенгала у бици против Британаца код Плесија 1757. Међутим, Британци су ту победили. Након тога, француски утицај је сведен на обалско утврђење Пондичери, док су Могули пристали да Британцима потврде трговачке повластице, али и да им дају право да убирају порезе у источној Индији на територији Бенгала. Тиме је почела административно-колонијална управа Британије у Индији, која се постепено ширила у току наредног века, да би на крају обухватила цео индијски потконтинент. Видети: William J. Duiker, Jackson J. Spielvogel, *World History*, vol. II, Cengage Advantage Books, Boston, 2016, стр. 542, 544.

<sup>319</sup> V.P. Menon, *The Story Of The Integration Of The Indian States*, Orient Longmans, Bombay, 1956, стр. 4,

<sup>320</sup> Видети фусноту 318 изнад.

важила је равноправност одлучивања у Савету. Тек је Питовим актом од 1784. (*Pitt's India Act*) и Допунским актом 1786. (*Supplementary Act*) значајно повећан утицај генералног гувернера – он је сада добио шире право вета (не само у случајевима рата и мира), а добио је и титулу главнокомандујућег свих британских снага у Индији. То је навело лорда Далхаузија, генералног гувернера Индије из половине XIX века да констатује како је: "*Генерални гувернер другачији од било ког другог министра на земљи – јер је почетак, средина и крај свега*".<sup>321</sup> Генерални гувернер није само био фокус извршне власти, већ и законодавне – он је сва кључна политичка питања регулисао својим уредбама (регулацијама). Испод Генералног гувернера су долазили президенцијски и провинцијски гувернери са својим законодавним већима, а испод њих администратори у дистриктима.<sup>322</sup>

Британци су потом кренули са даљим ширењем својих индијских колонија до географских граница потконтинента, на два начина: 1) анексијом индијских држава, под изговором успостављања реда уместо хаоса и лоше упаве, 2) анексијом под изговором "доктрине пропуста" (*Doctrine of Lapse*), тј. у случају да владар анектиране државе, из неког разлога, не назначи наследника или не остави потомство.<sup>323</sup>

Агресивна политика анексија Британаца је створила масу незадовољних у редовима развлашћених принчева, дворских војски и порезима оптерећених земљорадника. Они су чинили језгро *Устанка (Побуне) из 1857.* против власти британске компаније, након које је почео нови талас управних реформи – укинута је и формално компанијска власт, а цела колонијална Индија стављена под власт круне и државног секретара за Индију.<sup>324</sup> Најпре је уведено "законодавно" тело као Империјално законодавно веће (*Imperial Legislative Council*), одвојено од личности гувернера (који је добио додатну титулу Вицекраља). Његове чланове је именовао генерални гувернер. Осим из редова британских службеника, који су до тог момента радили у Индији, гувернер је номиновао и одређени број Индијаца. Међутим, ова

---

<sup>321</sup> Ibid.

<sup>322</sup> Ibid, стр. 6.

<sup>323</sup> Ibid, стр. 8.

<sup>324</sup> Hermann Kulke, Dietmar Rothermund, *A History of India*, Routledge, London-New York, 2004, стр. 257-259, 266-267, 278-279,

легислатура је имала чисто саветодавну улогу, јер је гувернер у сваком питању могао независно од ње да доноси одлуке општеобавезног карактера. У административном апарату ситуација за домицилне Индијце је била још тежа. Формално, њима није било забрањено да аплицирају за службу у колонијалном апарату, али је кроз услове за селекцију бирократа њима фактички било онемогућено да партиципирају у управљању својом земљом. Тек након агитација паниндијског политичко-културног покрета (*Индијски национални конгрес*), Британци су 1892. спровели нову реформу. Дозвољено је индијској популацији да преко својих политичких вођа предлаже гувернеру листу индијских кандидата за места у законодавном већу, али ништа више од тога – номиновани индијски чланови легислатуре су могли само да говоре на седницама, нису имали право законодавне иницијативе. Тек у последње четири деценије колонијализма, долази до таласа озбиљнијих институционалних реформи услед јачања покрета за политичка права Индијаца: 1) Морли-Минто,<sup>325</sup> 2) Монтагу-Хелмсфорд, 3) Сајмон реформе.

Морли-Минто реформе из 1909. су биле заиста вишедимензионалног карактера. Два Индијца су кооптирана у кабинет државног секретара за Индију у Лондону, по један Индијац у кабинету генералног и осталих гувернера и ојачана су законодавна већа. Састав већа је подељен на "званичне" (номиноване-британске) и "незваничне" (делом бирани на изборима, али увек индијске) чланове. Званични чланови су чинили већину у Империјалном већу, док су у провинцијским већима већину чинили незванични. Но, и поред проширивања броја индијских већника и увођења избора, сва већа су и даље остајала само консултативни органи. Монтагу-Хелмсфорд реформе из 1919. су познате по увођењу принципа "диархије". Извршна власт на провинцијском нивоу подељена на "две гране" – индијску, која је била одговорна легислатури, и британску неодговорну. Индијска грана је регулисала ресоре јавног образовања, здравља и локалне самоуправе, док је британска у сваком случају регулисала финансијска питања. Реформе Сајмонове комисије су предвиђале федералну Индију – нижи ниво власти би чиниле федералне јединице састављене од

---

<sup>325</sup> S. N. Sen, *History - Modern India*, New Age International, New Delhi, 2006, стр. 186. Реформе су назване Морли-Минто по државном секретару за Индију Џону Морлију и тадашњем генералном гувернеру Гилберту од Минтоа.

колонијалних провинција, али и принчевских држава потконтинента (које су до тог момента биле полу-независне државе под протекторатом Британије).<sup>326</sup> Међутим, федерални аспект реформи није заживео, јер је услов за ступање федералистичких одредби на снагу био да преко 50% принчевских држава да сагласност, а та сагласност никада није остварена.<sup>327</sup> Укинута је моментално "диархија" на нивоу провинција, уведена је пуна "провинцијска аутономија" (потпуна одговорност провинцијске извршне власти законодавној).

Иако су у Индији последњих деценија уочи независности, спроведене значајне политичке реформе у правцу инклузије домицилног становништва и демократизације политичких процеса, ради се о врло кратком временском периоду, свакако недовољном да се демократска правила игре и политичке одговорности дубље укорене у макар једној генерацији политичара. Од Монтагу-Хелмсфорд реформи, које су прве увеле принцип политичке одговорности, до Сајмонових, прошло је тек нешто више од 15 година. Сајмонове реформе такорећи нису ни заживеле – не само да федерална димензија реформи никада није заживела, већ и одредбе о провинцијској аутономији нису биле дугог века. Убрзо по избијању Другог светског рата, индијске политичке вође су затражиле независност Индије и одлазак Британаца, што је резултирало њиховим хапшењем од стране колонијалне власти.<sup>328</sup> Тиме је свака политичка реформа до одласка Британаца, фактички, изгубила сваки смисао. Стога, иако је Индија у односу на јужноамеричке федерације заиста имала одређено протодемократско искуство у колонијалном периоду (макар краткотрајно и

---

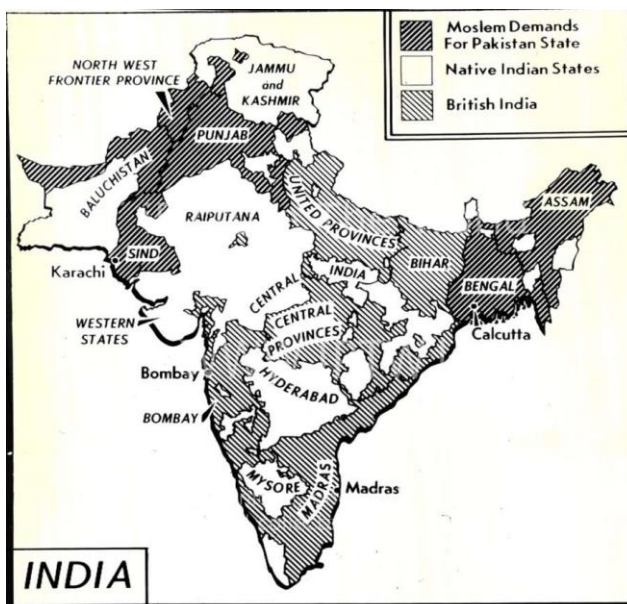
<sup>326</sup> Генерални гувернер је под својом влашћу имао посебан орган ("Политички департман") за односе са принчевским државама, у чији су састав улазили британски колонијални администратори и официри. Преко овог органа је гувернер слао "резиденте" и "политичке агенте" у принчевске државе, са циљем заштите британских колонијалних интереса у њима. Државе, кључне за британске безбедносне интересе, врло рано су биле принуђене да закључе "помоћне савезе" (*subsidiary alliances*) са Британцима, на основу којих су се обавезивале да неће без британске дозволе водити било какав рат, закључивати мир или водити дипломатске преговоре. Веће државе су пристајале да приме британске гарнизоне на својој територији, а мање су плаћале одређени трибут Британцима. Заузврат, Британија је гарантовала њихову спољну и унутрашњу безбедност. У свим осталим стварима, принчевске државе су биле потпуно независне. Видети: V.P. Menon, *op. cit.*, стр. 5, 10.

<sup>327</sup> Да је испуњен овај услов, на нивоу централне колонијалне власти (Империјално веће и влада Генералног гувернера) би се успоставила "диархија", која је до 1935. већ постојала на провинцијалном нивоу. Видети: Hermann Kulke, Dietmar Rothermund, *op. cit.*, стр. 282.

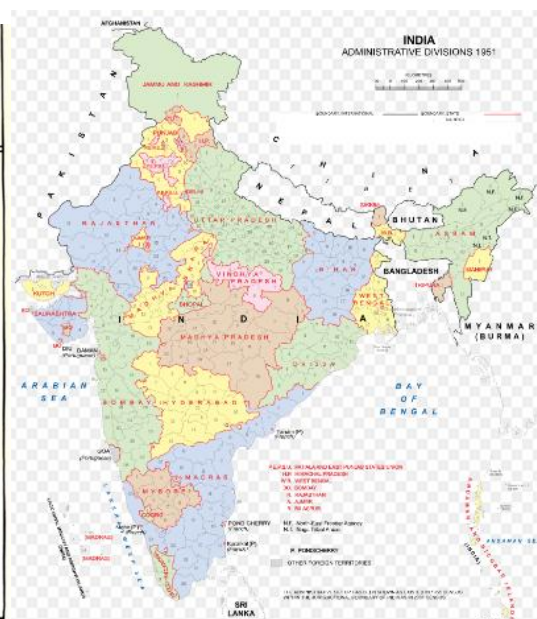
<sup>328</sup> *Ibid*, стр. 310.

делимично), она је јако далеко у односу на вишевековну демократску традицију која је одликовала америчке колоније, и која би могла да буде један од фактора-предуслова за будућу одговорну политику на субфедералном нивоу. А не треба помињати да демократске традиције и политичке одговорности у принчевским државама није било ни у назнакама.

Индијска федерација није настала само у атмосфери демократског колонијалног дефицита, већ и у контексту дисолуције/деволуције некад јединствене колонијалне територије, али у великој мери и принчевских држава.<sup>329</sup> Паралелно са процесом дисолуције се примећује и процес амалгамације, што све сведочи о слабом степену политичког идентитета јединица, које ће потом састављати индијску федерацију.



Слика 7.



Слика 8.

Са две горње слике би могло да се чини да није тако, односно да је Индија као федерација претежно настала агрегацијом ранијих колонијалних територијалних целина. Међутим, док је слика лево (7) приказ колонијалних провинција и

<sup>329</sup> Израз јединствена колонијална територија се овде употребљава у следећем смислу. За разлику од америчких колонија, које су агрегацијом ушле у нову заједничку државу, индијске колонијалне провинције никада нису биле независне државе (било у конфедерацији било ван ње), а и у готово целокупном периоду колонијализма нису имале демократске политичке институције, које би утицале на формирање засебне (уникатне) политичке сфере, већ је све било под превелеким утицајем генералног гувернера и његових централних органа власти.

принчевских држава, десна (8) приказује Индију из 1950, само три године након независности. Ту се види да су прве границе федералних јединица доминантно следиле логику разграничења између колонијалних провинција и принчевских држава.<sup>330</sup> Али, када се погледају две наредне слике (9 и 10) стиче се други утисак.



Слика 9.



Слика 10.

На овим сликама се виде мапе федералних јединица из 1956. и 2015. Како примећује Ласина, током 50-их година XX века, интра-федералне границе Индије су модификоване у складу са лингвистичким начелом, што је довело до тога да су многе државе биле компоноване доминантно од једне етнолингвистичке групе.<sup>331</sup> По овој ауторки, након ове реформе граница, периодично су се јављали други етнолингвистички покрети, чијим захтевима за сепаратним државама се излазило у сусрет – тако је 1956. постојало 13 држава, а 2015. чак 29! Као што видимо, некадашњи Бомбај је најпре 1956. спојен са Саураштром у једну државу, добивши приде део територије ранијег Хајдерабада и Мадхја Прадеша, али се одрекао мање своје

<sup>330</sup> Премда треба уочити да је у случају јединица Орисе, Бомбаја, Мадхја Прадеша и Асама долазило до веће амалгамације некадашњих колонијалних провинција са бившим принчевским државама. Такође, не треба заборавити ни то, да су федералне јединице-наследнице ранијих принчевских држава, у неким случајевима биле амалгамације већег броја принчевских држава, а не само прости наследник неке раније принчевске државе (Саураштра, Раџастан, Мадхја Бхарат, Виндхја Прадеш).

<sup>331</sup> Bethany Lacina, *Rival Claims: Ethnic Violence and Territorial Autonomy Under Indian Federalism*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2017, стр. 3.

територије на југу у корист новоосноване државе Мисор (касније познате као Карнатака). Потом је Бомбај 1960. променио име у Махараштра и изгубио северну територију у корист нове државе Гударат (ранија Саураштра). Мадхја Прадеш је најпре усисала Мадхју Бхарат и Виндхју Прадеш, изгубивши део територије у корист Бомбаја, док је касније из Мадхје Прадеш створена посебна држава Чатисгарх. Из дела Утар Прадеша се образовала држава Утараканд, из Бихара Царканд, а из Пенџаба Харијана. Из Асама су се издвојили Мегхалаја, Нагаланд, Арунахал Прадеш и Мизорам. Посебно је упечатљива еволуција три јужне савремене јединице – Андре Прадеш, Карнатаке и Тамил Наду. Све три државе су настале амалгамацијом територија претходних федералних јединица – Мадраса (колонијална провинција), Хајдерабада и Мисора (принчевске државе). Андра Прадеш је наследила део Мадраса и Хајдерабада,<sup>332</sup> Карнатака је настала од Мадраса, Мисора и Хајдерабада, а Тамил Наду од преосталих територија Мадраса.

Из овога произилази да је Индија федерација са највећим степеном амалгамације и дисолуције/сегрегације од свих до сада поменутих федерација – како у погледу територија колонијалних политичких целина које су претходиле федерацији, тако и у погледу територија федералних јединица. Ово је последица, делом, прогресивног индијског устава који је пружио могућност за чести редизајн интрафедералног територијалног аранжмана.<sup>333</sup> Све ово би требало негативно да утиче на финансијску дисциплину – јер, тада политичари знају да се последице њихових одлука могу лако и често анулирати утапањем у неку другу јединицу или издвајањем из постојеће.

*Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*<sup>334</sup>

Имајући у виду овако неповољну претфедералну прошлост Индије, не треба да чуди заиста богата историја (ин)директног избављења јединица од стране централне

---

<sup>332</sup> Из Андра Прадеша се 2014. издвојила Телангана као најмлађа индијска држава.

<sup>333</sup> О прогресивности индијског устава као негативном фактору фискалне дисциплине ћемо говорити у посебном поднаслову доле.

<sup>334</sup> William J. McCarten, "The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States", у: *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (ур: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, Jennie Litvack), The MIT Press, Cambridge-London, 2003, стр. 251-281.

власти. Додуше, Мек Картен скреће пажњу на изразито кооперативну црту индијског федерализма – од првих дана независне Индије у виду централног економског планирања. Према овом аутору, у периоду 1950-1991, уз економско планирање, и заједно са федералном девизном котролом, федералним лиценцирањем инвеститора (утицај центра на регионалну дистрибуцију инвестиција) и федералном контролом пословања свих финансијских институција, систем федералних трансфера је довео до снажног центрипеталног утицаја на финансије јединица. Односно, до уклањања подстицаја за федералне јединице да воде властиту економску политику и потхрањивања политичке културе зависности од центра. Основни циљ у почетку је био да федерални трансфери охрабре државе да буду ефикасни агенти планираног економског раста. Међутим, како су јединице бележиле сукцесивне дефиците, тако су и федерални трансфери почели све више да се користе за попуњавање субфедералних буџетских рупа, уместо за капиталне пројекте, на пример.

И заиста, ако погледамо начин на који се финансирао буџетски дефицит јединица за поједине године у периоду 1990-2000, можемо видети да се дефицит најчешће финансирао у виду зајмова које је пружао федерални центар (табела 3).

	1990- 1991	1994- 1995	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000
дефицит	3,2	2,6	2,5	2,7	2,9	4,2	4,0
зајмови центра	1,7	1,3	1,1	1,2	1,5	1,8	1,9
тржишни зајмови	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
резерве, депозити	1,0	0,9	0,9	1,0	0,8	1,8	1,6

Табела 3.<sup>335</sup>

Центар је, сагласно подацима из ове табеле, финансирао зајмовима у датом периоду субфедералне буџете у распону од 42% до 53%. Притом, сам механизам

<sup>335</sup> Вредности у табели су проценти БДП-а јединица. Табела из: William J. McCarten, op. cit., стр. 254.



доделе ових зајмова постоји у виду доделе специјалних блок-грантова (*block grants*) или грантова помоћи (*grants-in-aid*). Посебна Финансијска комисија (*Finance Commission*) централне власти се сваке пете године састаје, како би утврдила нова правила за расподелу федералних пореза и доделу трансфера.<sup>336</sup> Током 70-их, 80-их година и касније, постало је јасно да је сваки трансфер ове врсте имао негативан ефекат за централне финансије – центар је морао да повећа националне порезе или свој дуг како би омогућио ове трансфере. Такође, аргумент да се ради о зајмовима, који ће центру свакако бити враћени, никако не можемо уважити. И то не само због временске дискрепанце која раздваја генерације од бенефита њихових тренутних ресурса, чиме се мути политичка одговорност. Наиме, са појавом специјално-помоћних трансфера се усталила и пракса опроста дугова јединица према центру, насталих на онову ових зајмова, што се одлично може видети у табели 4.

Финансијска комисија	Година	Рупији (у милијардама)	БДП (у милијардама)	% БДП-а
Шеста	1974	19,7	667	2,95
Седма	1979	21,6	1,025	2,11
Осма	1984	22,9	2,223	1,03
Девета	1989	9,8	4,357	0,22
Десета	1995	5,0	10,672	0,05
Једанаеста	2000	34	20,050	0,17
Дванаеста	2005	535	31,494	1,70

Табела 4.<sup>337</sup>

Иако се у овој табели скроз десно (у % БДП-а) уочава донекле опадајућа вредност отписа дугова федералним јединицама по циклусима од стране центра, Мек Картен наводи разне индијске ауторе који примећују следећу, непроменљиву стратегију одређених неодговорних јединица – колики год да су укупни специјално-помоћни

<sup>336</sup> Дакле, не постоји скуп стабилних правила, која би доследније регулисала и пореску расподелу, а камоли расподелу специјално-помоћних трансфера. Видети: William J. McCarten, op. cit., стр. 256; С. Rangarajan and Abha Prasad, "Managing State Debt and Ensuring Solvency: The Indian Experience", у: *Until debt do us part: subnational debt, insolvency, and markets*, (ур: Otaviano Canuto, Lili Liu), The World Bank, Washington D.C., 2013, стр. 128.

<sup>337</sup> William J. McCarten, op. cit., стр. 256.

трансфери у датом циклусу и степен отписа дугова, у години уочи заседања Финансијске комисије долази до претеране пројекције јавне потрошње, са циљем максимизације удела у централним трансферима. Додатно, веће ослањање на трансфере центра смањује ефикасност јединица у прикупљању пореза, што доводи до тога да су најсиромашније државе као најзависније од центра, заправо најмање ефикасне у процесу прикупљања пореза. Налази ове врсте су потврђени и у статистичком истраживању, које су спровели Бхат и Скарамоцино за период 1990-2010.<sup>338</sup> Према овим ауторима, постоји позитивна дугорочна веза и бидирекциони каузалитет између федералних трансфера и дефицита јединица.

Центар је, ипак, покушао да одређеним правним реформама поправи ситуацију на нивоу субфедералних јавних финансија. Како истиче Прасад,<sup>339</sup> ради се о циклусу "фискалне консолидације", који је отпочео усвајањем Закона о фискалној одговорности и буџетском управљању на централном нивоу (*Fiscal Responsibility and Budget Management Act - FRBMA*) 2003. и препорукама Финансијске комисије 2004, да се слични закони усвоје на нивоу јединица. Закон је садржао норме о лимитима задуживања и дефицита. С друге стране, препоруке комисије су заправо предложиле следеће – реструктурирање дуга оних јединица које су кубуриле са хроничним дефицитом, под условом да усвоје сличне законе о фискалној одговорности у својим парламентима. Према комисији, јединице које би до 2008/09 спустиле дефиците испод 3% БДП-а, одмах би стекле право на реструктурирање – такве јединице би стекле право да отплаћују све дугове према центру (настале након 2004) по нижим каматама и у оквиру дужих рокова. И додатно, сви дугови према центру настали пре 2004. би били скроз отписани. Такође, уколико би јединица до 2008/09 спустила дефицит на нулу, центар би јој отписао све дугове настале у току циклуса 2005-2010.

Две јединице (попут Панџаба и Карнатаке) су донеле законе о фискалној одговорности и пре центра (2002), већина јединица врло брзо након центра, док су

---

<sup>338</sup> Antra Bhatt, Pasquale Scaramozzino, "Federal Transfers and Fiscal Discipline in India: An Empirical Evaluation", *Public Finance Review*, Vol. 43(1), 2015, стр. 53-55, 76.

<sup>339</sup> Abha Prasad, "Subnational Debt Restructuring in India", у: *Subnational Debt Management and Restructuring – Lessons From International Experience*, (ур: Satu Kahkonen, Sudarshan Gooptu), Ministry of Finance People's Republic of China – World Bank Group, 102612, 2015, стр. 30-34.

све јединице до 2009. донеле такве законе. Међутим, њихови резултати након овог таласа реформи нису били једнозначни. У поређењу са "реформском" 2004/05 годином, јединице као што су Бихар, Чатисгарх, Гударат, Харијана, Карнатака, Мадхја Прадеш, Ориса и Панџаб су оствариле напредак и значајно смањиле дефиците до 2009/10, што се не би могло рећи за јединице као што су Гоа, Џарканд, Керала, Махараштра и Западни Бенгал.<sup>340</sup> А по свему судећи, ни пракса додељивања помоћних грантова јединицама ради покривања буџетских рупа није искорењена. Један такав случај индиректног избављења бележимо 2015.<sup>341</sup> Центар је одлучио да у текућем петогодишњем циклусу издвоји помоћне грантове који ће покрити дефиците чак 11 држава, од којих је посебно упечатљив помоћни грант за Андру Прадеш у износу од преко 220 милиона рупија. Индијски случај је још једном потврдио оно, што је важило и у другим федерацијама – добра воља политичара и прописане реформе, никако нису довољни сами по себи за елиминисање лоше политике пребацивања одговорности у унутарфедералним оквирима.

#### *Карактер федералног устава*

Већ смо скренули пажњу на прогресивност индијског устава, који утиче негативно на фискалну одговорност јединица кроз своје одредбе о мењању интрафедералних граница.<sup>342</sup> Тада смо пружили преглед најважнијих епизода промене граница и одмах истакли изузетно високу учесталост тог феномена. Међутим, ова учесталост је заправо последица уставних решења која пружају готово арбитрарна овлашћења за централну власт у овом питању, какву не поседује ниједна централна власт било које друге демократске федерације.

Процедура промене граница јединица, за саме јединице предвиђа тек консултативну улогу, целокупну улогу у овом процесу имају органи федералног

---

<sup>340</sup> С. Rangarajan and Abha Prasad, op. cit., стр. 122.

<sup>341</sup> "14th Finance Commission grants cheer A.P.", <http://www.thehindu.com/todays-paper/14th-finance-commission-grants-cheer-ap/article6930639.ece> (приступљено 24.11.2017)

<sup>342</sup> Често мењање граница јединица кроз амалгамацију и сегрегацију граница јединица, спречава политичку елиту јединица да се придржава оног калкулуса, који увек полази од властите одговорности "ослањања на властите снаге" у сваком домену политике. Видети детаљније фусноте бр. 327 и 433.

центра. Члан 3. индијског устава је јасан – централни парламент може својим законом створити нову државу на следеће начине: 1) сегрегацијом територије неке од јединица, 2) уједињавањем две или више јединица или делова јединица у једну, 3) прикључивањем било које територије некој од јединица. На основу исте одредбе, центар има право да повећа или смањи територију било које јединице, да мења границе јединица, као и њихова имена. Иницијатива за било коју од наведених промена мора да потекне од шефа државе, који је дужан само да тражи мишљење од представничког тела оних федералних јединица, чије би границе или имена могле бити предмет ових промена.

Још већи проблем који доноси индијски устав за фискалну дисциплину на нижем нивоу власти, састоји се чињеници да су федерални помоћни грантови, којима су се јединице служиле у покривању својих дефицита, заправо уставно прописани.<sup>343</sup> Они су предвиђени на основу чланова 273, 275, 278, 282 устава. Члан 273. и 278. су се односили само на таксативно наведене јединице и важили су само до 1960, када су стављени ван снаге.<sup>344</sup> У чл. 275. се каже само најуопштеније да је центар овлашћен да додели грант помоћи у форми закона (и у износу који сматра валидним) оним јединицама које то потребују, а Финансијска комисија је ту да само препоручи детаљније мере, на основу којих ће центар у датом циклусу расподелити трансфере помоћи. Члан 282. предвиђа доделу ових грантова ради реализације било које јавне политике, коју центар сматра оправданом, а на основу детаљније разраде Комисије за планирање (*Planning Commission*). Услед овакве уставне неодређености, центар је био врло неуверљив приликом оправдања ових трансфера. Некада је говорио релативно објективним речником (ниво социјалних услуга, способност прикупљања пореза, развој образовања, национални значај одређених пројеката), а некада је отворено признавао да су разлози за доделу помоћних грантова просто буџетске потребе, тј. попуњавање буџетских рупа. Но, какву год аргументацију користио центар да правда ове трансфере, без сумње се у сваком случају радило о индиректном изабављењу неодговорних јединица, кроз покривање њихових буџетских минуса.

---

<sup>343</sup> R. Sudarsana Rao, *Federal Fiscal Transfers in India*, S.B. Nangia, New Delhi, 1996, стр. 33-36.

<sup>344</sup> Члан 273. је предвиђао помоћне трансфере за одређене државе које су махом производеле јуту (Бихар, Бенгал, Ориса и Асам), управо од федералне таксе на извоз јуте.

## 4.4. Аустралија и Океанија

### 4.4.1 Аустралија

#### *Колонијално наслеђе*<sup>345</sup>

Аустралију су као континент први открили Холанђани у оквиру флоте холандске Источноиндијске компаније. Велики део северне, западне и јужне обале Аустралије су прогласили за Нову Холандију (1595), заболи су своју заставу и на острво Тасманију, додуше нешто касније (1642). Међутим, осим ових експедиција и мањих бродолома, Холанђани нису оснивали сталне колоније у Аустралији, а половином XVIII века су и формално одустали од Нове Холандије. Осим њих, и Французи су слали научно-шпијунске експедиције своје флоте у Аустралију током XVII, XVIII и XIX века, али ни они нису засновали сталну колонију.

Тек су Британци основали сталне колоније на аустралијском тлу. Током научне експедиције, по краљевском налогу, ескадриле Џејмса Кука (1770), дошло је до проглашавања источне обале Аустралије за британски колонијални посед под називом Нови Јужни Велс. Прва стална колонија на подручју Новог Јужног Велса је настала 1788. у Порт Џексону (данашњем Сиднеју), и састојала се углавном од затворских осуђеника из Енглеске на челу са именованим гувернером од круне Артуром Филипом. Тасманија је 1823. одвојена од Новог Јужног Велса као посебна колонија, на подручју западног дела некадашње Нове Холандије је 1829. основана колонија Западна Аустралија са седиштем у Свон Риверу (данашњем Перту), на подручју крајњег југа Нове Холандије колонија Јужна Аустралија од досељеника са Тасманије (Јужна Аустралија је анектирала тзв. Северну територију 1863),<sup>346</sup> док је

---

<sup>345</sup> Barbara A. West, Frances T. Murphy, *A Brief History of Australia*, Facts On File, New York, 2010, стр. 32-42, 46, 51, 53-54, 67-68.

<sup>346</sup> Jack Cross, *Great Central State: The Foundation of the Northern Territory*, Wakefield Press, Kent Town, 2011, стр. 1; Северна територија је заправо северни део некадашње Нове Холандије. Касније је Северна територија изузета из Јужне Аустралије (1911) – видети: Nicholas Horne, *Northern Territory*

на самом југу Новог Јужног Велса је 1850. формирана засебна колонија Викторија са седиштем у Мелбурну. На крају, формиран је Квинсленд (1859) од северних територија Новог Јужног Велса. Као што видимо, у колонијалном периоду постоји високи степен сегрегације некада јединствене колоније Нови Јужни Велс – чак две нове колоније са огромном површином су створене сегрегацијом Новог Јужног Велса. Додатно, постоји и висок степен дисолуције некадашњег подручја Нове Холандије.

Како Вестова и Марфи оцењују, једна од најзначајнијих промена за аустралијске колоније током 1850-их година је успостављање аутономије кроз законодавна већа и одговорну извршну власт, на основу одлуке британског парламента. Пошто је цео процес политичког осамостаљивања колонија отпочео у Новом Јужном Велсу, погледаћемо на његовом примеру како је текла колонијална политичка еволуција у Аустралији.<sup>347</sup>

Од самих почетака колоније 1788. па све до 1823, једина власт у колонији је био гувернер, именован у Лондону. Он је имао да се придржава смерница које би му прописао Лондон, али их је у пракси често заобилазио или кршио. Тек 1823. долази до стварања законодавног већа, али оно, без обзира на свој назив, није имало законодавна овлашћења – само је гувернер могао да иницира законе, подложне расправи у већу, али је гувернер након расправе могао да донесе одлуку какву је хтео, без обзира на став чланова већа. Осим тога, чланове већа је из редова колонијалних резидената именовала круна и њихов број није могао бити већи од 7, а мањи од 5. Као што се види, ово прво законодавно веће је заправо било саветодавни орган гувернера. Потом се 1825. веће фиксира на седам чланова, а уводи се и нови орган власти – извршно веће. Са извршним већем је гувернер морао да се саветује о свим питањима и да дела само на основу његове сагласности, осим уколико би услед хитности ситуације било немогуће омогућити саветовање гувернера и већа. Од седам

---

*statehood: major constitutional issues*, Parliament of Australia - Department of Parliamentary Services, no. 21, 2008, стр. 4.

<sup>347</sup> "History of the Parliament of New South Wales" – званична страница парламента аустралијске федералне јединице Нови Јужни Велс (престоница Сиднеј) <https://www.parliament.nsw.gov.au/la/proceduralpublications/Pages/factsheetno02.aspx> (приступљено 5.12.2017)

чланова законодавног већа, четири члана су били истовремено и чланови извршног већа ("официјелни чланови"), а остала три нису били чланови извршног већа ("неофицијелни чланови"). Овај дисбаланс у корист егзекутиве је поништен 1829, када је уведено начело паритета – у састав законодавног већа је улазило по седам официјелних и неофицијелних чланова.

Већ почетком 1840-их година, популација Новог Јужног Велса је драматично порасла, како због демографске експлозије тако и због прилива нових усељеника. Удео осуђеника у колонији је спао на само 30%. Велики број слободних људи, развој индустрије вуне и осталих делтности, само су допринели аустралијском покрету за већа политичка права. Већ 1835. се оснива Аустралијска патриотска асоцијација (*Australian Patriotic Association*) која има за циљ да агитује за политичку аутономију и одговорну владу. Лондон убрзо реагује и 1842. доноси Уставни акт Новог Јужног велса (*New South Wales' Constitution Act*). На основу њега, законодавно веће је увећано на 36 чланова, од којих је само 12 именовала круна са гувернером.<sup>348</sup> Остали чланови су бирани на изборима, на којима су право гласа имали власници крупне земље и они који су задовољавали имовински цензус (9000 људи од 130000 становника). Гувернер је, без обзира што је престао да буде члан извршног већа, и даље био моћнији од законодавног већа. У случају да се гувернеру није допадао закон инициран од легислатуре, она би се распуштала, а закон би се послао у Лондон круни на арбитражање. Извршно веће и даље није полагало рачуне законодавном већу, још увек нема парламентарне владе. Пре него што је она успостављена, уследио је још један талас политичких реформи вредан помена – британски парламент је 1850. донео Акт о аустралијским колонијама (*Australian Colonies Government Act*) који је законодавна већа подарио и осталим колонијама, увећао број чланова већа на 54 и проширио право гласа.<sup>349</sup>

Конечно, на иницијативу законодавног већа Новог Јужног Велса, британски секретар за колоније је пристао да се за аустралијске колоније уведу два принципа одговорне владе: 1) извршно веће зависи од поверења законодавног, 2) гувернер, уз

---

<sup>348</sup> А од ових 12, максимално 6 је могло да улази у састав извршног већа.

<sup>349</sup> И даље су 2/3 чланова већа биле биране на изборима, а 1/3 је именована од стране круне.

строге изузетке, нема никакву власт, осим у договору и кроз акте министара извршног већа који су одговорни парламенту. У складу са овим начелима, законодавно веће Новог Јужног Велса је израдило предлог новог устава, који је, уз мање преправке, прихваћен од стране парламента у Лондону и ступио на снагу 1855.

Видимо да је у Аустралији пар деценија након колонизације сазрео један широк политички покрет колониста, који је успео да се избори за демократске политичке институције, које су функционисале скоро пола века уочи независности од Британије (1901). По дужини трајања колонијалне самоуправе и заступљености демократских политичких институција, аустралијске колоније се свакако не могу изједначити са свим или делом северноамеричких колонија, али ни са јужноамеричким, где није било ни трага политичке аутономије. Такође, имајући у виду да аустралијске колоније нису након, већ пре независности и то условно, прошле конфедералну фазу, као и то да су пре независности настале из једне колоније кроз дисолуцију, можемо очекивати проблеме са субфедералном фискалном дисциплином на нивоу између оног који постоји у САД и оног који постоји у јужноамеричким федерацијама.

### *Конфедерално искуство*

О конфедералној прошлости аустралијских колонија се може говорити само условно. И то не само због тога што је она постојала у моменту када још није добијена потпуна независност од колонијалне матице Британије, већ и због тога што нису све колоније, које су постојале у моменту конфедерирања, ушле у састав конфедерације.<sup>350</sup> Аустралијска конфедерација је настала 1885, након што је британски парламент усвојио Акт о федералном већу Аустралазије (*Federal Council of Australasia Act*).<sup>351</sup> Најбогатија и најнасељенија колонија (Нови Јужни Велс)<sup>352</sup>

---

<sup>350</sup> У састав конфедералне Аустралије је ушла колонија која касније није остала у аустралијској федерацији, тј. која је касније имала самосталан пут као држава Фиџи. Иако је Нови Зеланд преговарао око конфедерације, на крају, одбио је да уђе у њу. Видети: Günther Doeker, *The Treaty-Making Power in the Commonwealth of Australia*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1966, стр. 30.

<sup>351</sup> Ibid.

<sup>352</sup> Charles Robinson, *New South Wales: the Oldest and Richest of the Australian Colonies*, Thomas Richards, Sydney, 1873, стр. 2.



никада није приступила конфедерацији. Тек је на иницијативу премијера колоније Викторије Џејмса Сервиса, дошло 1883. у Сиднеју до састанка делегата свих колонијалних влада.<sup>353</sup> Управо је овај састанак усвојио одлуку о успостављању Федералног већа Аустралазије, која је потом потврђена од британског парламента 1885, као Акт о федералном већу (чиме је настала аустралијска конфедерација).

На основу овог Акта, Федерално веће је имало строго одређен круг надлежности – односи Аустралије са пацифичким острвима, имиграција осуђеника/бегунаца (питања екстрадиције) и судска сарадња колонија.<sup>354</sup> Веће се састало само неколико пута – 1886, 1888, 1889, 1891. Бич стога, али и због других разлога и са пуним правом, сматра да је ово конфедерално веће било политички неделотворно: 1) најмоћнија аустралијска колонија није била члан Већа, 2) мали број представника колонија у Већу, који су директно бирани, нису имали никакву везу са бирачима у колонијама, 3) присуство седницама Већа је скроз факултативно – не само да колоније нису биле у обавези од самог почетка да шаљу делегате на седнице, већ и касније, уколико би Веће настојало да прогура неки акт супротан вољи дате колоније, она је могла да се привремено или трајно повуче из рада Већа, 4) Веће није имало егzekутивна или судска овлашћења, али ни сопствене изворе прихода.<sup>355</sup> Из овога можемо видети да се ради о несумњивој конфедерацији, а не федерацији, без обзира што се терминолошки ради о "федералном" већу.

За разлику од САД, у којима је на самом почетку федерације део држава преузео ратне дугове других држава, настале током ратова за независност вођених кроз конфедералне институције, у Аустралији на почетку федерације такође долази до преузимања дугова, али са целокупног колонијалног нивоа на централни.<sup>356</sup> Како истиче Саундерс, питања колонијалних дугова су била нека од централних приликом

---

<sup>353</sup> Walter G. Beach, "The Australian Federal Constitution", *Political Science Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 1899, стр. 665-666.

<sup>354</sup> Ibid.

<sup>355</sup> Ibid.

<sup>356</sup> Притом, дугови који су у Аустралији пренети на центар, као што ћемо видети, нису имали никакве везе са политичким одлукама конфедералног Већа, већ се радило о дуговима који су настали на основу чисто интерних политика сваке од колонија које су постале федералне јединице. Тачније, о дуговима колонија на хоризонту надлазеће федерације се причало и дебатовало у време конфедералног Већа, али на потпуно другом колосеку – унутар конвенција колонијалних делегата које су биле посвећене новом федералном аранжману независне Аустралије.

одржавања "националних конвенција" делегата колонијалних парламената, посвећених уређењу независне и федералне Аустралије.<sup>357</sup> Дугови колонија су због изградње железничких и телеграфских мрежа били врло високи.<sup>358</sup> Многи су сматрали да ће консолидацијом дуга на централном нивоу, обезбедити његову отплату по мањим каматним стопама, тј. да ће мања конкуренција на тржишту обвезница у Лондону снизити цену будућег задуживања. Осим тога, дебата око преузимања дугова је ишла руку под руку са дебатом око преношења царина и акцизних такси на центар. Они који су заступали преузимање дугова (а како ће се видети, они су на крају били већина) су аутоматски полазили од тога да је то оправдано, јер се приликом стварања федерације царине, акцизе и део јавне имовине одузимају од колонија и дају центру. Стога, преношење терета дуга на центар су рачунали као неку врсту компензације колонијама због одузетих прихода, док је било раширено и веровање да је неопходно да центар преузме одговорност и за свако задуживање федералних јединица у будућности, не само за санацију наслеђених дужничких проблема.<sup>359</sup> Додуше, било је и јаких гласова у мањини који су, сасвим правилно, подсећали како стварање федерације може да прође и без икаквог преузимања колонијалних дугова, попут оног премијера Новог Јужног Велса – Џорџа Рида.<sup>360</sup>

### *Историјат ранијих криза (суб)федералног јавног дуга и дефицита*

Ова *quid pro quo* уставотворна логика уставотвораца је тако постала преломни "моменат" у аустралијској политичкој историји контекста који нас занима. Овај "моменат" је пресудно утицао на каснију трајекторију по којој се, непланирано, почела кретати федерална и субфедерална политика јавног дуга. Најбољи израз је ова логика нашла у члану 105. устава Аустралије, према ком је центар био у могућности

---

<sup>357</sup> Cheryl Saunders, "Government Borrowing in Australia", *Melbourne University Law Review*, Vol. 17, 1989, стр. 188-189.

<sup>358</sup> Томас Плејфорд, делегат Јужне Аустралије на националној конвенцији из 1891, прорачунао је укупни дуг аустралијских колонија на чак 150 милиона тадашњих фунти.

<sup>359</sup> Само од царина и такси колоније су убирале између  $\frac{1}{4}$  и  $\frac{1}{2}$  својих прихода.

<sup>360</sup> Ibid.

да преузме од федералних јединица њихове дугове, и то оне који су постојали у моменту настанка федерације. Али, треба имати у виду да је овај члан након националног референдума измењен 1910, тако да је центар имао право да се брине не само о затеченим дуговима јединица у тренутку настанка федерације, већ и о свим дуговима који су настали или ће настати у будућности након тог момента.<sup>361</sup> Како је одмах приметио Гилберт, ова одредба устава није обавезивала центар да преузме дугове, већ је само оставила могућност за то, без икаквих прецизираних рокова. Такође, интересантан је и наставак одредбе који каже да, када до преузимања дугова дође и уколико федерални суфицит не буде довољан за враћање преузетих дугова и камата (или суфицита уопште не буде било), онда су јединице у обавези да центру исплате суме, које ће он у њихово име вратити повериоцима. Гилберт је мишљења да је овај продужетак одредбе усвојен како би се центар подстакао да кад-тад преузме дугове јединица, да не би одлагао преузимање у недоглед.

Ако до преузимања дугова није одмах дошло, без обзира на устав који је оставио могућност за тако нешто, нова федерација је заживела одмах кроз преузимање свих царина и акциза из руку некадашњих колонија (чл. 86 устава). Са своје стране, да би компензирале приходе које су изгубиле од царина и акциза, јединице су успеле да се изборе за члан 87. устава, на основу ког у првих 10 година федерације добијају  $\frac{3}{4}$  прихода од савезних царина и акциза.<sup>362</sup> Када је истекао овај аранжман, а имајући у виду да дугови и даље нису били преузети (без обзира на уставну реформу из 1910), јединице и центар су договорили нови вид "компензације" за јединице – годишњи трансфери од стране центра у износу од 25 шилинга *per capita*. Центру није одговарало да продужава ранији аранжман, јер није желео да дели увећане приходе од царина/акциза по ранијој високој стопи са јединицама, а јединице су пристале зато што су губитак у односу на раније исплате од центра, надокнадиле јачим привредним

---

<sup>361</sup> Такође, говори се да центар има право да консолидује, обнови или конвертује дуг по потреби. Види: R. S. Gilbert, *The Australian Loan Council in Federal Fiscal Adjustments (1890-1965)*, Australian National University Press, Canberra, 1973, стр. 17-18.

<sup>362</sup> Осим уколико центар у том року не преузме дугове јединица, када се све или део онога што им припада на основу овог члана устава не даје, већ преусмерава на исплату камата које се односе на те дугове. Видети и: Denis James, *Federal-State Financial Relations: The Deakin Prophecy*, Research Paper No. 17 (1999–2001), Commonwealth of Australia - Department of the Parliamentary Library, 2001, стр. 4.

растом и проширеном пореском базом. Међутим, и ово решење се показало као привремено. Услед Првог светског рата, јавни дуг центра се нагло повећао, а порасла је јавна потрошња која се односила на збрињавање ветерана, инвалида и изградњу јавне инфраструктуре. Осим тога, центар и јединице су се надметали на ограниченом тржишту обвезница за капитал. Због свега овога, центар је желео да се ослободи *per capita* исплата намењених федералним јединицама.<sup>363</sup>

Центар је успео да их се ослободи, али је коначно морао да преузме дугове федералних јединица као цену за то. Нови аранжман је договорен кроз Финансијски споразум (*Financial Agreement*) из 1927, на састанку премијера центра и јединица.<sup>364</sup> Између осталог, договорено је да целокупну новчану масу, коју је у раздобљу 1910-1928 центар исплатио јединицама у складу са начелом *per capita*, сада поново треба издвојити од стране центра и расподелити на 58 година, како би се отплатиле све камате на дугове јединица.<sup>365</sup> Поред тога, договорено је и оснивање амортизационог фонда (*sinking fund*) за отплату главнице дуга, чијих би 35% средстава обезбедио центар, а остатак јединице.

Битно је истаћи да се принцип асистенције центра за јединице, које не могу да сервисирају своје дугове, у потпуности односио не само на њихове дугове до 1927, већ и на оне настале касније. Тако, бележимо да се на састанку премијера центра и јединица 1970, центар обавезао да ће обезбедити ванредне, специјалне трансфере за покривање новонасталог дуга јединица у периоду 1970-1975 у износу од 172,6 милиона долара на милијарду долара укупног дуга.<sup>366</sup> Треба имати у виду да су јединице ове нове дугове забележиле управо на основу права које им је оставио *Финансијски споразум* – иако је начелно центар преко федералног Савета за задуживање (*Loan Council*) давао сагласност на све дужничке операције јединица у

---

<sup>363</sup> Ibid, op. cit., стр. 7.

<sup>364</sup> Сви парламенти федералних јединица у Аустралији су одобрили овај споразум до наредне 1928, а национални парламент тек 1929. Видети: Cheryl Saunders, op. cit., стр. 191.

<sup>365</sup> У питању је била сума од 7.558.000 фунти. Видети: Benjamin Higgins, "Public Investment and Full Employment", у: *Origins of Macroeconomics*, Volume X, (ур: Robert W. Dimand), Routledge, London-New York, 2002, стр. 63.

<sup>366</sup> R.J. Cameron, *Official Year Book of Australia*, No. 61 (1975 and 1976), Australian Bureau of Statistics, Canberra, 1976, стр. 576; J.P. O' Neill, *Official Year Book of Australia*, No. 59 (1973), Australian Bureau of Statistics, Canberra, 1974, стр. 563.

иностранству и тако гарантовао све њихове дугове (рачунајући ту и овлашћење центра да издаје сопствене обвезнице у име јединица под повољнијим условима него да се оне независно задужују),<sup>367</sup> јединице су имале неограничено право да се задужују од финансијских институција унутар своје територије.<sup>368</sup> Такође, имале су право да узимају неограничене "краткорочне зајмове", премда Финансијски споразум није уопште прецизирао шта се може подвести под овај термин.<sup>369</sup>

Интересантно је видети и на који начин је престао да важи аранжман из *Финансијског споразума*, барем када је реч о задуживању центра у име јединица.<sup>370</sup> Јуна 1990, на састанку *Савета за задуживање*, донета је одлука да центар престане да се задужује у име јединица, али и то да су јединице у обавези да убрзају отплату дугова према центру насталих по овом основу, како би њихове обавезе биле подмирене до 2005/06. Међутим, центар се овом приликом сагласио да из свог буџета компензира јединицама било коју разлику у висини камате, која би се појавила приликом потпуног и директног преласка јединица на тржиште зајмова.

Чак и када је овде, *prima facie*, дошло до потпуне аутономије јединица у сфери задуживања, центар је ипак одлучио да и даље покрива, делимично, њихове дужничке рупе – "компензирајући" им и даље тако за њихову сагласност да се створи федерална Аустралија пре више од једног века, а што је све резултат институционалног колосека са почетном станицом у виду "уставотворног тренутка" аустралијске федерације.

### *Структура федералних прихода*

Очекивања које су јединице имале од центра у тренутку стварања федерације, тј. у тренутку одрицања од својих такси и акциза (а то је уверење да је оправдано тражити од центра компензацију у виду преузимања дугова), као да су се пресликала

---

<sup>367</sup> Након чега би јединице постале дужници центра, у погледу дуга који је он закључио у њихово име.

<sup>368</sup> Denis James, *The Australian Loan Council*, Department of the Parliamentary Library – Parliament of the Commonwealth of Australia, 1993, стр. 2-3.

<sup>369</sup> Ibid.

<sup>370</sup> Denis James, "Federal-State Financial Relations: The Deakin Prophecy", у: *Parliament: The Vision in Hindsight*, (ур: Geoffrey Lindell, R. L. Bennett), The Federation Press, Sydney, 2001, стр. 244.

онда када је дошло до преношења целокупног пореза на приход са субфедералног нивоа на федерални 1942. (*Uniform Income Tax*).<sup>371</sup> Како пише Џејмс, немогуће је данас замислити федерално задуживање у име јединица и федералне специјалне зајмове за њих без федералног пореза на приход, независно од тога постоје ли захтеви јединица да им се надокнаде губици услед пренетих пореза и такси на центар или не.<sup>372</sup> Премда треба нагласити да се 1942. радило о комплетном преношењу пореза на приход на центар, јер је делимично, порез на приход пренет на центар још 1915, како би Аустралија могла да финансира своје учешће у Првом светском рату.<sup>373</sup> Тачно је да је након 1915. дошло до раста степена кооперативног федерализма кроз федералне програме који су пре тога били незамисливи, али се тек након 1942. може говорити о правој експлозији кооперативне федералне компоненте, имајући у виду да су 1940. чак  $\frac{3}{4}$  пореза на приход биле још увек убиране на нивоу јединица.<sup>374</sup>

### *Карактер федералног устава*

Већ смо поменули прогресивне тековине аустралијског устава (чл. 105) које се тичу кооперације центра и јединица у сфери задуживања. Не само да одредбе ових тековина стоје од самог почетка записане у уставу, тј. не само да су оне касније допуњаване и прерађиване у прогресивном духу на националним референдумима (како смо поменули),<sup>375</sup> већ је устав Аустралије много више прогресивних измена

---

<sup>371</sup> Denis James, *The Australian Loan Council*, Department of the Parliamentary Library – Parliament of the Commonwealth of Australia, 1993, стр. 4-5, 23-24.

<sup>372</sup> Ibid.

<sup>373</sup> Julie P. Smith, "Australian State Income Taxation: A Historical Perspective", *Australian Tax Forum*, 2015, стр. 683-684.

<sup>374</sup> Истине за вољу, те 1942. није дошло до формалног укидања права федералних јединица да убирају порезе за приход независно од центра, чиме је у сфери пореза на приход, барем формално, испоштовано кооперативно начело. Врховни суд је исте те године пресудио да јединице имају право на своје порезе на приход, али тек након што се испоштује начело првенствене федералне наплате – тек након што центар наплати порез на приход на националном нивоу, јединице могу да га наплате независно. Међутим, чак и након што је 1957. Врховни суд опозвао ову своју одлуку, захват центра у домену пореза на приход је био тако јак, да је јединицама у пракси нестала свака могућност да самостално убирају овај тип пореза. Видети: Denis James, *The Australian Loan Council*, Department of the Parliamentary Library – Parliament of the Commonwealth of Australia, 1993, стр. 23.

<sup>375</sup> За разлику од устава САД, устав Аустралије поставља знатно блаже услове за своју измену. Сагласно чл. 128. устава, оба дома федералног парламента морају да одобре апсолутном већином

претрпео захваљујући тумачењу од стране Врховног суда Аустралије. То јасно истиче Галиган, када пише о томе да је од 44 референдума за измену устава успело само 8, од којих су само два имала озбиљнији значај, а да је Врховни суд допринео далекосежним уставним променама, које, скоро сигурно, не би биле одобрене на референдуму.<sup>376</sup>

Крејвен сумира намере аустралијских уставотвораца да спрече претерану акумулацију моћи федералних органа власти на следећи начин: 1) федерални горњи дом парламента (Сенат) ће кроз једнаку заступљеност представика федералних јединица блокирати федералну централистичку агенду, 2) законодавна овлашћења центра ће бити ригидно формулисана, тако да центар, све и да пожели, неће моћи да преузима надлежности јединица, 3) непристрасни Врховни суд ће својом делатношћу контролисати центар.<sup>377</sup> Међутим, све се догодило супротно овим очекивањима – Сенат је брзо постао форум за партијске интересе који се нису поклапали са интересима јединица, центар је брзо кренуо у домене који му нису припадали по стриктном слову устава, а Врховни суд је био институционално наклоњен експанзији федералне моћи на штрб моћи федералних јединица.<sup>378</sup>

Потврду ових речи имамо само ако погледамо како је крахирала судска доктрина Врховног суда о "резервисаним овлашћењима јединица".<sup>379</sup> Првих година свог постојања, суд је ову доктрину доследно поштовао. Суд је резоновало да је устав имплицитно резервисао за јединице одређене надлежности попут трговине, пореза, индустријских и корпоративних односа унутар јединица. Међутим, током 1920, тројица конзервативних судија су замењени прогресивним, и у "инжињерском случају (*Engineers' case*), суд је оборио своју ранију доктрину "резервисаних

---

предлог за измену устава (који опет мора настати кроз иницијативу једног од два дома федералног парламента). Затим се тражи сагласност грађана на референдуму – да би предлог измене устава успео, неопходно је да га прихвати већина гласалих у већини јединица, али и већина свих гласалих гледано национално.

<sup>376</sup> Brian Galligan, "The Australian High Court's Role in Institutional Maintenance and Development", у: *Interpreting Constitutions: Theories, Principles and Institutions*, (ур: Charles Sampford, Kim Preston), The Federation Press, Sydney, 1996, стр. 185.

<sup>377</sup> Greg Craven, "A Liberal Federation and a Liberal Constitution", у: *Liberalism and the Australian Federation*, (ур: J. R. Nethercote), The Federation Press, Sydney, 2001, стр. 64.

<sup>378</sup> Ibid.

<sup>379</sup> Jeffrey Goldsworthy, "Australia: Devotion to Legalism", у: *Interpreting Constitutions - A Comparative Study*, (ур: Jeffrey Goldsworthy), Oxford University Press, Oxford, 2006, стр. 118-121.

овлашћења", коју више никад потом није актуелизовао. У овом случају, радило се о спору који је изникао између једне удруге инжињера и занатлија (*Amalgamated Society of Engineers*) и 843 послодаваца широм Аустралије (на челу са *Adelaide Steamship Co. Ltd*), односно о питању које је изникло током овог спора у вези тога да ли федерално законодавство у области индустријских односа (који су уставом експлицитно везани за субфедерални ниво) може да обавезе и неку аустралијску федералну јединицу (у овом случају се радило о Западној Аустралији).<sup>380</sup> Суд је пресудио да федерално законодавство овде може обавезати јединицу, чиме је отворен пут за сва каснија екстензивна тумачења аустралијског устава, укључујући ту и спорове око интра-јединичних пореза (а што се касније показало као кључно приликом специјалних грантова и зајмова центра јединицама под изговором "компензације" за федерално узете порезе на приход – уз помоћ одлука Врховног суда).<sup>381</sup>

---

<sup>380</sup> Keven Booker, Arthur Glass, "The Engineers Case", у: *Australian Constitutional Landmarks*, (ур: Н. Р. Lee, George Winterton), Cambridge University Press, Cambridge, 2003, стр. 34-35.

<sup>381</sup> За улогу Врховног суда у пребацивању свих пореза на приход на федерални ниво видети детаљније фусноту бр. 374.



## 5. ОДСУСТВО КРИЗЕ ЈАВНОГ ДУГА У ШВАЈЦАРСКОЈ

Због потпуно супротног искуства Швајцарске са субфедералном фискалном одговорношћу у односу на све друге федерације из нашег узорка, односно услед непостојања проблема субфедералног јавног дуга/дефицита у Швајцарској (онако како смо га дефинисали у почетним главама), одлучили смо да швајцарски случај обрадимо одвојено, тј. у засебној глави.

### *Конфедерално искуство*<sup>382</sup>

За разлику од свих федерација са конфедералним искуством које смо до сада поменули, Швајцарска има конфедералну прошлост која, не само што сеже у много даљу прошлост средњег века (XIII век), већ и неупоредиво дуже траје (барем 557 година). За почетну годину стварања *Старе швајцарске конфедерације* се узима 1291.<sup>383</sup> Те године су три планинско дистрикта (кантона)<sup>384</sup> на подручју данашње централне Швајцарске (Ури, Унтервладен и Швиц) формирали *Вечни савез* швајцарских конфедерата.<sup>385</sup> Савез је подразумевао да се ова три кантона помажу међусобно саветима и војно, у случају неке спољне опасности.

Притом, то није значило да су ови кантони били потпуно одсечени од свог средњовековног окружења – они су признавали (барем начелно) врховну власт цара Светог Римског Царства. Но, нису желели да потпадну под феудалну зависност од било ког аристократе. Макар им то наложио и сам цар, изузев што су у одређеним случајевима пристајали да им одређени феудалац, у својству царског судије,

---

<sup>382</sup> Heinrich Zschokke, Emil Zschokke, *The History of Switzerland - For the Swiss People*, C.S. Francis & CO, New York, 1855, стр. 30-36, 41-42, 44-45, 51-52, 86-87, 105, 117, 120, 122, 125-126, 181, 189,

<sup>383</sup> У историјској науци је општеприхваћено да је Стара конфедерација трајала до франуског (Наполеоновог) упада у Швајцарску 1798. године. Након краћег периода унитарног уређења, обновљена је конфедерација, али као модерна или нова. Видети: Max Huber, "The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law)", *The American Journal of International Law*, Vol. 3, No. 1, 1909, стр. 66.

<sup>384</sup> На француском језику реч за дистрикт је кантон (*canton*). Одатле су и швајцарски планински дистрикти у свету познати као кантони. У даљем тексту и ми користимо реч кантон уместо дистрикт.

<sup>385</sup> Од тог момента су становници ова три дистрикта (каснијих кантона), као и становници свих каснијих кантона који су се придруживали Старој швајцарској конфедерацији звали конфедерати (*Eidgenossen*).

пресуђује у интерним споровима, али без говора о компромису у погледу њиховог статуса као слободних људи, ослобођених феудалних стега. Конфедерацију су и основали са том сврхом – очување поретка стечених права. Ради очувања својих права, житељи ова три кантона су били спремни и на обрачун са самим царем, још далеко пре формалног склапања Савеза из 1291. Тако су 1113, након сукоба са локалним опатом који је имао заштиту цара и папе, житељи Швица јавно отказали лојалност цару, имајући притом подршку друга два кантона.<sup>386</sup> Заиста, овде се ради о политичком отпору пруженом врховним политичким ауторитетима у највећем могућем степену, док у већини осталих претфедералних и претколонијалних историја које смо већ поменули, тешко да било где и када можемо уочити и најмањи отпор централној власти.

Што се тиче унутрашњег политичког поретка у ова три кантона, оно је било од самих почетака демократско. Пошто се није радило о кметовима, већ о директним поданицима цара, за тако нешто је било начелних могућности. Становништво ова три кантона је од примања хришћанства дуго живело заједно – имали су једну цркву и слободно изабрану власт на челу са главним магистратом (*Landamman*) иза кога је стајало веће, и посебно судску власт. Тек потом је дошло до цепања на три кантона, тј. до стварања три независна система власти. Међутим, погрешно би било закључити да су протодемократски импулси одиграли кључну улогу у стварању институционалних претпоставки за одговорни субфедерални дуг у Швајцарској – ова прва три кантона јесу били демократски од почетка, али то никако није случај са кантонима који су се касније придружили *Старој конфедерацији*. У суседној Рецији, планинској области у данашњој југоисточној Швајцарској, из које се касније развио кантон Граубинден, постојао је кметски систем. Слично је било и у југозападној области, из које је настао кантон Вале. У многим другим кантонима (касније придруженим) у којима је доминирао један утврђени град, чак и ако је власт била у рукама већег броја људи, сеоске масе које су биле потчињене кантоналним градским властима нису имале никаква политичка и грађанска права. А и у швајцарским

---

<sup>386</sup> Без обзира на анатему локалних верских вођа и став цара у корист опата, кантони се нису обазирали на те одлуке. Спор је изглађен када су цару били потребни војници кантона као искусни ратници касније у царским ратним операцијама. Видети: Heinrich Zschokke, op. cit., стр. 32.

конфедералним градовима, иако нису постојали предмодерни монархијски облици владавине, није могло бити речи о демократским, већ о олигархијским политичким институцијама.<sup>387</sup> Опште бирачко право за мушкарце, које је постојало у многим америчким колонијама пре XIX века, у Швајцарској је уведено тек федералним уставом на националном нивоу тек 1848.<sup>388</sup>

Стога, оно што је утабало колосек за доста каснију, али одговорну, политику субфедералног дуга, нису биле толико демократске институције, већ жестоко противљење (па и војно) свим насртајима централне власти на систем стечених права који је, као што смо горе указали, постојао још пре формалног настанка конфедерације. Осим тога, успеси конфедералних кантона, на овом пољу одбране стечених права од централне власти, само су привлачили центрипетално остале кантоне у конфедерацију. Први такви успеси Вечног савеза три кантона из 1291, били су протеривање (краљевском наредбом Алберта I Хабзбурга наметнутих) феудалаца са конфедералне територије 1308, а затим и сама победа кантона у директном окршају са Албертовим наследником Леополдом у бици код Моргартена 1315. године. Видевши моћ конфедерата у овој бици, први кантон који им се придружио је био Луцерн 1332, иначе ранији непријатељ, који је уз Хабзбурге ратовао против конфедерације.<sup>389</sup> Потом се придружују Цирих (1351), Гларус и Цуг (1352), Берн (1353), Солотурн и Фрибург (1481).<sup>390</sup>

Најдрастичнији отклон Старе конфедерације у односу на царски систем је уследио након Швапског рата (1499). Током 1495. Цар Максимилијан је на Сабору у Вормсу увео општи порез (*Gemeiner Pfennig - Reichspfennig*), како би финансирао своје ратове против Француске и Турске, али се конфедерати нису сложили са овом

---

<sup>387</sup> Oliver Zimmer, *A Contested Nation: History, Memory and Nationalism in Switzerland 1761-1891*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, стр. 33.

<sup>388</sup> Pierre-Antoine Schorderet, "Do Political Parties Matter? Direct Democracy and Electoral Struggles in Switzerland in the Nineteenth Century", у: *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe – Concepts and Histories*, (ур: Tuija Pulkkinen, José María Rosales), Ashgate, Farnham, 2008, стр. 339.

<sup>389</sup> Истини за вољу, неки швајцарски градови су формирали сопствене уговоре о одбрамбеној сарадњи независно од Вечног савеза пре него што су ступили у њега, попут уговора Берна, Фрибурга и Солотурна, али, очигледно, та повезивања урбаних центара, услед слабих или никаквих резултата, нису могла да имају никакву превагу у односу на несумњиве предности *Вечног савеза*.

<sup>390</sup> Jonathan Steinberg, *Why Switzerland?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, стр. 25.

мером.<sup>391</sup> Иако Вилсон каже да би било прерано исход рата тумачити као рођење независности Швајцарске, видећемо да та његова тврдња не стоји, управо ако поновимо овде главне резултате Бернског мира из исте године, којим је окончан Швапски рат и ког овај аутор сам помиње.<sup>392</sup> Кантони су добили изузеће од плаћања општег пореза који је уведен на Сабору у Вормсу, али и изузеће од свих нових политичких институција које су креиране на Сабору, као што је Царски камерални суд (*Reichskammergericht*), који се показао касније у историји Царства као орган са важном улогом (чак и након Вестфалског мира 1648, којим је Царство значајно ослабљено), како оцењује Вејли.<sup>393</sup> Вилсон одбија да говори о независности, јер је конфедерација наставила да говори о својим коренима у оквиру социјално-политичког поретка Царства, а није имала ни кодификовани устав ни престоницу. Међутим, ове политичке одлике нису неопходан услов да бисмо говорили о независности неке државе или групе држава од неке централне власти. На крају крајева, *Вестфалски мир* (1648), скоро 150 година након Бернског мира, само је потврдио ову фактичку независност Швајцарске, доневши јој и формално признање независности од стране Аустрије.<sup>394</sup> Углавном, након Швапског рата је уследио последњи талас ступања нових кантона у Стару конфедерацију – Базел и Шафхаузен (1501) и Апенцел (1513).

Тиме је комплетиран списак кантона који су сачињавали Стару конфедерацију, односно, у саставу ових тринаест кантона, Швајцарска ће сачекати француску инвазију (1798) која означава крај предмодерног конфедералног поретка у Швајцарској и почетак обликовања модерне швајцарске (кон)федерације.<sup>395</sup> Додуше, не треба заборавити ни конфедерирање кантона у региону Реције, који су као целина или сепаратно улазили повремено у савезничке односе са Вечним савезом. Они су

---

<sup>391</sup> Peter H. Wilson, *Heart of Europe: A History of the Holy Roman Empire*, Harvard University Press, Cambridge, 2016, стр. 589.

<sup>392</sup> Ibid.

<sup>393</sup> Joachim Whaley, *Germany and the Holy Roman Empire - The Peace of Westphalia to the Dissolution of the Reich 1648-1806*, Volume II, Oxford University Press, Oxford, 2012, стр. 63.

<sup>394</sup> Jack L. Schwartzwald, *The Collapse and Recovery of Europe 476–1648*, McFarland&Company, Jefferson, 2016, стр. 209; Peter H. Wilson, *The Thirty Years War: Europe's Tragedy*, Harvard University Press, Cambridge, 2009, стр. 755.

<sup>395</sup> Oliver Zimmer, op. cit., стр. 80.

током XIV и XV века формирали *Три савеза* или лиге (*Drei Bünde*) састављене од три мање кантоналне агломерације; 1) Божији дом (*Gotteshausbund*), 2) Сиви савез (*Grauer Bund*), 3) Савез десет јурисдикција (*Zehngerichtebund*). Сви ови савези ће након француске инвазије постати, на овај или онај начин, интегрални део Швајцарске као кантон Граубинден.<sup>396</sup>

Крај Старе конфедерације услед француске инвазије и окупације, означио је не само крах конфедералних кантоналних аранжмана, већ и стварање унитарне швајцарске државе под именом Хелветска република ("*једна и недељива*"), која је трајала све до 1803.<sup>397</sup> Њен устав је био моделован по узору на централистички француски из 1795. Сви швајцарски мушкарци су добили право гласа, укинута су унутрашње царине, тј. кантони су од суверених чланова конфедерације сведени на административне јединице, којима су управљали префекти именовани од централне владе (*Директоријума*). Ранији кантони, који пре нису били чланови конфедерације, већ су само имали придружени статус, сада су ушли у Хелветску републику и број кантона је тако повећан на 18. Пошто су Французи желели да кантони буду територијално уједначенији, извршили су ревизију кантоналних граница.<sup>398</sup>

Без обзира на овај унитаристичко-централистички интермецо у дугој конфедералној историји Швајцарске, мора се истаћи да он није био плод слободне еволуције или револуције изнутра, већ поредак наметнут споља, од стране велике француске силе, супротно вољи многих Швајцараца. Уследила су превирања у земљи због сукоба швајцарских централиста и конфедералиста око легитимности новог поретка.<sup>399</sup> Французи су отимали кантоналне буџете, како би финансирали своје војне експедиције, уводили нове и високе порезе, тражили су од швајцарске владе да она финансира француске трупе на својој територији. Забележена је и побуна Урија, Цуга и Швица на самом почетку новог режима, али је она угушена. У периоду 1799-1801,

---

<sup>396</sup> Benjamin R. Barber, *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*, Princeton University Press, Princeton, 1974, стр. 85.

<sup>397</sup> Alexander Grab, *Napoleon and the Transformation of Europe*, Palgrave Macmillan, Houndmills-Basingstoke, 2003, стр. 115-121.

<sup>398</sup> На пример, Берн је испарцелисан на Во, Оберланд, Берн и Аргау. Ури, Швиц, Унтервалд и Цуг су сједињени у један кантон Валдштатен. Видети: Heinrich Zschokke, *op. cit.*, стр. 272.

<sup>399</sup> Alexander Grab, *op. cit.*, 115-117.

следи серија државних удара и уставних измена, која осликава сукоб две поменуте фракције политичара. У вртлогу превирања, Наполеон предлаже уставну измену која би оставила централну власт, али део овлашћења пренела на кантоне (1801), што би била нека врста федералног уређења. Међутим, ни то није помогло, предлог нису прихватиле швајцарске фракције и нестабилност се само увећала. Наполеон, разочаран, повлачи све трупе из Швајцарске, а то доводи до колапса централне унитаристичке владе у Берну под притиском дванаест кантона конфедералних преференција. Наполеон поново шаље трупе које успостављају оборену власт, али је очигледно закључио да Хелветска република нема никакву будућност.

Зато је 1802. позвао у Париз обе завађене фракције на договор о уставном преуређењу.<sup>400</sup> Резултат договора је био Акт о Медијацији (*Acte de Médiation*), којим је укинут унитаризам и уведен федерализам, иако врло лабав, на самој граници конфедерализма. Отпор Швајцараца наметнутом унитаризму је био толико јак, да Наполеон није имао друге, до да скоро сасвим изађе у сусрет хтењима конфедералиста, док су профранцуски унитаристи у сваком случају били уз њега. Све је било као и ранијих векова, али уз следеће новине. Федерална скупштина (Диета – *Tagsatzung*) је постала стални орган који је ротирао своје годишње место одржавања између шест највећих градова, градоначелници којих би постајали главни конфедерални магистрати са титулом *Landamman*. Они би водили спољну политику, бринули се о унутрашњој безбедности и надгледали изградњу канала и путева из конфедералног буџета (пуњеног средствима кантона), а у складу са одлукама скупштине. Осим јавних радова, у надлежност федерације је пало и одржавање стајаће војске у оквиру спољне политике и унутрашње безбедности, такође на рачун кантона – сваки кантон је попуњавао квоту трупа, сагласно својој популацији и бринуо се за њено финансијско одржавање. Сви становници Швајцарске су остали правно једнаки и слободни да се крећу унутар и преко кантоналних граница. Међутим, није у свим кантонима сачувано једнако политичко право, скоро свуда је зауздана слобода штампе цензуром. Такође, иако је Швајцарска по слову Акта остала независна и неутрална, суштински је била потчињена Наполеоновој вољи – на

---

<sup>400</sup> Ibid, op. cit., стр. 118-121.

пример, он је именовао првог Landamman-а Африја и контролисао његове потезе, као и оне његових наследника. Крајем 1803, наложио је Швајцарској да са Француском потпише војни савез, на основу којег би била дужна да увек остави на располагање Француској 16,000 швајцарских војника, док је од 1806. Швајцарска морала да следи Наполеонову политику *Континенталне блокаде* Британије. Тек након Наполеоновог пада су кантони повратили пун суверенитет и успоставили између себе конфедералне односе на основу Федералног споразума (*Bundesvertrag*) који је потписан 1815.<sup>401</sup> У овом институционалном аранжману Швајцарска остаје све до 1848, када добија прави федерални устав.

Нова швајцарска конфедерација је имала 21 кантон (додато је три нових кантона залагањем великих сила на Бечком Конгресу – Нушател, Валоа и Женева), Диета се састајала једном годишње (али није имала никаква оригинерна овлашћења), Landamman је укинут, али су остали Извршно веће (*Vorort*) и Федерална канцеларија (*Bundeskanzlei*) на челу са канцеларом, као стални органи конфедерације са двогодишњом ротацијом између Берна, Цириха и Луцерна.<sup>402</sup> Но, Милер истиче да су се ови органи бавили само питањима војске, дипломатије, стварања савеза и трговинских уговора, али не на неки други начин до као "поштанско сандуче" за спољну кореспонденцију, што значи да је сва власт лежала у рукама кантона.<sup>403</sup>

Битно је овде сагледати кратко историјске процесе који су довели до преласка Швајцарске из конфедерације у федерацију, без икаквог мешања страних сила (1848).<sup>404</sup> Прогресивистички дух који је у Швајцарску дошао са Наполеоном није ишчезао са његовим падом. Након Јулске револуције у Паризу 1830, долази до појачане агитације швајцарских либерала у Диети, која доноси резолуцију у којој је поручено кантонима да могу слободно да мењају политички поредак у прогресивном смеру, уколико то није супротно слову Федералног уговора. За само годину дана, чак

---

<sup>401</sup> Paolo Dardanelli, "Institutional adaptation and symbolic constraints", у: *Switzerland and the European Union: A close, contradictory and misunderstood relationship*, (ур: Clive H. Church), Routledge, New York-London, 2007, стр. 18.

<sup>402</sup> Thomas Christian Müller, "Switzerland 1847/49: A Provisional, Successful End of a 'Democratic Revolution'?", у: *Europe in 1848: Revolution and Reform*, (ур: Dieter Dowe et al.), New York-Oxford, 2008, стр. 213.

<sup>403</sup> Ibid.

<sup>404</sup> Ibid, op. cit., стр. 213-217.

11 кантона је променило уставе, увело представничку демократију са начелом народне суверености и поделом власти. Политичке промене негде протичу насилно. Тако, у Базелу долази до оружаних сукоба који су резултирали цепањем кантона на два "полукантона" Базел-град и Базел-провинција 1833. Покушана је и реформа конфедерације у федералном правцу током 1832/1833, али је због жестоког противљења претежно римокатоличких кантона пропала.<sup>405</sup>

Долази полако до груписања кантона по конзервативно-прогресивистичкој основи.<sup>406</sup> Седам претежно прогресивистичких кантона Цирих, Берн, Солотурн, Базел, Св. Гален, Аргау и Тургау формирају своју лигу (*Siebnner Concordat*), док претежно конзервативни Ури, Швиц, Унтервлад, Нојшател и Базел-град формирају своју (*Sarnerbund*).<sup>407</sup> У Цириху долази до државног удара у ком протестантски конзервативци смењују либералну владу 1839, док у Луцерну конзервативци преузимају власт и мењају устав у конзервативном, чак теократском духу 1841. Коначни окидач за ескалацију рата између кантона по овим основама била је одлука кантона Аргау да затвори римокатоличке манастире 1841, иако је то директно било супротно слову Федералног уговора који је експлицитно штитио постојање манастира у свим кантонима. Дошло је до конзервативних побуна у том кантону и шире, док су са друге стране појачане агитације против папског језуитског реда, врло моћног у многим конзервативним кантонима. Дошло је до вишеструког покушаја обарања конзервативаца у Луцерну. То је све довело до формирања тајног војног савеза конзервативних кантона Урија, Унтервалда, Швица, Цуга, Фрибурга, Луцерна и Валеа под именом Посебан савез (*Sonderbund*) 1845, који је имао за циљ узајамну одбрану у случају напада на суверенитет било које чланице савеза од стране било којих осталих чланова швајцарске конфедерације. Када је открила овај тајни савез, либерална већина кантона у Диети је исти оценила као нелегалан и позвала све

---

<sup>405</sup> Несумњиво зато што је за реформу конфедерације била потребна сагласност свих кантона који су били суверени.

<sup>406</sup> Иако је већина конзервативних кантона била римокатоличка, а прогресивних протестантска, ове одреднице би требало спајати само условно, јер је међу конзервативцима било и протестантских првака и обратно. Зато је боље користити само дихотомију конзервативни-прогресивистички кантони и политичари. Видети: Thomas Christian Müller, op. cit., стр. 215.

<sup>407</sup> Alan W. Ertl, *Toward an Understanding of Europe: A Political Economic Précis of Continental Integration*, Universal Publishers, Boca Raton, 2008, стр. 459.



кантоне да војно растуре Посебан савез. Уследио је рат 1847, који је завршен победом либералне већине и стварањем федерације, али уз сумњиву легитимност.<sup>408</sup>

Тако је и вишевековни лабави конфедерализам Швајцарске завршен сукобом кантона око домета заједничке централне власти. Свакако, ради се о случају из нашег узорка који је у погледу отпора саставних јединица централној власти кроз историју најближи идеалним претпотавкама за субфедерални јавни дуг – дуга историја независности, отпора свакој централизацији (нагласак на одговорности) и низак степен сегрегације и амалгамације кантона (висока свест о засебном политичком идентитету) будућих јединица федерације. Наравно, у овој предисторији швајцарске федерације, ми не налазимо ништа што би могло да се схвати као преузимање дугова неодговорних чланова конфедерације од стране одговорних, чак ни у самом тренутку преласка из конфедерације у федерацију.<sup>409</sup> Међутим, потребно је обратити пажњу на две епизоде из конфедералне швајцарске историје XIX века, које подсећају, али само на први поглед, на централно преузимање кантоналних дугова – конфедерално преузимање "хелветског дуга" из 1815, а затим и федерално намиривање "ратних дугова" бивших кантона-чланица Посебног савеза у периоду 1848-1852.

"Хелветски дуг" је настао у периоду постојања Хелветске републике. Након Наполеоновог пада, инострани повериоци су поставили питање враћања дуга од стране Швајцарске. Иако су кантони сами признали постојање овог дуга и изразили спремност да га врате у Федералном уговору из 1814, коначне одредбе које су

---

<sup>408</sup> Предлог устава је израђен од стране уставне комисије, сачињене искључиво од либералних политичара које именовала либерална Диета. Већина од 15 кантона и једног "полукантона" је гласала за нови федерални устав, а мањина од 6 кантона и једног "полукантона" против. Међутим, осим чињенице да нису сви кантони пристали на ново уређење, и у оним кантонима у којима је устав прошао, било је неправилности. Тако су у Луцерну сви они који нису гласали уписани као да су гласали за устав, а у Фрибургу је уместо народа за устав гласала кантонална скупштина. Федерација је добила оригинална овлашћења у сфери спољних послова, војске, поште, стандарда и мера, царина, монетарног система и универзитетског образовања. Видети: Thomas Christian Müller, *op. cit.*, стр. 217; Alan W. Ertl, *op. cit.*, стр. 460.

<sup>409</sup> Менон истиче да ни први ни други федерални устав Швајцарске из 1848. и 1874. нису садржали одредбе о федералном преузимању кантоналних дугова, тј. да су све претпоставке за кантонални континуитет постојећих дугова биле ту, узимајући у обзир изузетно високу финансијску аутономију за кантоне. Тај став потврђује и Бецави. Видети: P. K. Menon, "The Succession of States and the Problem of State Debts", *Boston College Third World Law Journal*, Volume 6, Issue 2, 1986, стр. 137; Mohammed Bedjaoui, "Succession of States in respect of matters other than treaties", у: *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II(1), United Nations, 1977, стр. 110.

регулисале дуг (начин отплате и поделу одговорности међу кантонима) су се нашле у чл. 82 финалног акта *Бечког конгреса* из 1815.<sup>410</sup> Одговорност за "хелветски дуг" су преузели сви они кантони који су били чланови конфедерације пре 1813, у складу са начелом да одговорност у неком односу преузима само онај који је имао бенефиције из тог односа. Дуг је ликвидираан на следећи начин:<sup>411</sup>

- 1) кантони Цирих и Берн задржавају главницу капитала који се налазио у Британији, који је убележен као такав закључно са 1803, али камату на тај капитал убирају тек од 1815.
- 2) сва приспела камата на капитал ова два кантону у периоду 1798-1814 биће искоришћена за враћање хелветског дуга
- 3) остатак хелветског дуга ће се намирити тако што ће преостали кантони (сви сем Цириха и Берна) између себе поделити обавезу исплате дуга, сагласно квоти, која је већ уставно утврђена за намиривање конфедералних трошкова

Овде видимо следеће начеле које нам дозвољава да оценимо да се овде не ради о преузимању дугова неодговорних јединица (кантона) од стране одговорних како смо то дефинисали у почетним главама ове тезе – отплата наслеђених дугова једног политичког ентитета који више не постоји и чији су саставни делови кантони били, али не као федералне јединице или независне државе, већ као административне испоставе. Реч је о отплати заједничког дуга свих кантона у чијем сервисирању учествују сви кантони, а не само неки, нарвно, под условом да нису ушли у конфедерацију након што је заједнички дуг настао.

Што се тиче "ратних дугова" чланица Посебног савеза, по нашем мишљењу, ту се никако не ради о накнади ратне штете него о исплати ратних репарација, јер:

- 1) нити је било која чланица савеза нити је Посебни савез као савез склопио договор са било којом финансијском институцијом, државом или кантоном о узимању било каквог дуга који би у будућности морао да буде враћен

---

<sup>410</sup> Mohammed Bedjaoui, *op. cit.*, стр. 110.

<sup>411</sup> *Ibid.*

- 2) захтевана сума за отплату "ратних дугова" је била издиктирана арбитарно од стране победничких кантона на име ратних трошкова и процењена на пет милиона швајцарских франака, а на шта поражени кантони нису добровољно пристали<sup>412</sup>
- 3) ради осигурања исплате "ратних дугова", на територији кантона-губитника рата су остале војне снаге кантона-победника<sup>413</sup>

Чињеница да је део репарација "опроштен" од стране федералне владе 1852,<sup>414</sup> не додаје ништа овим трима тачкама које смо мало пре истакли – по свему судећи се ради о координисаној одлуци центра и барем дела кантона који су репарације наметнули, како се не би довело у питање крхко функционисање (опстанак) новонастале федерације, тек изникле из ратних сукоба. Одређени поражени кантони су почели да спроводе репресалије према својим грађанима који су били сматрани одговорнима за рат или су одузимали имовину манастирима (Луцерн и Фрибург), што је изазивало насилну реакцију прогоњених и потребу за интервенцијом профедералних окупаторских снага,<sup>415</sup> а посебан случај је остао забележен у кантону Вале, који је покушао да уведе директне порезе ради отплате репарација, а што је замало изазвало оружане немире локалног становништва. Кантон Вале није има друге него да повуче одлуку о увођењу пореза.<sup>416</sup>

#### *Историјат одговорне политике (суб)федералног јавног дуга и дефицита<sup>417</sup>*

Пошто Швајцарска нема искуства са (ин)директним случајевима избављења неодговорних кантона од стране централне власти (одговорних кантона), преостаје нам само да теоријски објаснимо зашто је Швајцарска једина демократска федерација

---

<sup>412</sup> Heinrich Zschokke, op. cit., стр. 387.

<sup>413</sup> Ibid.

<sup>414</sup> Ibid.

<sup>415</sup> Heinrich Zschokke, op. cit., стр. 388.

<sup>416</sup> Sandro Guzzi-Heeb, "Joseph-Samuel Farinet and the 'Modern State': Banditry, Patronage and Resistance in Nineteenth-Century Valais", у: *Empowering Interactions: Political Cultures and the Emergence of the State in Europe 1300-1900*, (ур: Wim Blockmans et al.), Ashgate, Farnham-Burlington, 2009, стр. 195.

<sup>417</sup> Услед концепцијске немогућности да их засебно обрадимо као у ранијим случајевима, структура федералних пореза и федерални устав/јуриспруденција као фактори одговорног јавног дуга у Швајцарској ће бити анализирани заједно у овом делу/поднаслову.

света са одговорном политиком јавног дуга и дефицита на средњем нивоу власти. Разматрање овог питања захтева да се вратимо разради и допуни аргумената о швајцарском изузетку, које смо кратко поменули на почетним странама ове дисертације, а на основу *економске теорије Швајцарске* Чарлса Бланкарта.<sup>418</sup> У њој је Бланкарт покушао да објасни, пре свега, зашто је Швајцарска специфично федерална и специфично непосредно-демократска. И то не би било од значаја за нас да Бланкарт том приликом не разматра, као један од фактора ових швајцарских специфичности, и индивидуалну одговорност кантона у сфери пореске политике и кореспондирајућег јавног дуга. Тачније, њега занима кантонални и централни јавни дуг тек као нуспроизвод кантоналне пореске конкуренције Швајцарске (која је најбољи индикатор снажног федерализма), насупрот све јачим централистичким тенденцијама у другим федерацијама. Бланкарт је, по нама, истакао неке од историјских "преломних момената" који су нас побудили, не само да поставимо истраживачко питање, већ и хипотезе, али сматрамо да је он у погледу своје *економске теорије Швајцарске* погрешно у два аспекта: 1) индивидуалну одговорност кантона објашњава на незадовољавајући начин, 2) неке варијабле којима објашњава своје главно истраживачко питање нису сагледане у правом светлу, па би оне могле бити ревалоризоване и употребљене сужено, само за објашњење индивидуалне фискалне одговорности кантона.<sup>419</sup> Зато ће наш одговор на питање о швајцарској изузетности у односу на све друге федерације бити заправо преглед, критика и допуна Бланкартове теорије.

---

<sup>418</sup> Ради се о странама 8, 9 и 10 у оквиру Увода дисертације. Осим немачког извора, чије су референце дате такође на тим странама Увода, Бланкарт сажетије излаже исте идеје и у чланку на енглеском: Charles B. Blankart, "An Economic Theory of Switzerland", *CESifo Working Paper Series - DICE Report*, No. 3646, 3/2011, стр. 74-82.

<sup>419</sup> Ради се о варијаблама које је Бланкарт користио како би заправо описао процес централизације и слабљења федерализма у Швајцарској. О њима је говорио као о факторима који смањују швајцарски екцепционализам, иако га нису до краја укинули. Након што је добро уочио да је референдум брана слабљењу федерализма, истакао је да су федерални порез на приход и јуриспруденција уставног суда у сфери пореске интеркантоналне конкуренције фактори који, између осталих, воде лаганом гашењу швајцарске верзије федерализма, односно швајцарског екцепционализма. Међутим, као што ће се видети у нашој даљој анализи, федерални порез на приход у оквирима референдума на основу којег постоји, заједно са уставном јуриспруденцијом у сфери субнационалне фискалне одговорности, свакако су фактори који спречавају даљу централизацију и штите швајцарски екцепционализам федерализма, барем у оној мери у којој доприносе индивидуалној одговорности кантона за њихове јавне дугове и дефиците, а по чему се Швајцарска разликује од свих других федерација у свету.

Он најпре констатује да швајцарски порески плурализам између кантона не може, по себи, да објасни швајцарску изузетност – треба наћи одговор на питање шта условљава тај швајцарски порески плурализам ("*пореску заосталост*") за разлику од свих других земаља. Најпре одговара да је то "*...одсуство апсолутне државе у којој је владар могао да исцрпљује своју пореску базу коришћењем професионалних пореских службеника на систематичан начин*".<sup>420</sup> Затим га ни то не задовољава, већ иде даље – и то у географију. Развијајући тезе извесног економског историчара Бина, Бланкарт тврди да је, историјски, у државама са великом територијом дистанца до границе велика, односно трошкови емиграције високи. Суседне државе су далеко, а свака врста суседске конкуренције смањена. Владар има мале трошкове репресије, па су због тога порези високи. Обрнуто је у малим, фрактурираним државама (*fractured states*) у којима су трошкови миграције до границе мали, односно суседска конкуренција јача. Трошкови репресије и опорезивања су високи и зато су порези ниски. То је Бланкарту послужило као основа за класификацију држава у две групе – оне које теже природном централизму (велике државе) и оне које теже природном федерализму (мале, фрактурисане државе). По њему, иако географија не игра данас централну улогу у политици, данашње институције проистичу из географије која их је у прошлости обликовала.

С једне стране, не видимо зашто је географски детерминизам условио швајцарску специфичност о којој говори Бланкарт. Швајцарска је, од самих конфедералних почетака, земља нижих брежуљака и дубоких планинских котлина – рељеф такође данашње јужне Немачке (Баварске), која је такође била део Светог римског Царства као и Швајцарска, али у немачком случају не наилазимо на било какво (кон)федерално искуство попут швајцарског. Осим тога, тешко се може прихватити став да су државе малих територија моделски склоне федерализму, а оне велике централизму – једна мала Белгија је дуго била унитарна држава па федерална, док је код велике Русије било обратно. С друге стране, зашто је за тумачење швајцарских политичких особености нужно отићи тако далеко – у географски или природни детерминизам? Швајцарски федерализам је могуће објаснити управо уз помоћ

---

<sup>420</sup> Ibid, op. cit., стр. 74.

историјског институционализма, тј. низом историјских "конститутивних момената" који су спонтано и непланирано формирали "институционалне колосеке", са којих је касније у будућности било немогуће или јако скупо скренути за актере који су се, најпре по наслеђеној инерцији, кретали по њима. И то без улажења у детаљну и математички прецизну генезу настанка тих "конститутивних момената".

Рецимо, швајцарску борбу за независност и конфедералне слободе, односно конфедералне политичке односе у виду *модела центрифугалног конфедерализма*, условили су узајамним дејством разни фактори (географски, економски, политички, културни, технички...) који су деловали током времена различитим интензитетом и дометом, али тако да су спонтано и непланирано садејством формирали низ "конститутивних момената" поменутог модела, којег смо ми окарактерисали као битан предуслов за одговорну политику каснијег субфедералног јавног дуга и дефицита – у смислу да су јаке центрифугалне тенденције и нагласак на минимизацији заједничких функција кантона, спречиле макар и једну појаву избављења неодговорних кантона. Свака каснија генерација политичара је полазила од тога да је избављење нешто што никада није било на дневном реду и да је сумњива инвестиција (авантуризам) улагати своје садашње политичке ресурсе у реализацију нечега што никада раније, не само да није реализовано, већ није ни разматрано као могуће решење у било ком тренутку, у било каквом политичком контексту. Дакле, за разлику од Бланкарта, тврдимо да швајцарска претфедерална историја није нека посредујућа варијабла која, сама по себи, наводно, није независна варијабла него зависна која тражи ново објашњење, већ заиста независна варијабла која објашњава самостално одређене феномене – и то не само швајцарски ексцепционализам кроз "парадоксалну" интрапореску конкуренцију којом се он бави.

Када је узгред објашњавао чињеницу да су кантони строго одговорни за своје дугове и фискалну ситуацију, тј. да ни политичари центра ни политичари кантона не претпостављају да ће им центар/одговорни кантони притећи у помоћ, уколико избије дужничка или криза дефицита, Бланкерт потпуно маши у погледу аргументације. Најпре, Бланкерт уочава да швајцарска интеркантонална пореска конкуренција вуче порезе надолу, али да то не резултира толико ниским порезима (приходима) да би

кантони морали да прибегну неодговорној политици јавног дуга – штавише, кантони не само да не пребацују дугове једни другима, већ се врло мало задужују понаособ. Констатација да су швајцарски политичари одговорнији од осталих, по Бланкарту, не решава проблем. Ваља сазнати какви су то подстицаји који швајцарску кантоналну политичку класу тера да се понаша у складу са нечелом индивидуалне одговорности. Јер, мора да у Швајцарској делује неки фактор, који не постоји у околним ЕУ земљама. Наиме, и ЕУ државе и швајцарски кантони имају законом прописане лимите задуживања, али док се исти поштују у кантонима Швајцарске, у ЕУ државама се не поштују. То је покушао да објасни немогућношћу пребацивања дугова са средњег нивоа власти на федерални, односно са федералне власти на треће ентитете у случају Швајцарске.

Прво, ако је Бланкарт хтео да ЕУ упореди са швајцарским федералним центром, а државе-чланице ЕУ са кантонима, онда није нимало оправдано рећи (како то Бланкарт чини) да је игра избављења могућа између ЕУ-чланица, за разлику од кантона.<sup>421</sup> На основу чега постоји *институционални императив* веће солидарности између ЕУ-чланица него швајцарских кантона? По дефиницији, већу слободу би требало да имају државе-чланице ЕУ у односу на Брисел него швајцарски кантони у односу на Берн, јер ЕУ још увек није класична федерација у смислу у којем је то Швајцарска, чланице ЕУ су, ипак, још увек суверене државе, а швајцарски кантони то нису. Друго, ако је, пак, хтео да упореди Швајцарску као државу са другим државама-чланицама ЕУ, односно да имплицира да Швајцарска мора бити одговорна, јер је неутрална и није члан било ког савеза за разлику од чланица ЕУ, опет није оправдано тврдити да је то разлог швајцарске изузетности – све федерације из нашег узорка су имале проблема са субфедералним јавним дугом, а нису чланице ЕУ, тј. нису чланице неке сличне надржавне организације, на исти начин као и Швајцарска што није. Ни једне САД ни једну Индију ни једну Аустралију није имао ко да избави

---

<sup>421</sup> Интересантно је да, док пореди у овом контексту одсуство кризе у Швајцарској и присуство кризе у ЕУ, Бланкарт помиње случај одсуства избављења неколико швајцарских кантона током 90-их година прошлог века, иако су исти били притиснути кризом могућег банкрота највећих кантоналних банака (Берн, Солотурн, Женева, Во, Апенцел и Гларус), односно случај грчке кризе јавног дуга у ЕУ након 2008. Видети више: Charles V. Blankart, "An Economic Theory...", стр. 78-79.

услед пренетог дуга са нижег нивоа власти на виши, али та чињеница није спречавала федералну власт у тим државама да се упушта у игру избављења или опраштања дугова федералним јединицама.

Друго, Бланкарт каже да се швајцарски политичари плаше игре избављења из наредних разлога.<sup>422</sup> Тако испада да се они плаше зато што ће, уколико поступе онако како нико до сада није поступио у Швајцарској, федерација или кантони бити доведени до банкрота, тј. до нечега што би могло да има далекосежне последице по политичко и економско функционисање Швајцарске као државе, а не зато што им се не исплати да излазе из наслеђених оквира одговорне политике. Тако испада да су швајцарски политичари нека врста "патриотских алтруиста". Ми управо тврдимо супротно – швајцарски политичари не калкулишу са избављењима, јер у Швајцарској не постоји историја избављења,<sup>423</sup> иако би то највероватније радили да нема те историјске позадине. Не ради се о томе да је избављење у овој земљи у свакој будућности нешто немогуће него о томе да овде политичари нису спремни да улажу време, ресурсе и своју личну репутацију у пројекте и планове који, не само да нису остварени некада раније, већ чак никада нису ни јавно разматрани.<sup>424</sup> По нама,

---

<sup>422</sup> Ibid.

<sup>423</sup> Dietmar Braun, Christian Ruiz-Palmero, Johanna Schnabel, *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*, Routledge, London-New York, 2017, стр. 80.

<sup>424</sup> Наш циљ у овој дисертацији није да предвиђамо будућност, већ да објаснимо прошлост. Могли би да се послужимо Талеговом метафором о црном лабуду или ћурки. То што ћурка сваки дан добија храну из руке човека невегетаријанца који планира да је поједе једном у будућности, може ћурку после неког времена, након многих поновљених аката прехране из руке тог човека, навести да помисли како он за њу жели само добробит. Тј. ћурка може да буде "најбезбрижнија" после 1000 дана храњења, иако је ризик по њену безбедност тада највиши (дан после хиљадитог дана следи њено клање зарад човекове прехране). Следствено, не би требало и ми, као научници, да поступамо као ћурка. И то и не радимо. Не кажемо да је избављење кантона нешто немогуће, само зато што смо током ових векова имали историју неизбављења. Сасвим је могуће замислити, сутра, да нека екстерна, природна несрећа, толико погоди један швајцарски кантон, да исти није у стању да нормално функционише без енормног задуживања и потом избављења од стране других кантона (метафора црног лабуда). Али, када би се вратили на Талегову метафору ћурке, мало модификовану, нас не занима однос човека невегетаријанца (односно у дисертацији могућих околности у будућности са могућим драстичним и негативним утицајем на институцију неизбављења) и ћурке (у дисертацији швајцарских политичара и њиховог негативног односа према избављењу), у смислу да би човек-невегетаријанец одједном дошао на смену претходном човеку-вегетаријанцу или почео са њим симултано да храни ћурку, већ само реаговање швајцарских политичара на затечено институционално окружење, које би у Талеговој метафори било затечени човек-вегетаријанец који је хранио и храни ћурку без намере да је убије и поједе (а у нашој дисертацији то би биле институционалне околности у садашњости и прошлости, које јачају одговорну политику швајцарског субфедералног дуга). Ми тврдимо да су швајцарски политичари управо као Талегова ћурка, да је у њиховом референтном



швајцарска (кон)федерална историја као центрифугални конфедерализам, са свим битним "историјским прекретницима", чини почетну станицу институционалног оквира по којем континуирано "клизе" швајцарске политичке институције по инерцији и данас, и унутар кога, иако је настао спонтано и дугом историјом, места за субфедерално избављење нема и није га било, а да ли ће га бити у будућности – остаје да се види.

Али, и када би неко тврдио да су неки политичари у Швајцарској спремни да прихвате ризик уласка у игру избављења, тако што би постали "пионири" нових институција (избављења неодговорних кантона) кроз рушење старих (индивидуална кантонална одговорност), макар и психолошком самообманом да непостојање избављења у историји Швајцарске не игра никакву улогу, видели бисмо да пред швајцарским политичарима стоје још озбиљније институционалне препреке, такође настале спонтано у федералном периоду Швајцарске, с тим што сада у калкулус политичара улазе и калкулуси просечног бирача, брижљиво формирани у дугом историјском периоду центрифугалног (кон)федерализма. У питању су федерални и кантонални фискални референдуми (преглед кантоналних референдума и њихових ефеката детаљно даје Кирхгеснер).<sup>425</sup>

Прво, као што смо рекли у уводу дисертације,<sup>426</sup> два пореза који чине скоро 2/3 федералног буџета (ПДВ и порез на приход у готово једнакој пропорцији) нису безусловно и *ad infinitum* у рукама централне власти. Они су подложни ревизији на

---

менталном оквиру управо предисторија (не)избављења (у метафори - историја прехране) и да зато, барем с једне стране, не рачунају на игре избављења, премда ми сами не упадамо у ту замку и свесни смо да само објашњавамо поступање ђурке (политичара) у прошлости и садашњости, не и да предвиђамо са извесношћу или вероватноћом њихове будуће поступке. Видети више: Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Random House, New York, 2007, стр. 40-42.

<sup>425</sup> Gebhard Kirchgässner, *Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland*, Discussion Paper no. 2013-04, University of St. Gallen, February 2013, стр. 1-21; Такође, не треба мислити да су фискални референдуми институције које су свесно креиране како би спречиле проблем пребацивања дугова потенцијално неодговорних кантона на одговорне – ради се о институцији која лимитира јавну потрошњу или висину пореза, а не саму могућност пребацивања дугова. Слично важи и за референдумски уведена институцију унутар кантона под именом "кочница дуга", о којој говоримо ниже. А и да су референдуми у Швајцарској уведени као институција која нема непосредне везе са питањима дуга видети: Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, "Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system", у: *The Referendum Experience in Europe*, (ур: Michael Gallagher, Pier Vincenzo Uleri), Macmillan Press, London, 1996, стр. 185-188.

<sup>426</sup> Видети стране бр. 9 и 10, видети и фусноту бр. 76 на стр. 58.

периодичним референдумима – грађани могу да одбију продужење тих пореза у федералној надлежности или увођење виших стопа тих пореза.<sup>427</sup> Тако је ПДВ први пут био планиран да се уведе на федералном нивоу 1977, али тај предлог није добио потребну већину, с обзиром да је за увођење пореза гласало тек 40,5% гласалих. Следећи покушај увођења ПДВа, две године касније, такође је био неуспешан – за је гласало још мање гласача него прошли пут (34,6%). Тек је 1993. уведен ПДВ уз подршку 66,7% гласача. Иако се то чини као импозантна већина, имајући у виду раније неуспехе увођења овог пореза, није могуће потпуно искључити њихово евентуално изузимање из надлежности центра и преношење на кантоне кроз референдум, али и потпуно укидање (уз додатних 15-20% протестних бирача). Ако знамо да политика избављења у федералним државама, нарочито ако је континуирана или акутно великих размера, значи и повећање јавног дуга/дефицита центра или одговорних јединица како би збринули неодговорне, тачније дизање респективних пореза код одговорних – онда је сасвим могуће да гласачи, у знак протеста или казне за политичаре центра који су напустили концепт одговорне политике, референдумски повуку своју сагласност на држање ПДВ-а на нивоу федерације. Поготово у светлу чињенице да је 2004. већина Швајцараца (68,6%) на референдуму одбила повећање стопа ПДВ-а.<sup>428</sup> Политичари центра зато морају строго да се пазе политика, које би могле, иако не нужно, да резултирају наглим и драматичним падом федералних извора прихода, односно деструкцијом сопствене политичке ренте.

Притом, санкција за политичаре у случају њиховог хватања кривина овде не би била сведена тек на пуки губитак извршне власти – губитак пореза био означио и крај великог броја федералних политичких каријера, од скупштинских опозиционих служби и посланичких места, до владиних кабинета и управних ресора, што су све позиције којима теже не само актуелни федерални политичари, већ и многи тренутни

---

<sup>427</sup> Anastassios Gagales et al., *op. cit.*, стр. 57-59.

<sup>428</sup> Слично важи и за федерални порез на приход. На истом референдуму из 2004, бирачи су већином од 73,8% задржали постојеће федералне пореске стопе и пристали да се посед центра над овим порезом продужи до 2020. Дакле, сваки четврти Швајцарац је био против овога. У случају радикализације протеста у контексту евентуалне кризе субфедералног дуга, није незамисливо да се овој протестној мањини у редовним околностима од 26,2% придружи још 25% гласалих, а то би био смртан ударац за буџет федералне власти.

кантонални политичари са надом у будући каријерни успон на федералном нивоу. Због тога, такав ризични сценарио не би наишао на подршку ни политичких елита ни партијских база на оба нивоа власти у Швајцарској.

Друго, кантонални уставни прописују мандаторне или факултативне референдуме уколико кантонална влада планира већу потрошњу за дате пројекте од оне која је предвиђена уставом.<sup>429</sup> Као што примећује Кирхгеснер, ефекат фискалног референдума је строго асиметричан – он може да се користи само за смањење порошње, никако обратно.<sup>430</sup> Осим кантона Во, сви кантони имају фискалне референдуме. Од ових који имају, у фискалним питањима, 13 кантона има и мандаторне и факултативне референдуме, два само мандаторне, а 10 само факултативне. Поред фискалних референдума, само 5 кантона нема референдумом установљено ограничење јавног дуга (*кочница дуга*), које од 2001. постоји и на федералном нивоу. Ова мера је уведена да би се спречио дисбаланс између кантоналне јавне потрошње и прихода услед различитих преференција грађана исказаних на фискалним референдумима или народним иницијативама (одобравање старог нивоа потрошње, али истовремено гласање за смањење пореза), а што би, следствено, могло да има реперкусије на нагли раст јавног дуга. Кирхгеснер је својим и прегледом туђих економетријских истраживања показао да комбинација фискалног референдума и кочнице дуга има благотворан ефекат на здравље кантоналних јавних финансија – смањују се јавна потрошња, дефицит и дуг.<sup>431</sup> И то било да се фискални референдуми анализирају засебно било у оквиру механизма директне демократије са народним иницијативама.

Видимо да је швајцарски устав брана појави криза јавног дуга у Швајцарској, али не сам по себи, већ због тога што је довољно флексибилан да асимилује антикризне тековине референдума у себе. Међутим, као и у многим федерацијама претходно

---

<sup>429</sup> Видети, на пример, чл. 62-1ц устава кантона Берна – предвиђен је факултативан референдум уколико кантонална скупштина за неко питање планира потрошњу већу од 2 милиона франака за ванредне издатке, односно већу од 400,000 франака за редовне издатке. Уколико 10,000 гласача кантона то захтева, референдум се о овим питањима мора расписати (чл. 62-2) или уколико то затражи 100 од 160 посланика кантоналне скупштине (чл. 61-2).

<sup>430</sup> Gebhard Kirchgässner, *Fiscal Institutions...*, стр. 4.

<sup>431</sup> Gebhard Kirchgässner, *Fiscal Institutions...*, стр. 13-17.

истраженим, у Швајцарској је још већа улога јуриспруденције у очувању одговорног интрафедералног поретка. И ту Бланкарт није једино омануо, онда када је објашњавао утицај одлуке Врховног суда кантона Вале на субфедералну одговорност у случају општине Лојкербад током 2003. Суд је одлучио да кантон не може да носи одговорност за банкрот било које општине у његовом саставу.<sup>432</sup> Иако је ово домен кантонално-општинских односа, како су показали економетријским истраживањима Фелд и сардници,<sup>433</sup> оваква судска пресуда није имала само одјек унутар овог кантона. Наиме, према њиховом истраживању, каматна стопа кантоналних обвезница је пала за просечних 25 базичних поена (0,25%) само услед ове чињенице, са високом статистичком значајношћу на 0,01 нивоу. Додајемо да је тај ефекат на све кантоне и центар изазван посредно – кроз судску одлуку директно се додатно чува кантонални буџет од сувишних рокада и дисбаланса, а тек посредно се шаље порука за све политичке и економске актере да потреба за изабљењем било ког кантона и даље неће бити на далеком видику, као што је било и до момента судске одлуке.

На крају, потребно је нагласити потпуно одсуство амалгамације кантона и готово потпуно одсуство њихове сегрегације након 1815/1848, као битне факторе за одсуство субфедералне кризе јавног дуга и дефицита. Осим формирања кантона Јура 1978, путем сегрегације из кантона Берна, није било никаквих територијалних промена.<sup>434</sup> А и ова промена је била лингвистичко-етнички мотивисана, имајући у виду да су Јуру као кантон тражили и издејствовали франкофони дистрикти уз границу са Француском.<sup>435</sup> А као што смо већ рекли, Стара конфедерација је имала 13 кантона који су у том саставу остали непромењени све до француске инвазије.<sup>436</sup> Овај историјски и спонтано настали принцип *чврстог кантоналног идентитета* и *континуитета* је важан, јер додатно приморава кантоналне политичаре, али и

---

<sup>432</sup> Jan Biela, op. cit., стр. 124.

<sup>433</sup> Lars P. Feld et al., *Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses – The Swiss Experience*, Documents de Treball de l'IEB 2013/27, Barcelona, 2013, стр. 21-22, 24.

<sup>434</sup> Hansjörg Blöchliger et al., *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD, Paris, 2002, стр. 53; Thomas Fleiner, Alexander Mistic, Nicole Töpferwien, *Swiss Constitutional Law*, Kluwer, The Hague, 2005, стр. 127.

<sup>435</sup> Giovanni Biaggini, "Federalism, Subnational Constitutional Arrangements, and the Protection of Minorities in Switzerland", у: *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, (ур: George Alan Tarr, Robert Forrest Williams, Joseph Marko), Praeger, Westport-London, 2004, стр. 226.

<sup>436</sup> Michael Burgess, *Comparative Federalism...*, стр. 82.

бираче, на одговорност. Пошто рачунају да је вероватноћа да се њихова фискална неодговорност покрије кроз неку будућу кантоналну сегрегацију изузетно мала, а кроз амалгамацију кантона практично непостојећа,<sup>437</sup> за разлику од случаја Индије рецимо, и политичари и бирачи у Швајцарској се одлучују да наставе утабаним колосеком индивидуална кантонална одговорности.

---

<sup>437</sup> Притом, амалгамација и сегрегација, по себи, не значе пребацивање одговорности у сфери дуга између федералних јединица онако како смо то дефинисали у овој дисертацији – не ради се код ова два феномена о пребацивању терета са једну на другу федералну јединицу, након чега и једна и друга настављају одвојени политички живот. Код амалгамације се ради о синтези дугова два или више ентитета из којих настаје један нови, односно евентуално о утапању свих дугова једног ентитета на рачун другог, у чији се састав овај први улива и тако нестаје. Код сегрегације се ради о подели трошкова насталих током "заједничког живота" – неки политичари су можда спремнији да жртвују део територије своје федералне јединице како би се отарасили наслеђеног или од њих креираног нереда у јавним финансијама, нарочито ако знају да је сегрегација "реално" у оптицају (као у Индији). Међутим, амалгамација и сегрегација интрафедералних граница утичу на пребацивање одговорности са једне јединице на другу или на центар ипак посредно и *post factum*, у смислу да би њихова учесталост била пропорционална паду одговорног калкулуса политичара и грађана на следећа два начина: 1) У амалгамираној федералној јединици један део политичара и грађана преузима дугове другог дела политичара и грађана бивше федералне јединице (па и обратно). Кроз овај преседан узајамног унутарентитетског избављења или "мутуализације/акумулације" бенефита и трошкова се ствара хоризонт очекивања политичких субјеката да ће сутра сличан *mutatis mutandis* маневар бити могућ и на вишем или ширем федералном нивоу кроз асистенцију центра или других федералних јединица, без нужне потребе да се ради тога мењају интрафедералне границе. Прекинута је нит ослањања искључиво на себе и своје снаге, политички актери почињу да убацују у свој калкулус идеје о ослањању на некога са стране. Нарочито ако се има у виду да је свака амалгамација корак који мора бити одобрен или од централне власти (Индија) или од већине грађана на националном нивоу и већине федералних јединица (Швајцарска). Исто важи и за сегрегацију која се може схватити не као својеврсна "акумулација", већ "ампутација" или "отпис" дугова/трошкова. Што је чешћи унутрашњи редизајн федералних граница, то је институционални континуитет и идентитет федералних јединица мањи, а степен очекивања помоћи од стране других федералних субјеката већи; 2) Ако имају у виду да је амалгамација/сегрегација јединице последњи начин да се отарасе наслеђеног (или за њихово време креираног) хаоса у сфери јавног дуга и дефицита, чиме је могуће избећи одговорност кроз "мутуализацију" или "ампутацију", а уточниште наћи на новим функцијама новооснованог ентитета, политичари немају мотив да воде дугорочно одговорну политику у датој федералној јединици. Тиме стварају потенцијални основ за кризу јавног дуга све и да не буде било какве амалгамације/сегрегације – хроничне високе дефиците, високе порезе и јавни дуг. А када би знали да је сливање и цепање нешто што је готово немогуће или немогуће, овакав калкулус политичара би био елиминисан.

\* Конкретно у Швајцарској, случај кантона Јуре из 1978, осим што је био лингвистички мотивисан, тешко може бити преседан за успешно пребацивање кантоналног дуга у туђе руке, с обзиром да се ради о сецесији кантона са 14 пута мањим бројем становника од матичног кантона Берна. Једини кантони у којима би евентуално могло доћи још до цепања по језичкој линији су Вале и Фрибург. У другим кантонима постоји поклапање кантоналних и језичких граница.

## 6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

У претходним поглављима 4 и 5, пружили смо одговоре на истраживачка питања из поглавља 2 и 3, тј. исцрпну потврду тога да је кооперативни федерализам у сфери субфедералног јавног дуга и дефицита (иако теоретски гледано потенцијалан у свим федерацијама из узорка) у пракси присутан свуда, осим у Швајцарској. Међутим, показало се да нису све независне варијабле имале једнаку експланаторну снагу. Такође, захваљујући подробном испитивању варијабли у студијама случаја, видели смо да је неке од њих боље преформулисати или делом одбацити, како бисмо појачали снагу научног објашњења зависне варијабле. Због тога ће у овом закључку бити извршена валоризација и реконцептуализација независних варијабли. А путем Веновог дијаграма, на крају, приказаћемо институционалне претпоставке, неопходне за одговорну политику јавног дуга на субфедералном нивоу.

**Прво**, наша посебна хипотеза I, која каже да постојање/одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама бива условљено претходним конфедералним искуством – показала се као пресудна.<sup>438</sup> Без конфедералне историје и конфедералне агрегације (појединачна хипотеза I A), није се показала могућом одговорна политика дуга на средњем нивоу власти, у било којој федерацији. Међутим, није свака од федерација које су имале конфедералну прошлост била имуна на кризу јавног дуга. И Швајцарска, САД, Немачка, Аустралија су све имале конфедералне фазе, али је само Швајцарска та, у којој се питање директног избављења никада није ни поставило. Ако упоредимо њену конфедералну историју са историјама осталих федерација, видећемо да разлику није играло само трајање конфедерације (појединачна хипотеза I B), већ и *тип конфедералних односа*.

---

<sup>438</sup> Притом, конфедерализам на постојање или одсуство кризе јавног дуга утиче у смислу директног избављења јединица. Наравно, онда када је једном отворена криза у овом смислу, отворен је пут и за каснију појаву индиректног избављења, онда када се за њега акумулирају и други потребни предуслови. У сваком случају, федерације које су себи приуштиле директно избављење, пре или касније, себи су приуштиле и индиректно. Једини изузетак од овога је Аустрија која је најпре имала индиректно, па тек онда директно избављење. Но, Аустрија и није имала конфедералну историју, па су за њене кризе оба типа одговорни неки сасвим други фактори. Овде сумирамо и оцењујемо хипотезу само у оним земљама које су имале конфедерално искуство.

Сматрамо да је неопходно разликовати два типа конфедералних односа – *центрифугални* и *центрипетални*. Њихови називи су дати кроз термине који означавају две врсте сила које делују на тело (државу-чланицу конфедерације) са кружном путањом око једне осе (конфедерални центар). Свака од тих двају сила није довољно јака да потпуно одвоји тело од орбитирања око центра, али ни да га сведе на сам центар. Но, у првом типу, политички конфедерални односи су такви, да чланице конфедерације обритурају око центра, на тај начин, да се додатно дистанцирају од центра и других ротирајућих чланица (јер центар или нека друга чланица конфедерације прети да им смањи степен слободе орбитирања). У другом типу, имамо супротно – чланице задржавају дистанцу према центру или је чак смањују. Швајцарска и Немачка су имале центрифугални конфедерализам, САД и Аустралија центрипетални. Ниједна од четири федерације није имала епизоду преузимања дугова неодговорних током конфедералног периода, али су је Аустралија и САД имале на самом преласку у федерацију (Аустралија) или врло брзо после стварања федерације, а у вези дугова насталих у конфедерално време (САД). Шта је конкретно у оквиру центрифугалног модела условило да Швајцарска и Немачка буду, у овом смислу (кон)федералне трансформације, другачије од Аустралије и САД?<sup>439</sup>

И Швајцарска и Немачка имају дугу конфедералну историју, у којој су чланице конфедерације имале бројне случајеве повременог политичког и ратног супротстављања централним властима како би заштитиле своја права или шире схваћене интересе.<sup>440</sup> Међутим, обе земље имају не само новију, већ и стару историју интраконфедералних војних сукоба чланица, за разлику од САД или Аустралије.<sup>441</sup>

---

<sup>439</sup> Немачка је у нашем узорку такође имала епизоду са директним избављењем као и САД и Аустралија, али тек у другој половини XX века и то не вољом централне власти – подсетимо се да је захтев за избављењем стигао од немачких јединица и да је тек након одбијања централне власти да притекне истима у помоћ, избављење стигло након одлуке уставног суда, док су случајеви индиректног избављења у Немачкој последица прогресивног устава који предвиђа систематско помагање јединица у случају магловито дефинисане "нужде". Зато случај Немачке ваља размотрити овде заједно са Швајцарском, односно испитати зашто се ни у Швајцарској ни у Немачкој директно избављење није јавило током и брзо након стварања федерације, као што је то било у САД или Аустралији.

<sup>440</sup> Видети фусноту 254. и стране 202-205.

<sup>441</sup> Видети за *Стари цирхишки рат* између Цириха и других швајцарских кантона: Joachim W. Stieber, *Pope Eugenius IV, the Council of Basel and the Secular and Ecclesiastical Authorities in the Empire*, E.J.

Тачније, пресудно је било то што су и у Швајцарској и Немачкој на сцени били ратови између чланица конфедерација као претходница федерација. **Следствено, унутрашњи ратни контекст центрифугалног конфедерализма, и то уочи самог стварања федерације, јесте кључни моменат, који је спречио кризу јавног дуга на прелазу у федерацију или на самом почетку живота федерације.** С друге стране, интерни мирнодопски контекст центрипеталног конфедерализма у случају САД и Аустралије, био је тај који је условио кризу дуга.

Рат и мир приликом трансформације конфедерације у федерацију чине супстанцијалну разлику, на основу које се гради дистанца између чланица федерације и регулишу њихови наслеђени/нови односи. Сетимо се да су швајцарски кантони пре уласка у федерацију, своје рачуне из интраконфедералног *Sonderbund* рата решили методама ратних репарација наметнутих побеђенима, као и окупацијама као гаранта исплате. Ови методи се користе приликом решавања ратних спорова независних држава – државе ратују, бивају окупатори или окупирани, а након што се намире потраживања из репарација, настављају да егзистирају независне као и пре. Тако је захваљујући рату и ратним репарацијама у Швајцарској дошло до уласка кантона у федерацију са неизмењеном "сигнализацијом" на институционалном колосеку о неопходности "ослањања на властите снаге". Није било преседана мирнодопског, тј. договорног преузимања дугова чланица федерације, на основу којег би било могуће у будућности калкулисати са новим случајевима избављења. Исто се десило и у Немачкој приликом стварања Севернонемачке Конфедерације из 1867. (а након Аустријско-пруског рата из 1866), када је победничка Пруска наметнула репарације ратном супарнику Саксонији, која је потом ушла као чланица у Севернонемачку Конфедерацију, али и другим немачким државама које су тек коју годину касније ушле, као посебне федералне јединице или амалгамирано, у Немачко Царство 1871. (као што су Баварска, Виртемберг, Баден и Хесе-Дармштат).<sup>442</sup> Мирнодопска конфедерација која прелази у федерацију, с друге стране, своје интерне

---

Brill, Leiden, 1978, стр. 243; За међунемачке сукобе у оквиру Тридесетогодишњег рата видети: Andreas Osiander, *The States System of Europe 1640-1990*, Clarendon Press, Oxford, 2004, стр. 16-17.

<sup>442</sup> Colonel Von Wright, M. Henry Hozier, *Campaign of 1866 in Germany - The Prussian Official History*, The Naval & Military Press Ltd, Uckfield, 2005, стр. 498.



проблеме решава искључиво договором чланица-конфедерације, међу које свакако спада и преузимање јавног дуга. Другим речима, у Швајцарској и Немачкој су рат и ратне репарације блокирали сваку могућност да се питање преношења дугова уопште појавни на дневном реду, за разлику од САД и Аустралије.

Посебно, за разлику од агрегације преко конфедерације, деволуција унитарних држава је увек играла негативну улогу за субфедерални јавни дуг. С тим, што за разлику од центрипеталног конфедерализма, није изазивала кризу одмах током или након настанка федерације, већ барем једну или неколико деценија након (када је у питању директно избављење), као у случају Аргентине или Бразила. Исто важи и за утицај на индиректно избављење као што је то изразит случај у Аустрији или Индији, с тим што је слаб институционални континуитет кроз деволуцију насталих ентитета у Индији, тј. кроз честу промену унутарфедералних граница путем амалгамације и сегрегације – само додатно поспешивао субфедералну неодговорност.

**Друго**, наша посебна хипотеза II која каже да постојање/одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама јесте условљено претходним колонијалним периодом има одређену тежину, али само у смислу у којем је то дефинисала појединачна хипотеза II А - колонијално искуство негативно утиче на федералну фискалну дисциплину. Све федерације из узорка које су некада биле колоније су имале кризе директног и индиректног избављења. Такође, појединачна хипотеза II Б се показала као витална – између федерација које су биле колоније са већим бројем управника (гувернера)/протодемократијом и оних које су имале само једног и недемократију, разлика је у томе што су прве резистентније на кризу дуга од других. У првима је центар некад и одбијао захтев јединица за директним избављењем, а у другима је центар увек подлегао притисцима.<sup>443</sup> Треба видети у будућим истраживањима у коликој мери је та резистентност ефекат полигувернерског колонијализма, а колико институционалне статике колонијалних, (кон)федералних јединица због мале или никакве амалгамације/сегрегације.

---

<sup>443</sup> Према има и граничних случајева, попут Канаде, која је имала и моногувернерску и полигувернерску фазу (али уз слаб институционални континуитет колонија, уз честе амалгамације и сегрегације и краткорочан демократски талас), и која је по питању отпорности центра на кризе дуга у истој групи са федерацијама које су имале моногувернерску колонијалну предисторију.

**Треће**, посебна хипотеза III, која каже да постојање/одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама бива условљено њиховим ранијим и актуелним уставима – показала се као најслабија од хипотеза, али не и потпуно безначајна.

Први уставни само неких федерација из узорка (Канада, Аустралија) су експлицитно говорили о преузимању дугова чланица (кон)федерације, односно о директном избављењу, али ту уставне одредбе нису непланирано изазвале преузимање дугова, већ управо планирано. Због реализације планова о избављењу јединица, те одредбе су и записане у уставу. Осим тога, ови уставни као независне варијабле су тек деривати конфедералног контекста, односно посебне хипотезе I. Актери су полазећи од затеченог и непланираног институционалног контекста (тип конфедерализма) свесно и намерно на уставним конвенцијама, пре настанка федерације, убацивали одредбе о избављењу у уставне предлоге. Дакле, може се рећи да уставни нису варијабле који утичу на појаву директног избављења онда када се то избављење отворено помиње у њиховим одредбама, барем из перспективе историјског институционализма. Слично важи и за индиректно избављење. У неким федерацијама (Аргентина) уставни јасно помињу обавезу центра да условно попуњава дефиците јединица, али пошто се ту ради о планираном узроку избављења, у овом смислу, не можемо прихватити да уставни неких земаља утичу на кризу јавног дуга. Стога, осим немачког случаја (у ком, захваљујући амбивалентним и недовољно прецизним уставним формулацијама, детектујемо непланирани утицај устава на директно и индиректно избављење јединица),<sup>444</sup> нисмо могли да региструјемо утицај устава на епизоде избављења у било којој федерацији.<sup>445</sup>

Међутим, уставни могу да утичу на оба вида избављења посредно, тамо где прописују лаку промену интрафедералних граница (честу интрафедералну амалгамацију и деволуцију), појачавајући тако евентуални утицај конфедералних

---

<sup>444</sup> Видети стр. 150-152.

<sup>445</sup> Зато у неким од студија случаја и фали део под називом "Карактер федералног устава". Тај део фали свуда тамо где нисмо могли да нађемо у уставима имплицитне или експлицитне одредбе о избављењу, односно улогу уставног суда у генерисању кризе јавног дуга или ширењу овлашћења централне власти путем уставносудских одлука, које би на неки начин биле повезане са избављењима федералних јединица.

агрегација и унитарних деволуција из појединачне хипотезе I А.<sup>446</sup> Тамо где је лака и честа промена саставних јединица федерације, нема снажних претпоставки за одговоран калкулус политичара и бирача у погледу "ослањања на сопствене снаге", као што је то изразити случај у Индији. Планирано изазивајући амалгамацију и деволуцију, уставни могу непланирано изазивати и кризе јавног дуга.

Појединачна хипотеза III А мора бити такоређи оборена. Све федерације (сем Швајцарске) које имају или су имале "старе" уставе, имале су у оквирима таквих устава и кризе јавног дуга, како директне (САД, Канада, Аргентина, Бразил, Аустралија), тако и индиректне, макар признате за правно могуће и легитимне (Аргентина). Појединачна хипотеза III Б – такође не може да се уздигне на статус правила. Поједине федерације са изразитим кризама субфедералног дуга у оба вида (Индија или Аргентина), имају уставе који се нису мењали другачије од настанка федерације до амандманима. С друге стране, једина демократска федерација у свету која нема никакав проблем са субфедералним дугом (Швајцарска), чак три пута је у својој историји доносила/мењала целокупан устав (1848, 1874, 1999).<sup>447</sup>

Оно што је фалило у хипотетичком оквиру на почетку тезе као појединачна хипотеза III В – то је улога уставносудске јуриспруденције, тј. конзервативна или прогресивна оријентација уставних судова, барем код пресуда у сфери субнационалног избављења. Видели смо да у Швајцарској, уставни суд штити одговорну политику дуга, а Немачкој и САД руши исту такву политику.

**Четврто**, посебна хипотеза IV, која каже да постојање/одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама јесте условљено историјатом криза субфедералног јавног дуга – потврђена је и у ранијој литератури, као и у нашем истраживању.<sup>448</sup> Политичари несумњиво воде рачуна о томе да ли је, када и колико често било момената избављења у прошлости, односно на основу те историје праве референтни оквир за своју калкулацију када процењују да ли им се исплати да се упуштају у игру избављења или не.

---

<sup>446</sup> Видети фусноту бр. 437.

<sup>447</sup> John Clerc, "The New Swiss Constitution", у: *Constitutional and Parliamentary Information*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000, стр. 3-4.

<sup>448</sup> Видети посебно фусноту бр. 424.

Појединачну хипотезу IV А морамо скроз да обацимо, јер није добро формулисана. Тврдња да је дата држава подложнија избијању криза јавног дуга уколико су у њој избављења у прошлости била чешћа је заправо еуфемизам. Такође, у њој смо поменули да се подложност заправо односи на ризик, који је утолико већи уколико је избављења било пуно у скорије време. А као што смо већ видели у студијама случајева, ми заправо нисмо у тези мерили ризик од избијања посматраног феномена у будућности, већ смо само описали феномен у прошлости и објаснили га. У том смислу, евентуално можемо говорити о дескриптивном утврђивању степена кризе којој су до сада биле изложене посматране федерације, а не о математичком ризику. Додатно, хипотеза није прецизирала шта се тачно подразумева под "скоријим временом" – који временски пункт?

Што се тиче појединачне хипотезе IV Б,<sup>449</sup> она каже да разлика између субфедералних јавних дугова ратног порекла и оних мирнодопских, јесте у томе што ове друге центар много лакше одбија да преузме (ситуација детектована једино у САД). Уследила су два таласа директног избављења (1790, 1812) ратних дугова јединица од стране центра, а када је наишао и трећи талас, овог пута мирнодопски (1839), центар је одбио да преузме одговорност јединица. Међутим, као што смо видели,<sup>450</sup> нису се прва два таласа десила и наишла на повољан одговор од центра зато што су они били нужно "ратног" или "национално-општег" карактера, већ зато што је у првом таласу мањина задужених јединица са још једним бројем незадужених изгласала избављење задужених у централном парламенту, а заузврат том броју незадужених јединица помогла гласовима да се изгласа њихова преферирана престоница нове федерације. Дакле, избављење се овде уопште не би десило (иако има ратни контекст), да није било политичке *quid pro quo* трговине између датих јединица. Јединице којима је требало избављење су имале јак адут у руци, на основу којег су успеле да добију подршку за избављење од других јединица. У трећем таласу су имали аргумент, али он није био довољно убедљив за друге јединице које нису имале проблема са јавним дугом. Зато, и ову појединачну хипотезу одбацујемо.

---

<sup>449</sup> С тим, што смо у хипотетичком оквиру пропустили да прецизирамо да се ова хипотеза може односити само на случајеве директног избављења.

<sup>450</sup> Видети стр. 80-85.

**Пето**, посебна хипотеза V, која каже да постојање/одсуство одговорне политике јавног дуга у демократским федерацијама и регионалним државама јесте условљено природом федералних прихода мора бити делимично ревалоризована.

Појединачна хипотеза V А, свакако не игра никакву улогу када је у питању првобитно избијање кризе дуга у смислу директног избављења. У многим федерацијама бележили смо директно избављење далеко пре увођења непосредних пореза (пореза на приход) на федералном нивоу (САД, Канада, Аргентина, Бразил, Аустралија).<sup>451</sup> Дакле, директно избављење се може јавити независно од тога да ли федерални центар има контролу над непосредним порезима или не. У погледу индиректних избављења, несумњиво да су она постала чешћа у свим федерацијама након ширења палете федералних прихода, али тип прихода није препрека за појаву индиректних избављења, барем на уставноправном нивоу (како то сведочи аргентински устав из 1853).

Појединачна хипотеза V Б која говори о позитивном утицају (на референдумима) орочених федералних пореза се показала као валидна на примеру Швајцарске. Међутим, у току истраживања смо видели да исти такав утицај на одговорну политику субфедералног дуга могу имати и фискални референдуми и "кочнице дуга" у кантонима (федералним јединицама).<sup>452</sup> У Швајцарској не само да нема историје избављења на основу које би политичари могли да калкулишу приликом намере да покрену тему избављења сопствених кантона, већ постоје и механизми којим би грађани лако *ex post* могли сурово да казне политичаре за такве планове (референдумска санкција федералних пореза), али и механизми који *ex ante* смањују исплативост таквих политичких подухвата (фискални референдуми и кочнице дуга). Због тога предлагемо да се у неким будућим истраживањима, ови механизми третирају као једна посебна варијабла.

---

<sup>451</sup> У Аргентини је федерални порез на приход уведен тек 1932 – видети: José Antonio Sánchez Román, *Taxation and Society in Twentieth-Century Argentina*, Palgrave MacMillan, New York, 2012, стр. 50; Исти порез је у Бразилу на федералном нивоу уведен 1922 – видети: Sérgio Wulff Gobetti, Rodrigo Octávio Orair, "Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 37, n° 2 (147), 2017, стр. 270.

<sup>452</sup> Видети стране 216-217.

Након сумирања тестираних хипотеза и варијабли, можемо да се упустимо у оцену предности и мана предузетог истраживања у овој дисертацији. Предности истраживања се састоје томе, што смо недвосмислено показали позивањем на релевантне изворе да, осим у Швајцарској, у свим демократским федерацијама света постоји криза јавног дуга и дефицита на средњем нивоу власти. Тачније, одговорили смо на главно истраживачко питање. Показали смо због чега је Швајцарска изузетан случај, тј. које су то историјске "преломне тачке" (одређене институције) произвеле непланиране последице у виду колосека одговорне политике субфедералног дуга у Швајцарској, са којег се швајцарским политичарима не исплати не само ни да скрену, већ ни да покушају да скрену. Мане се огледају у томе што, нажалост, не можемо да гарантујемо да смо пописали апсолутно све случајеве директног, а нарочито индиректног или тихог избављења у свим студијама случајева. Самим тим, нисмо били у стању да, на пример, израчунамо прецизан индекс/степен кризе за оне федерације у којим се субфедерална криза јавног дуга и дефицита јавља. За неко друго истраживање остаје да се региструју апсолутно сви случајеви избављења у демократским федерацијама, након чега би, независно од поменутог индекса, можда било могуће дати објашњења везано за правилности у погледу времена избијања, фреквенције и концентрисаности криза. Тако бисмо добили нека нова истраживачка питања која би нам више расветлила истраживачки проблем у федерацијама које трпе кризу. Зашто у неким федерацијама прво имамо индиректно избављење па тек онда директно (Аустрија), а у неким обрнути редослед (САД)? Зашто у неким федерацијама имамо развучене и расуте кризе, а у неким густо концентрисане? Да ли на кризе више утиче природа федералних прихода (степен фискалне децентрализације) или степен политичког континуитета и идентитета (кон)федералних јединица (степен амалгамације/сегрегације, односно деволуције унутар федерација)? Стога, резултате ове дисертације треба више схватати као објашњење зашто у Швајцарској нема кризе, а има је у другим федерацијама, а мање као објашњење разлика у модусима кризе између федерација које од кризе дуга пате.

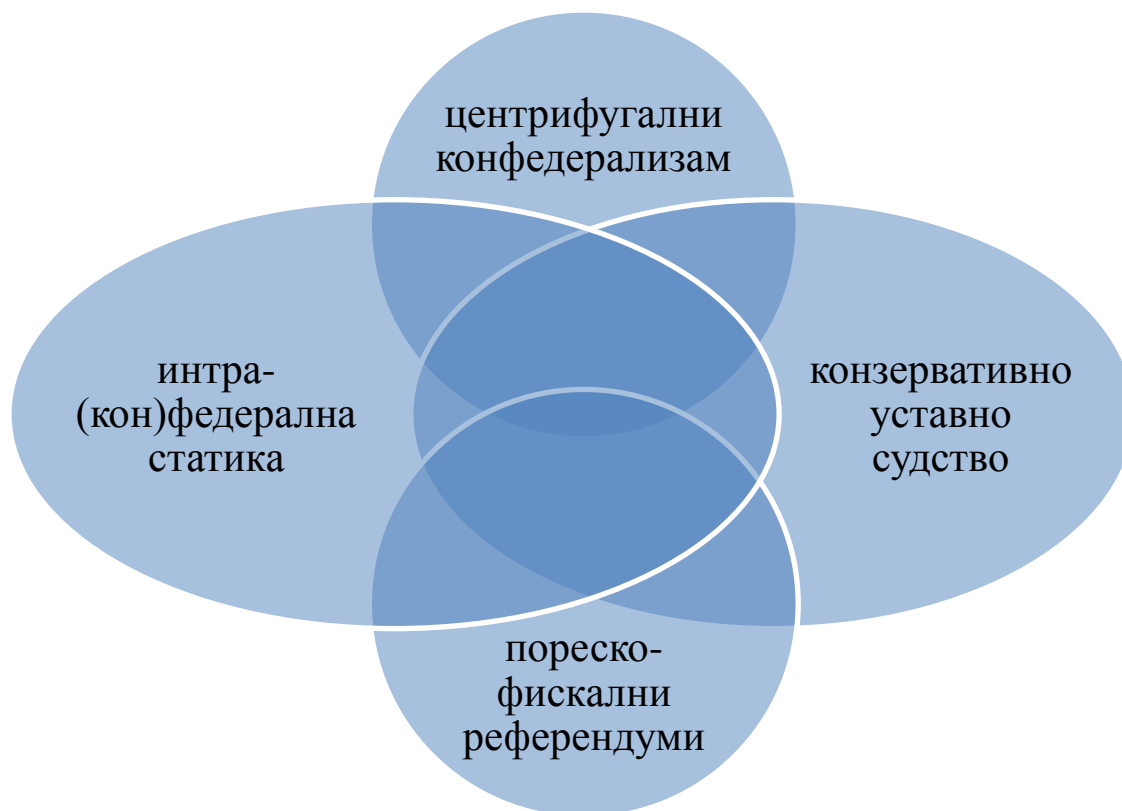
И конкретније, посебну пажњу би требало обратити на следеће питање – због чега су две немачке јединице, ипак, отвориле дилему о директном избављењу у Немачкој,

а швајцарски кантони то никада нису урадили, иако су и немачке јединице и швајцарски кантони имали сличне институционалне претпоставке у виду центрифугалног конфедерализма? Да ли је институционална *руптура* коју су искусиле немачке јединице услед краха федерализма и демократије током нацизма, за разлику од швајцарских кантона, у том смислу била пресудна? Можда би требало почети од утврђивања која је од две јединице прва изашла са захтевом центру за избављење од банкрота. Ако је Сарланд први постулирао захтев за избављењем, а Бремен само одлучио да имитира Сарланд, онда питање о руптури можда и има смисла, јер Сарланд пре Другог светског рата никада није био федерална јединица Немачке, ради се о потпуном новуму без икаквог институционалног искуства.

Посебан значај тезе се огледа и у томе што је потпуно доказано да постојање или одсуство кризе јавног дуга и дефицита у демократским федерацијама, апсолутно зависи од оних институција, које на субјекте потенцијалне или стварне кризе делују непланирано. Без обзира на најширу могућу палету свесних, правно-политичких иновација централне власти или декларативне решености да се у будућности проблеми са избављењима федералних јединица елиминишу – ниједна држава из узорка то није успела. То показује само да сви политички фактори, који у некој земљи позивају на федералистичке или регионалистичке реформе зарад економских бенефита немају право. Федерализам, без специфичних историјских околности које нико није могао да дизајнира и осмисли у неком кабинету (па самим тим ни да копира или имитира), генерише не само кризе јавног дуга и дефицита, већ и отежава јасно лоцирање политичке одговорности за новонастале проблеме. Бирачима је тешко да утврде ко је одговоран, да ли центар, њихова федерална јединица или неке друге јединице. **Одатле следи и наш недвосмислен закључак за политичке и државне актере – унитарне државе, које не поседују историјске претпоставке за одговорну политику субфедералног дуга и дефицита, а немају никакве етно-језичке, незаобилазне императиве за стварање региона/федералних јединица кроз деволуцију, не треба да мењају унитарни карактер свог државног уређења. А оне државе које такве императиве имају, морају бити свесне да ће морати да добро извагају све политичко-безбедносне користи које федерализацијом**

евентуално добијају, са сигурним трошковима у виду економских минуса увећаних дугова, дефицита и пореза, тј. замагљене политичке одговорности средњег и највишег нивоа власти који би настали федерализацијом.

Овде нам још остаје да прикажемо (швајцарски) модел одговорне политике субфедералног јавног дуга и дефицита, кроз Венов дијаграм на слици 11.



Слика 11.

**Центрифугални конфедерализам** и **пореско-фискални референдуми** су у ствари ревалоризације наших хипотеза (варијабли) I и V из хипотетичког оквира. **Интра-(кон)федерална статика** значи да се интра-(кон)федералне границе у пракси не мењају или да су строги изузетак у виду јаког етнојезичког притиска за сепарацијом,<sup>453</sup> и као такву, већ смо је представили као допуну посебној и појединачним хипотезама I. **Конзервативно уставно судство** овде не значи нужно

<sup>453</sup> На пример, у Индији која хронично пати од субфедералне кризе јавног дуга и дефицита, интра-федералне границе се мењају врло често и не нужно на основу етно-језичких критеријума од 1947, а у Швајцарској смо од 1848. имали само једну сепарацију дела кантона Берна у нови кантон Јуру на основу етно-језичког притиска 1978.



да судије уставног суда конзервативно тумаче устав у духу дуалног федерализма у свим питањима,<sup>454</sup> већ само то, да пресуђују у конкретним споровима на тај начин, да се дате пресуде недвосмислено тумаче као подршка начелу "неприхватања избављења" нижих нивоа власти у федерацији.

Притом, још једном наглашавамо, нико не би смео да се завања да је могуће било коју од ових институционалних претпоставки преписати на папир и уградити у правно-политички систем било које државе која пледира на одговорне субфедералне политике. За центрифугални конфедерализам смо видели да је он апсолутно историјски уникатна појава и да га је немогуће вољно репродуковати. Референдумски орочене порезе на федералном нивоу, осим ако нису настали спонтано као у Швајцарској, ниједна централна власт не би прихватила – а имајући у виду да данас све централне власти у свету имају неорочене централне приходе у свом поседу (осим Швајцарске), не можемо замислити неку централну власт која би се одрекла ове привилегије, чисто ради увођења актуелног или будућег реда у федералним финансијама. То би било антирационално са становишта калкулације политичара на сваком нивоу власти. Такође, фискални референдуми у Швајцарској имају непланиране ефекте на одговорни субфедерални јавни дуг и дефицит, јер бирачи гласају на одређени начин, а и мала је вероватноћа да би политичка класа пристала на референдуме који се одржавају само у циљу лимитирања јавне потрошње. Интрафедералну статистику није могуће уставно цементирати, јер би то било недемократски, њено постојање у Швајцарској зависи од мноштва спонтаних и традицијски наслаганих политичких фактора. Конзервативно уставно судство исто није могуће нормама прописати, јер би то било мешање у рад судова и недемократски. Како ће судије пресуђивати у будућности – не може знати и не треба да зна ниједан политичар. Швајцарска зато остаје позитиван изузетак одговорне политике субфедералног јавног дуга и дефицита међу федерацијама, односно политички систем који може бити предмет поштовања и интересовања политичких субјеката и научника, али који се као дупликат нигде не може *плански* поновити.

---

<sup>454</sup> Већ смо, захваљујући Бланкарту, видели да то не мора да буде случај у погледу пресуда суда које се тичу пореске конкуренције између кантона. Видети фусноту бр. 419.

На самом крају, истичемо да смо јасно демонстрирали и зашто је субфедерална криза јавног дуга и дефицита *sui generis* криза федерализма.<sup>455</sup> Речником наслова ове дисертације, дуални федералистички идеал остаје неупитан и ван сваке дебате само у Швајцарској, а кооперативна федералистичка нужност доминира у свим другим федерацијама, са тек повременим кретањем дебатног клатна у правцу дуалног идеала. И то, без изгледа да се та доминација кооперативног над дуалним у федерализму икада доведе у питање путем неког политичког програма, плана, интелектуалног дизајна или сировог волунтаризма.

---

<sup>455</sup> Видети стр. 60-65.

## 7. ДОДАТАК - ВОЈВОДИНА И КОСОВО И МЕТОХИЈА У ЈУГОСЛОВЕНСКОЈ ВЕРЗИЈИ ФЕДЕРАЛИЗМА И СРПСКОГ АСИМЕТРИЧНОГ УРЕЂЕЊА

На самом почетку увода смо истакли да ће, у виду посебног додатка, бити обрађена пажња на искуство аутономних покрајина Војводине и Косова и Метохије у југословенској верзији недемократског федерализма и српског асиметричног уређења.<sup>456</sup> У виду посебног додатка, јер ћемо ове случаје обрадити врло сажето и ван прописаних критеријума на основу којих смо одредили друге случајеве у нашем узорку. Овим додатком, противници федерализације (регионализације) Србије добијају нове аргументе, из једног потпуно новог угла гледања на те феномене - компаративног. Упоредивањем искустава проучаваних федерација у овој дисертацији са историјско-институционалним претпоставкама за федерализацију Србије, видећемо да су све историјске претпоставке које су у другим федерацијама биле "окидач" за каснију кризу јавног дуга и дефицита на снази и у Србији.

Данашња Војводина и Косово и Метохија, пре него што су постале ентитети југословенске федерације, током своје историје никада нису били независне државе, чланице неке конфедерације, тачније, никада нису представљали некакав вид територијалне аутономије унутар предмодерних империјалних целина, чији су део били. Тачно је да су Срби константно тражили територијалну аутономију унутар Хабзбуршке монархије и Аустро-угарске, али те њихове тежње ни формално ни фактички нису биле реализоване, изузев током револуционарних превирања 1848/49, и то само фактички, без икаквог признања од стране централне бечке власти.<sup>457</sup> Што се тиче Османског царства, о било каквој аутономији простора данашњег Косова и Метохије тек није могло бити говора – највећа административна јединица царства је био ејалет (потом вилајет), чији су службеници (валије) били строго подређени централној власти у Истанбулу (султану и Порти).<sup>458</sup> Тек након Првог светског рата, Септембарски устав из 1931. је предвидео стварање бановина, не само као управних,

---

<sup>456</sup> Видети стране бр. 2 и 3.

<sup>457</sup> Љубомирка Кркљуш, "Аутономија Војводине до 1918. године – да ли је постојала, када и каква?", *Анали Правног факултета у Београду*, година LVIII, 2/2010, стр. 33-34.

<sup>458</sup> Милош Јагодић, *Србија и Стара Србија (1839–1868)*, Еволута, 2016, стр. 7-8.

већ и самоуправних територијалних јединица Краљевине Југославије. Тиме би бановине биле не само другостепена управна власт, већ и органи регионалне самоуправе, на чијем челу би био бан кога би постављао краљ, али који би владао на основу одлука непосредно изабраног бановинског већа (доношење уредби са снагом закона на територији бановине). Међутим, пошто никада нису донесени закони који су били неопходни за прецизније дефинисање бановинских надлежности и бановинског функционисања, бановине су у пракси функционисале само као управне јединице, по принципу управне деконцентрације.<sup>459</sup>

Војводина и Косово и Метохија су постали ентитети СФР Југославије кроз чисту деволуцију након Другог светског рата, без икакве раније историје индивидуалне одговорности – што су околности крајње неповољне за настанак институција које спречавају интрафедералну фискалну кризу. Пошто су тај статус имали у апсолутно недемократском контексту једнопартијске комунистичке диктатуре, нећемо се овде бавити његовим формално-правним одликама. Занимају нас само две ствари: 1) случајеви избављења у периоду СФРЈ, 2) случајеви избављења АП Војводине у Републици Србији (демократски контекст).

Прво, како истиче Бошко Мијатовић, у периоду 1973-1980, када је задуженост Југославије повећана чак 4 пута (са 4,7 милијарди на 18,9 милијарди долара), и Војводина је у том периоду повисила свој дуг за једну милијарду долара. Тиме је развијена жива инвестициона активност кроз подизање бројних фабрика и путева у складу са прокламованим начелом брзе индустријализације и модернизације, али притом нико, ни у Војводини ни у Југославији, како истиче Мијатовић, није тада мислио да те кредите мора враћати. Ипак, почетком 1990-их година, све зајмове Војводине је преузела на себе Република Србија, која их и даље плаћа.<sup>460</sup> Као што видимо, овде се ради о директном избављењу од стране српског центра, иако су политичари на власти у АП Војводини константно слали поруке у јавност како је Војводина новцем из свог буџета подмирила све трошкове "развоја" у поменутом

---

<sup>459</sup> Милева Т. Томић, *Правно уређење Дунавске бановине и концепти државноправног статуса Војводине 1929-1941*, Докторска дисертација, Универзитет у Београду – Правни факултет, 2016, стр. 3.

<sup>460</sup> Бошко Мијатовић, "Војвођански (кон)федерализам и економске теме", у: *Досије Аутономна Покрајина Војводина*, (ур: Чедомир Антић), Напредни клуб, Београд, 2014, стр. 129, 132.

периоду. А што се тиче Косова и Метохије, бележимо такође преузимање дугова Косова и Метохије насталих у периоду 1970-1984 – од стране Републике Србије.<sup>461</sup> Како примећује Стојановић, већ 2006. је спољни јавни дуг Србије био 14 милијарди долара, од чега је 1,4 милијарди отпадало на дугове Косова и Метохије. Те косовско-метохијске дугове је већ тада враћала централна српска власт, без икаквих могућности да наплаћује порезе на територији Косова и Метохије због НАТО окупације. Петковић прецизира контекст на примеру укупно 18 зајмова Међународне банке за обнову и развој (*IBRD*) из тзв. Консолидационог зајма Ц – за три зајма СФРЈ је директно одговарала, а код осталих 15 је била гарант (уколико би СФРЈ или држава сукцесор платили зајам банци, онда би АП Косово и Метохија постала њихов дужник).<sup>462</sup> Међутим, до 2006, овај косовско-метохијски дуг у укупном износу од 508 милиона долара је сервисирала централна власт Србије (до тог момента платила преко 107 милиона долара главнице и камате), а не легални (иако дислоцирани) органи покрајине или сецесионистички органи тзв. албанске власти из Приштине.

Друго, након новог Устава Србије из 2006, видимо у пракси систематске случајеве индиректног избегавања Војводине од стране центра у Београду. То је због уставне одредбе (чл. 184) којом се одређује најмања висина буџета Војводине, али не и начин финансирања буџета. Тачније, без обзира што није прецизирано ко је дужан да обезбеди такав буџет или у којој мери да допринесе таквом буџету, у пракси се војвођански буџет већином пуни трансферима из републичког буџета.<sup>463</sup> Пошто се слажемо са Мијатовићем да се ови трансфери не одвијају на основу уставне или законске, већ моралне (политичке) обавезе, можемо закључити да се овде ради о попуни дефицита покрајинског буџета, наравно ванредим путем, без било каквих правних регула (индиректног избегавања). И не само то. Према нашим ранијим истраживањима, осцилације у висини ових трансфера у огромној мери зависе од

---

<sup>461</sup> Ивица Стојановић, "Актуелно стање 'транзиције' привреде Косова и Метохије у оквиру привреде Србије", у: *Срби на Косову и у Метохији*, САНУ – Научни скупови (књига СХП), Београд, 2006, стр. 425; Владимир Петковић, *Колико Србију кошта јавни сектор на Косову и Метохији? – радни документ*, Српски економски форум, Београд, 2017, стр. 7-10.

<sup>462</sup> Од ових 18 зајмова, 9 је искоришћено за реализацију разних пројеката искључиво на територији АП Косово и Метохија, док је осталих 9 коришћено делом за пројекте на подручју АП Косово и Метохија, а делом за пројекте у другим републикама и покрајинама СФРЈ.

<sup>463</sup> Бошко Мијатовић, *op. cit.*, стр. 148-150.

партијских (не)поклапања између покрајинског и централног нивоа.<sup>464</sup> Судећи по периоду 2005-2014, кад је било страначког поклапања у центру и покрајини трансфери су просечно виши за 11,63% годишње у односу на време непоклапања.<sup>465</sup> Ово је истоветно са партијско-електоралним димензијама регионалног избављења у Италији о којој је говорио Дајсон.<sup>466</sup> Без икакве сумње, ова "сива зона" систематског индиректног избављења покрајинског дефицита би играла велику улогу у наставку неодговорне политике. у случају евентуалног федерализовања војвођанског статуса – војвођанским политичарима и онима у центру би било врло скупо и тегобно да скрену са наслеђеног, али "удобног" институционалног колосека који им доноси високу политичку и економску ренту.

Стога, и на нашем домаћем, српском примеру, видимо да они политички субјекти и научна јавност, којима је стало до што већег принципа одговорности у политици, имају само два избора преко којих могу да обезбеде реализацију тог принципа у пракси – или унитарна држава Србија или одвајање покрајина у независне државе. А пошто је само први избор у складу са нашим уставом и елементарним осећајем патриотизма, ми се недвосмислено опредељујемо за њега, односно свим актерима препоручујемо управо то – унитарну државу Србију без федералних јединица и региона, па и без аутономних покрајина, са максимално лоцираном и искључивом одговорношћу централне власти.

---

<sup>464</sup> Марко Пејковић, Петар Матић, "Рационални избор и фискална децентрализација – случај АП Војводина", у: *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, Посебно издање, 2015, стр. 35-52.

<sup>465</sup> С тим, да смо 2008. годину избацили из израчунавања просека због екстерног позитивног шока за војвођански буџет услед приватизације НИС-а, а партијско поклапање од маја 2016. до данас овде не помињемо, због оскудности информација (буџетске расходе Војводине знамо само до септембра 2017).

<sup>466</sup> Видети страну бр. 171 ове дисертације.

## ЛИТЕРАТУРА

Књиге и чланци:

- 1) Abbot, Carl, *Political Terrain Washington D.C. – from Tidewater Town to Global Metropolis*, The University of North Carolina Press, 1999.
- 2) Ahmad, Junaid, "Creating Incentives for Fiscal Discipline in the New South Africa", у: *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (уп. Jonathan Rodden et al.), The MIT Press, Cambridge-London, 2003.
- 3) Alden, Dauril, "Late colonial Brazil, 1750—1808", у: *Colonial Brazil*, (уп. Leslie Bethel), Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
- 4) Ambrosanio, Maria Flavia, Bordignon, Massimo, Cerniglia, Floriana, *Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy*, Working paper, Istituto di Economia e Finanza - Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, December 2008.
- 5) Andrews, Charles M., *Narratives of the Insurrections 1675-1690*, Charles Scribner's Sons, New York, 1915.
- 6) Aviña, Alexander, *Specters of Revolution: Peasant Guerrillas in the Cold War Mexican Countryside*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- 7) Avril, Pierre, Gicquel, Jean, *Droit parlementaire*, Montschrestien, Paris, 2010.
- 8) Barber, Benjamin R., *The Death of Communal Liberty: A History of Freedom in a Swiss Mountain Canton*, Princeton University Press, Princeton, 1974.
- 9) Barman, Roderick, *Brazil: The Forging of a Nation 1798-1852*, Stanford University Press, Stanford, 1998.
- 10) Beach, Walter G., "The Australian Federal Constitution", *Political Science Quarterly*, Vol. 14, No. 4, 1899.
- 11) Bedjaoui, Mohammed, "Succession of States in respect of matters other than treaties", у: *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II(1), United Nations, 1977.

- 12) Bednar, Jenna, *The Robust Federation – Principles of Design*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.
- 13) Benz, Arthur, "Dimensions and dynamics of federal regimes", y: *Federal Dynamics – Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, (yp: Arthur Benz, Jörg Broschek), Oxford University Press, Oxford, 2013.
- 14) Bessard, Pierre, "Switzerland's Reformed Fiscal Equalization System", y: *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States*, (yp: Jason Clemens and Niels Veldhuis), Fraser Institute, Vancouver, 2013.
- 15) Bethell, Leslie, *Brazil: Empire and Republic 1822-1930*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- 16) Bhatt, Antra, Scaramozzino, Pasquale, "Federal Transfers and Fiscal Discipline in India: An Empirical Evaluation", *Public Finance Review*, Vol. 43(1), 2015.
- 17) Biaggini, Giovanni, "Federalism, Subnational Constitutional Arrangements, and the Protection of Minorities in Switzerland", y: *Federalism, Subnational Constitutions, and Minority Rights*, (yp: George Alan Tarr, Robert Forrest Williams, Joseph Marko), Praeger, Westport-London, 2004.
- 18) Biela, Jan, Hennl, Annika, Kaiser, André, *Policy Making in Multilevel Systems: Federalism, Decentralisation, and performance in the OECD countries*, ECPR Press, Colchester, 2013.
- 19) Birdal, Mehmet Sinan, *The Holy Roman Empire and the Ottomans: From Global Imperial Power to Absolutist States*, I.B. Tauris, London-New York, 2011.
- 20) Blakey, Roy G., Blakey, Gladys C., *The Federal Income Tax*, The Lawbook Exchange, New Jersey, 2006.
- 21) Blankart, Charles B., *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, Franz Vahlen GmbH, 2012.
- 22) Blankart, Charles B., *An Economic Theory of Switzerland*, CESifo Working Paper Series - DICE Report, No. 3646, 3/2011.
- 23) Blöchliger, Hansjörg et al., *OECD Territorial Reviews: Switzerland*, OECD, Paris, 2002.



- 24) Booker, Keven, Glass, Arthur, "The Engineers Case", y: *Australian Constitutional Landmarks*, (yp: H. P. Lee, George Winterton), Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- 25) Botham, Howitt Mary, *A Popular History of the United States of America*, Harper & Brothers, New York, 1860.
- 26) Boyer, Paul S. et al., *The Enduring Vision: A History of the American People*, Wadsworth, Boston, 2014.
- 27) Bradbury, Katharine, *State Government Budgets and the Recovery Act*, Public Policy Briefs, Federal Reserve Bank of Boston, No. 10-1, 2010.
- 28) Braun, Dietmar, Ruiz-Palmero, Christian, Schnabel, Johanna, *Consolidation Policies in Federal States: Conflicts and Solutions*, Routledge, New York, 2017.
- 29) Brown, Jonathan C., *A Brief History of Argentina*, Facts On File, New York, 2013.
- 30) Bruce, Philip Alexander, *Institutional History of Virginia in the Seventeenth Century*, Volume II, G.P. Putnam's Sons, New York and London, 1910.
- 31) Buchanan, James M., *Public Principles of Public Debt*, Liberty Fund, Indianapolis, 1999.
- 32) Burgess, Michael, *Comparative Federalism – Theory and Practice*, Routledge, New York, 2006.
- 33) Burki, Shahid Javed et al., *Beyond the Center: Decentralizing the State*, World Bank, Washington D.C., 1999.
- 34) Cameron, R.J., *Official Year Book of Australia*, No. 61 (1975 and 1976), Australian Bureau of Statistics, Canberra, 1976.
- 35) Cardoso, Fernando Henrique, Faletto, Enzo, *Dependency and Development in Latin America*, University of California Press, Los Angeles-London, 1979.
- 36) Carlino, Gerald, Robert Inman, *A Narrative Analysis of post-World War II Changes in Federal Aid*, Research Department – Federal Reserve Bank of Philadelphia, 2013.
- 37) Carrillo, Gerardo, González, José, *State of Michoacan - Full Rating Report*, Fitch Ratings, New York, 2012.
- 38) Chand, S.N., *Public Finance*, Atlantic, New Delhi, 2008.

- 39) Clerc, John, "The New Swiss Constitution", y: *Constitutional and Parliamentary Information*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000.
- 40) Cogliano, Francis D., *Revolutionary America, 1763-1815: A Political History*, Routledge, London and New York, 2000.
- 41) Cotta, Maurizio, Luca Verzichelli, *Political Institutions in Italy*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- 42) Craven, Greg, "A Liberal Federation and a Liberal Constitution", y: *Liberalism and the Australian Federation*, (yp: J. R. Nethercote), The Federation Press, Sydney, 2001.
- 43) Cross, Jack, *Great Central State: The Foundation of the Northern Territory*, Wakefield Press, Kent Town, 2011.
- 44) Dardanelli, Paolo, "Institutional adaptation and symbolic constraints", y: *Switzerland and the European Union: A close, contradictory and misunderstood relationship*, (yp: Clive H. Church), Routledge, New York-London, 2007.
- 45) De Carvalho Santos, Joanilson, *Fiscal federalism in Brazil: the importance of data disclosure of subnational governments*, Proceedings of the Sixth IFC Conference on Statistical issues and activities in a changing environment, Basel, 28-29 August 2012.
- 46) Di Matteo, Livio, *A Federal Fiscal History – Canada (1867–2017)*, Fraser Institute, 2017.
- 47) Diamond, Larry, "Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes", *Journal of Democracy*, 13(2), 2002.
- 48) Ђорђевић, Снежана, *Анализе јавних политика*, Факултет политичких наука – Чигоја Штамп, Београд, 2009.
- 49) Doeker, Günther, *The Treaty-Making Power in the Commonwealth of Australia*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1966.
- 50) Dougherty, Keith L., *Collective Action under the Articles of Confederation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- 51) Dougherty, Sean, Sanchez, Aida Caldera, Valdivia de Richter, Carla, *OECD Economic Surveys: Mexico 2013*, OECD, 2013.

- 52) Duiker, William J., Spielvogel, Jackson J., *World History*, vol. II, Cengage Advantage Books, Boston, 2016.
- 53) Dumont, Hugues et al., "Kingdom of Belgium", y: *Distribution of powers and responsibilities in federal countries - A global dialogue on federalism*, Volume II, (yp: Akhtar Majeed), McGill-Queen's University Press, Montreal, 2006.
- 54) Dyson, Kenneth H. F., *States, Debt, and Power: 'saints' and 'sinners' in European History and Integration*, Oxford University Press, Oxford, 2014.
- 55) Edmonds-Poli, Emily, Shirk, David A., *Contemporary Mexican Politics*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 2012.
- 56) Edwards, Chris, "Fiscal Federalism in the United States", y: *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland, and the United States*, (yp: Jason Clemens, Niels Veldhuis), Fraser Institute, 2013.
- 57) Elazar, Daniel, *American Federalism: A View from the States*, Crowell, New York, 1966.
- 58) Elazar, Daniel J., *Federalism: an overview*, HSRC Publishers, Pretoria, 1995.
- 59) Elliot, Jonathan, *The Funding System of the United States and of Great Britain*, Blair and Rives, Washington, 1845.
- 60) English, William B., "Understanding the Costs of Sovereign Default: American State Debts in the 1840's", *The American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 86, No. 1, 1996.
- 61) Espierrez, Miguel Angel Cabellos, "The Competences and Faculties of the Autonomous Communities in the Area of Justice: Progress, Limits, and Alternatives for Reformulation", y: *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*, (yp: Alberto Lopez-Basaguren, Leire Escajedo San Epifanio), Springer, Berlin-Heidelberg, 2013.
- 62) Erk, Jan, "Austria: A Federation without Federalism", *Publius*, Vol. 34 (No. 1), 2004.
- 63) Ertl, Alan W., *Toward an Understanding of Europe: A Political Economic Précis of Continental Integration*, Universal Publishers, Boca Raton, 2008.
- 64) Federer, William J., *The Interesting History of the Income Tax*, Amerisearch, 2004.

- 65) Feeley, Malcolm M., Rubin, Edward, *Federalism – Political Identity and Tragic Compromise*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2008.
- 66) Feld, Lars P. et al., *Sovereign Bond Market Reactions to Fiscal Rules and No-Bailout Clauses – The Swiss Experience*, Documents de Treball de l'IEB 2013/27, Barcelona, 2013.
- 67) Ferguson, E. James, *The Power of the Purse: A History of American Public Finance 1776-1790*, The University of North Carolina Press, 1961.
- 68) Ferrara, Antonio, Scarpone, Davide, "The Special Regions and the Autonomous Provinces", y: *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Processes*, (yp: Stelio Mangiameli), Springer, Cham-Heidelberg-New York-London-Dordrecht, 2014.
- 69) Fleiner, Thomas, Misic, Alexander, Töpperwien, Nicole, *Swiss Constitutional Law*, Kluwer, The Hague, 2005.
- 70) Foster, Lynn V., *A Brief History of Mexico*, Facts On File, New York, 2010.
- 71) Franklin, Fowler Lloyd, "Virginia's pursuit of self-government: the effects of the civil war and interregnum on England's first successful colony in North America, 1652-1660", *College of Arts & Sciences Senior Honors Theses*, Paper 38, 2014.
- 72) Frieden, Jeffrey, *Lessons for the euro from early American monetary and financial history*, Bruegel, Brussels, 2016.
- 73) Friedrich, Carl, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, Pall Mall P, London, 1968.
- 74) Gagales, Anastassios et al., *Switzerland: Selected Issues*, International Monetary Fund, Washington D.C., 2005.
- 75) Galligan, Brian, "The Australian High Court's Role in Institutional Maintenance and Development", y: *Interpreting Constitutions: Theories, Principles and Institutions*, (yp: Charles Sampford, Kim Preston), The Federation Press, Sydney, 1996.
- 76) Garavaglia, Juan Carlos, "Bureaucracy in the State Building Process in Latin America in the First Half of the Nineteenth Century", y: *Latin American Bureaucracy and the State Building Process (1780-1860)*, (yp: Juan Carlos

- Garavaglia, Juan Pro Ruiz), Cambridge Scholars Publishing, Newcastle upon Tyne, 2013.
- 77) Gerston, Larry N., *American Federalism*, M.E. Sharpe, Armonk-London, 2007.
- 78) Gilbert, R. S., *The Australian Loan Council in Federal Fiscal Adjustments (1890-1965)*, Australian National University Press, Canberra, 1973.
- 79) Gobetti, Sérgio Wulff, Orair, Rodrigo Octávio, "Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data", *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 37, nº 2 (147), 2017.
- 80) Goldsworthy, Jeffrey, "Australia: Devotion to Legalism", y: *Interpreting Constitutions - A Comparative Study*, (yp: Jeffrey Goldsworthy), Oxford University Press, Oxford, 2006.
- 81) Gordo, Luis, Hernández de Cos, Pablo, Pérez, Javier J., "Developments in Spanish Public Debt Since the Start Of The Crisis", *Economic Bulletin*, Banco de España, July-August 2013.
- 82) Grab, Alexander, *Napoleon and the Transformation of Europe*, Palgrave Macmillan, Houndmills-Basingstoke, 2003.
- 83) Grant, Susan-Mary, *A Concise History of the United States of America*, Cambridge University Press, New York, 2012.
- 84) Gray, Erin, "Employment Insurance Act", y: *Encyclopedia of Canadian Social Work*, (yp: Francis J. Turner), Wilfrid Laurier University Press, Waterloo-Ontario, 2005.
- 85) Grieco, Viviana L., *The Politics of Giving in the Viceroyalty of Rio de la Plata: Donors, Lenders, Subjects, and Citizens*, University of new Mexico Press, Albuquerque, 2014.
- 86) Gruber, Jonathan, *Public Finance and Public Policy*, Worth Publishers, New York, 2011.
- 87) Guzzi-Heeb, Sandro, "Joseph-Samuel Farinet and the 'Modern State': Banditry, Patronage and Resistance in Nineteenth-Century Valais", y: *Empowering Interactions: Political Cultures and the Emergence of the State in Europe 1300-1900*, (yp: Wim Blockmans et al.), Ashgate, Farnham-Burlington, 2009.

- 88) Hallerberg, Mark, *Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU*, Cornell University Press, Ithaca-London, 2004.
- 89) Хамилтон, Александар, Медисон, Џемс, Џеј, Џон, *Федералистички списи*, Радничка штампа, Београд, 1981.
- 90) Hamnett, Brian, *A Concise History of Mexico*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- 91) Хантингтон, Самјуел П., *Трећи талас*, ЦИД, Подгорица, 2004.
- 92) Hart, John Mason, *Revolutionary Mexico: The Coming and Process of the Mexican Revolution*, University of California Press, Berkeley, 1987.
- 93) Henderson, James D. et al., *A Reference Guide to Latin American History*, M.E. Sharpe, Armonk-London, 2000.
- 94) Henning, C. Randall, Kessler, Martin, *Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union*, Bruegel, Brussels, 2012.
- 95) Higgins, Benjamin, "Public Investment and Full Employment", у: *Origins of Macroeconomics*, Volume X, (ур: Robert W. Dimand), Routledge, London-New York, 2002.
- 96) Hogg, Peter W., "Formal Amendment of the Constitution of Canada", *Law and Contemporary Problems*, 55 (1), 1992.
- 97) Hoppe, Hans-Hermann, *Democracy – The God That Failed*, Transaction Publishers, New Brunswick and London, 2007.
- 98) Hornbuckle, Adam R., "The Commonwealth of Virginia", у: *The Uniting States*, (ур: Benjamin F. Shearer), Volume 3, Greenwood Press, Westport-London, 2004.
- 99) Horne, Nicholas, *Northern Territory statehood: major constitutional issues*, Parliament of Australia - Department of Parliamentary Services, no. 21, 2008.
- 100) Huber, Max, "The Intercantonal Law of Switzerland (Swiss Interstate Law)", *The American Journal of International Law*, Vol. 3, No. 1, 1909.
- 101) Hueglin, Thomas O., Fenna, Alan, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, University of Toronto Press, 2015.
- 102) Hutchinson, Thomas, *The History of the Province of Massachusetts-Bay*, Thomas & John Fleet, Cornhill, 1767/1828.

- 103) Hyman, David N., *Public Finance – A Contemporary Application of Theory to Practice*, South-Western, Mason, 2011.
- 104) Јагодић, Милош, *Србија и Стара Србија (1839–1868)*, Еволута, 2016.
- 105) James, Denis, *Federal–State Financial Relations: The Deakin Prophecy*, Research Paper No. 17 (1999–2001), Commonwealth of Australia - Department of the Parliamentary Library, 2001.
- 106) James, Denis, *The Australian Loan Council*, Department of the Parliamentary Library – Parliament of the Commonwealth of Australia, 1993.
- 107) Jay TePaske. John, "Integral to Empire – The Vital Peripheries of Colonial Spanish America", у: *Negotiated Empires: Centers and Peripheries in the Americas 1500–1820*, (ур: Christine Daniels, Michael V. Kennedy), Routledge, New York-London, 2002.
- 108) Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1929.
- 109) Jenkner, Eva, Zhongjin Lu, *Sub-National Credit Risk and Sovereign Bailouts—Who Pays the Premium?*, IMF, Working Paper, 2014.
- 110) Jennes, Geert, *Has Belgian fiscal decentralisation reduced the size of government and the budget deficit?*, Discussion Paper 42, Vives- KU Leuven, 2014.
- 111) Jochimsen, Beate, "Fiscal Federalism in Germany: Problems, Proposals and Chances for Fundamental Reforms", у: *German Federalism in Transition: Reforms in a Consensual State*, (ур: Carolyn Rowe, Wade Jacoby), Routledge, New York, 2010.
- 112) Joffe, Marc, *Provincial Solvency and Federal Obligations*, Macdonald-Laurier Institute, 2012.
- 113) Johnson, H.B., "Portuguese settlement 1500-1580", у: *Colonial Brazil*, (ур: Leslie Bethell), Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
- 114) Jonas, Jiri, *Great Recession and Fiscal Squeeze at U.S. Subnational Government Level*, International Monetary Fund, 2012.
- 115) Јовичић, Миодраг, *Савремени федерализам*, Службени Гласник, Београд, 2006.

- 116) Karpowicz, Izabela, Mulas-Granados, Carlos, "Stretching The Limits: The Evolution of Subnational Public Finances in Brazil", y: *Brazil: Selected Issues*, (yp: C. Góes et al.), International Monetary Fund, Washington D.C., 2016.
- 117) Kincaid, G. Russell, "Different lessons For Europe from American financial history – a counterpoint to Mr. Gaspar", *Journal of European Integration*, Taylor & Francis, 2016.
- 118) Kirchgassner, Gebhard, "Swiss Confederation", y: *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*, (yp: Anwar Shah), McGill-Queen's Press, London, 2007.
- 119) Kirchgässner, Gebhard, "Sustainable Fiscal Policy in a Federal State: The Swiss Example", *Swiss Political Science Review*, 11(4), 2005.
- 120) Kirchgässner, Gebhard, *Fiscal Institutions at the Cantonal Level in Switzerland*, Discussion Paper no. 2013-04, University of St. Gallen, February 2013.
- 121) Klett, Joseph R., *Using the Records of the East and West Jersey Proprietors*, New Jersey State Archives, 2014.
- 122) Кркљуш, Љубомирка, "Аутономија Војводине до 1918. године – да ли је постојала, када и каква?", *Анали Правног факултета у Београду*, година LVIII, 2/2010.
- 123) Kulke, Hermann, Rothermund, Dietmar, *A History of India*, Routledge, London-New York, 2004.
- 124) Lacina, Bethany, *Rival Claims: Ethnic Violence and Territorial Autonomy Under Indian Federalism*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2017.
- 125) Lancaster, Bruce, *The American Revolution*, Mariner Book, Boston-New York, 2001.
- 126) Lang, Isa, Quinlan, Maureen, "Maine Prestatehood Legal Materials", y: *Prestatehood Legal Materials: A Fifty-State Research Guide*, (yp: Michael G. Chiorazzi, Marguerite Most), The Haworth Press, New York, London, Oxford, 2005.



- 127) Lang, Theodore F., *Loyal West Virginia from 1861 to 1865*, The Deutsch Publishing, Baltimore, 1895.
- 128) Laursen, Finn, "Federalism: From Classical Theory to Modern Day Practice in the EU and Other Polities", y: *The EU and Federalism – Polities and Policies Compared*, (yp: Finn Laursen), Ashgate, Farnham, 2011.
- 129) Lerner, Abba P., "The Burden of Debt", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 43, No. 2, 1961.
- 130) Lessof, Alan, "Washington, DC 1828-1854", y: *Cities in American Political History*, (yp: Richardson Dilworth), CQ Press, Thousand Oaks, 2011.
- 131) Levitsky, Steven, Way, Lucan A., *Competitive Authoritarianism - Hybrid Regimes After the Cold War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- 132) Lewis, Daniel K., *The History of Argentina*, Greenwood Press, London, 2001.
- 133) Lijphart, Arend, *Democracy in plural societies*, Yale University Press, New Haven, 1977.
- 134) Locks, Catherine, Mergel, Sarah, Roseman, Pamela, Spike, Tamara, *History in the Making: A History of the People of the United States of America to 1877*, The University Press of North Georgia, 2013.
- 135) Loosli, Patrick et al., *Die Mehrwertsteuer: eine praxisorientierte Darstellung mit zahlreichen Beispielen*, Compendio Bildungsmedien AG, Zürich, 2003.
- 136) López, Adalberto, *The Colonial History Of Paraguay: The Revolt Of The Comuneros 1721-1735*, Transaction Publishers, New Brunswick-London, 2009.
- 137) Manoel, Alvaro et al., "Brazil: The Subnational Debt Restructuring of the 1990s - Origins, Conditions, and Results", y: *Until Debt Do Us Part - Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, (yp: Otaviano Canuto, Lili Liu), The World Bank, Washington, 2013.
- 138) Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, Службени Гласник, Београд, 2000.

- 139) Mauro, Frederic, "Political and economic structures of empire 1580-1750", y: *Colonial Brazil*, (yp: Leslie Bethel), Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
- 140) Mauro, Luciano, Buiatti, Cesare, Carmeci, Gaetano, *The Origins of the Sovereign Debt of Italy: a Common Pool Issue?*, Working Papers 2012/12, CRENOS, Cagliari-Sassari, 2012.
- 141) McCarten, William J., "The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States", y: *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, (yp: Jonathan Rodden, Gunnar S. Eskeland, Jennie Litvack), The MIT Press, Cambridge-London, 2003.
- 142) McMenemy, John, *The Language of Canadian Politics: A Guide to Important Terms and Concepts*, Wilfrid Laurier University Press, Waterloo-Ontario, 2006.
- 143) Meade, Teresa A., *A Brief History of Brazil*, Checkmark Books, New York, 2004.
- 144) Mecham, J. Lloyd, "The Origins of Federalism in Mexico", *The Hispanic American Historical Review*, Volume 18, Issue 2, 1938.
- 145) Mecham, J. Lloyd, "Mexican Federalism-Fact or Fiction?", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 208, Mexico Today, 1940.
- 146) Menon, P. K., "The Succession of States and the Problem of State Debts", *Boston College Third World Law Journal*, Volume 6, Issue 2, 1986.
- 147) Menon, V.P., *The Story Of The Integration Of The Indian States*, Orient Longmans, Bombay, 1956.
- 148) Mihm, Stephen, "Funding the Revolution: Monetary and Fiscal Policy in Eighteenth-Century America", y: *The Oxford Handbook of the American Revolution*, (yp: Edward G. Gray, Jane Kamensky), Oxford University Press, 2013.
- 149) Мијатовић, Бошко, "Војвођански (кон)федерализам и економске теме", y: *Досије Аутономна Покрајина Војводина*, (yp: Чедомир Антић), Напредни клуб, Београд, 2014.

- 150) Miller, Sarah, "Amendment Process", y: *The U.S. Justice System: Law and constitution in early America*, (yp: Steven Harmon Wilson), ABC-CLIO, Santa Barbara-Denver-Oxford, 2012.
- 151) Moses, Bernard, *The Spanish dependencies in South America. An introduction to the history of their civilisation*, vol. I, Smith, Elder & Co., London, 1914.
- 152) Moses, Bernard, *The Spanish dependencies in South America. An introduction to the history of their civilisation*, vol. II, Harper Brothers, New York-London, 1914.
- 153) Müller, Thomas Christian, "Switzerland 1847/49: A Provisional, Successful End of a 'Democratic Revolution'?", y: *Europe in 1848: Revolution and Reform*, (yp: Dieter Dowe et al.), New York-Oxford, 2008.
- 154) Mustapha, Abdul Raufu, "Nigeria since 1999 – A Revolving Door Syndrome or the Consolidation of Democracy?", y: *Turning Points in African Democracy*, (yp. Abdul Raufu Mustapha, Lindsay Whitfield), James Currey, Woodbridge, 2009.
- 155) Nicolini, Juan Pablo et al., *Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments And the Bailout Problem: The Case of Argentina*, Inter-American Development Bank, Washington DC, 2002.
- 156) Niemeyer, E.V., *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916–1917*, Institute of Latin American Studies, University of Texas Press, Austin, 1974.
- 157) Nordlinger, Eric A., *Conflict Regulation in Divided Societies*, Harvard University – Center for International Affairs, Cambridge MA, 1972.
- 158) O' Neill, J.P., *Official Year Book of Australia*, No. 59 (1973), Australian Bureau of Statistics, Canberra, 1974.
- 159) Oates, Wallace, "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", y: *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*, (yp: G. Brennan et al.), Australian National University Press, Sydney, 1988.

- 160) Obydenkova, Anastassia, Wilfried Swenden, "Autocracy-Sustaining Versus Democratic Federalism: Explaining the Divergent Trajectories of Territorial Politics in Russia and Western Europe", *Territory, Politics, Governance* (1:1), 2013.
- 161) Osiander, Andreas, *The States System of Europe 1640-1990*, Clarendon Press, Oxford, 2004.
- 162) Palomba, Geremia et al., "Financing of central and subnational governments", у: *Designing a European Fiscal Union – Lessons from the experience of fiscal federations*, (ур: Carlo Cottarelli, Martine Guerguil), Routledge, London-New York, 2015.
- 163) Parsons, Craig, *How to Map Arguments in Political Science*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- 164) Payne, Stanley G., *Spain - A Unique History*, The University of Wisconsin Press, Madison, 2008.
- 165) Пејковић, Марко, Матић, Петар, "Рационални избор и фискална децентрализација – случај АП Војводина", у: *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, Посебно издање, 2015.
- 166) Петковић, Владимир, *Колико Србију кошта јавни сектор на Косову и Метохији? – радни документ*, Српски економски форум, Београд, 2017.
- 167) Pierson, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000.
- 168) Potter-MacKinnon, Janice, *Minding the Public Purse: the fiscal crisis, political trade-offs, and Canada's future*, McGill-Queen's University Press, 2003.
- 169) Powell, James, *A History of the Canadian Dollar*, Bank of Canada, 2005.
- 170) Prasad, Abha, "Subnational Debt Restructuring in India", у: *Subnational Debt Management and Restructuring – Lessons From International Experience*, (ур: Satu Kahkonen, Sudarshan Gooptu), Ministry of Finance People's Republic of China – World Bank Group, 102612, 2015.
- 171) Prasad, Rangarajan and Abha, "Managing State Debt and Ensuring Solvency: The Indian Experience", у: *Until debt do us part: subnational debt*,

- insolvency, and markets*, (yp: Otaviano Canuto, Lili Liu), The World Bank, Washington D.C., 2013.
- 172) Раичевић, Божидар, *Јавне финансије*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2008.
- 173) Rao, R. Sudarsana, *Federal Fiscal Transfers in India*, S.B. Nangia, New Delhi, 1996.
- 174) Revilla, Ernesto, "Subnational Debt Management in Mexico: A Tale of Two Crises", у: *Until debt do us part: subnational debt, insolvency, and markets*, (yp: Otaviano Canuto, Lili Liu), The World Bank, Washington, 2013.
- 175) Richer, Karine, *The Federal Spending Power*, Canada – Library of Parliament, 2007.
- 176) Riendeau, Roger, *A Brief History of Canada*, Facts On File, New York, 2007.
- 177) Robinson, Charles, *New South Wales: the Oldest and Richest of the Australian Colonies*, Thomas Richards, Sydney, 1873.
- 178) Rodden, Jonathan A., *Hamilton's Paradox – The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, New York, 2006.
- 179) Romainville, Céline, "Dynamics of Belgian Plurinational Federalism: A Small State Under Pressure", *Boston College International & Comparative Law Review*, Vol. 38, 2015.
- 180) Román, José Antonio Sánchez, *Taxation and Society in Twentieth-Century Argentina*, Palgrave MacMillan, New York, 2012.
- 181) Rosenn, Keith S., "Federalism in Brazil", *Duquesne Law Review*, 43 (577), 2005.
- 182) Saiegh, Sebastian, Mariano Tommasi, *Argentina's Federal Fiscal Institutions: A Case Study in the transaction-cost theory of politics*, Prepared for the Conference on "Modernization and Institutional Development in Argentina", PNUD, Buenos Aires, May 20-21, 1998.
- 183) Sandulli, Aldo, *Diritto processuale amministrativo*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2007.

- 184) Saunders, Cheryl, "Government Borrowing in Australia", *Melbourne University Law Review*, Vol. 17, 1989.
- 185) Schlesinger, Arthur Meier, *The Coming of the New Deal (1933-1935)*, A Mariner Book, Boston, 2003.
- 186) Schorderet, Pierre-Antoine, "Do Political Parties Matter? Direct Democracy and Electoral Struggles in Switzerland in the Nineteenth Century", y: *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe – Concepts and Histories*, (yp: Tuija Pulkkinen, José María Rosales), Ashgate, Farnham, 2008.
- 187) Schrad, Mark Lawrence, "Constitutional Blemishes: American Alcohol Prohibition and Repeal as Policy Punctuation", *The Policy Studies Journal*, Vol. 35, No. 3, 2007.
- 188) Schrijver, Frans, *Regionalism After Regionalisation: Spain, France and the United Kingdom*, Amsterdam University Press, 2006.
- 189) Schröder, Peter, "The Constitution of the Holy Roman Empire after 1648: Samuel Pufendorf's Assessment in his Monzambano", *The Historical Journal*, Volume 42-04, 1999.
- 190) Schütze, Robert, *From Dual to Cooperative Federalism – The Changing Structure of European Law*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- 191) Schwartz, Stuart B., "Plantations and peripheries, c. 1580 - c. 1750", y: *Colonial Brazil*, (yp: Leslie Bethel), Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
- 192) Schwartzwald, Jack L., *The Collapse and Recovery of Europe 476–1648*, McFarland&Company, Jefferson, 2016
- 193) Seitz, Helmut, *Subnational government bailouts in Germany*, ZEI working paper No. B 20, Bonn, 1999.
- 194) Sen, S. N., *History - Modern India*, New Age International, New Delhi, 2006.
- 195) Sherlock, Molly F., Donald J. Marples, *Overview of the Federal Tax System*, Congressional Research Service, Washington DC, 2014.

- 196) Sherman, Gordon E., "The Maintenance of Swiss Neutrality in the Present War", *University of Pennsylvania Law Review*, Volume 65 (4), 1917.
- 197) Shortell, Christopher, *Rights, Remedies, and the Impact of State Sovereign Immunity*, State University of New York Press, Albany, 2008.
- 198) Shumway, Nicolas, *The Invention of Argentina*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles, 1991.
- 199) Silva, Andree Mansuy-Diniz, "Imperial re-organization 1750—1808", y: *Colonial Brazil*, (yp: Leslie Bethel), Cambridge University Press, Cambridge, 1987.
- 200) Smith, Julie P., "Australian State Income Taxation: A Historical Perspective", *Australian Tax Forum*, 2015.
- 201) Snyder, Jack, *From Voting To Violence : Democratization and Nationalist Conflict*, Norton, New York, 2000.
- 202) Spahn, Paul Bernd, "Intergovernmental Transfers: The Funding Rule and Mechanisms", y: *Fiscal Equalization – Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*, (yp: Jorge Martinez-Vasquez, Bob Searle), Springer, New York, 2007.
- 203) Stanley, Robert, *Dimensions of Law in the Service of Order - Origins of the Federal Income Tax 1861-1913*, Oxford University Press, New York, 1993.
- 204) Starck, Christian, "Idee und Struktur des Föderalismus im Lichte der Allgemeinen Staatslehre", y: *Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt, Band I - Grundlagen des Föderalismus und der deutsche Bundesstaat*, (yp: Ines Härtel), Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 2012.
- 205) Steinberg, Jonathan, *Why Switzerland?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.
- 206) Steinmo, Sven, "Historical institutionalism", y: *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, (yp: Donatella della Porta, Michael Keating), Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

- 207) Stepan, Alfred C., "Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model", *Journal of Democracy*, 10 (4), 1999.
- 208) Stieber, Joachim W., *Pope Eugenius IV, the Council of Basel and the Secular and Ecclesiastical Authorities in the Empire*, E.J. Brill, Leiden, 1978.
- 209) Стојановић, Ивица, "Актуелно стање 'транзиције' привреде Косова и Метохије у оквиру привреде Србије", у: *Срби на Косову и у Метохију*, САНУ – Научни скупови (књига СХИ), Београд, 2006.
- 210) Studart, Rogerio, Ramos, Luma, *Financing Sustainable Infrastructure in the Americas*, Global Economic Governance Initiative, Boston, 2016.
- 211) Sylla, Richard, "Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets", у: *Founding Choices: American economic policy in the 1790s*, (ур: Douglas A. Irwin and Richard Sulla), The University of Chicago Press, Chicago, 2011.
- 212) Taleb, Nassim Nicholas, *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*, Random House, New York, 2007.
- 213) Taylor, A.J.P., *The Habsburg Monarchy 1809-1918*, Hamish Hamilton, London, 1947.
- 214) Tirado, Ignacio, "At the core of the sovereign crisis in Spain: restructuring subnational debt versus internal bailout", *Capital Markets Law Journal*, Volume 9, Issue 1, 2014.
- 215) Томић, Милева Т., *Правно уређење Дунавске бановине и концепти државноправног статуса Војводине 1929-1941*, Докторска дисертација, Универзитет у Београду – Правни факултет, 2016.
- 216) Toth, Federico, *Health Care Regionalization in Italy*, 23rd World Congress of Political Science, Montréal, July 19-14, 2014.
- 217) Trechsel, Alexander H., Kriesi, Hanspeter, "Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system", у: *The Referendum Experience in Europe*, (ур: Michael Gallagher, Pier Vincenzo Uleri), Macmillan Press, London, 1996.



- 218) Trumbull, Benjamin, *A Complete History of Connecticut: Civil and Ecclesiastical*, Maltby, Goldsmith and Co. and Wadsworth, New Haven, 1818.
- 219) Ulbrich, Holley H., *Public Finance in Theory and Practice*, Routledge, London and New York, 2011.
- 220) Upshur, Jiu-Hwa L. et al., *World History: Since 1500: The Age of Global Integration II*, Wadsworth, Boston, 2012.
- 221) Vo, Duc, *The Economics of Measuring Fiscal Decentralisation – Part II*, Discussion Paper 08.14, The University of Western Australia, 2008.
- 222) Von Wright, Colonel, Hozier, M. Henry, *Campaign of 1866 in Germany - The Prussian Official History*, The Naval & Military Press Ltd, Uckfield, 2005.
- 223) Wagner, Adolph, "The National Debt of the German Empire", *The North American Review*, Vol. 174, No. 547, 1902.
- 224) Wagner, Richard E., "Who Owes What, and to Whom? Public Debt, Ricardian Equivalence, and Governmental Form", *The Review of Austrian Economics*, Vol. 9, No.2, 1996.
- 225) Wallis, John J., Oates, Wallace, "The Impact of the New Deal on American Federalism", y: *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, (yp: Michael D. Bordo, Claudia Goldin, Eugene N. White), University of Chicago Press, 1998.
- 226) Weir, David A., *Early New England: A Covenanted Society*, Wm. B. Eerdmans Publishing Co., Grand Rapids, 2005.
- 227) West, Barbara A., Frances T. Murphy, *A Brief History of Australia*, Facts On File, New York, 2010.
- 228) Whaley, Joachim, *Germany and the Holy Roman Empire*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- 229) Wheare, K. C., *Federal Government*, Oxford University Press, Oxford, 1963.
- 230) White, G. Edward, *The Constitution and the New Deal*, Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 2000.

- 231) Williamson, David G., *Bismarck and Germany: 1862-1890*, Routledge, Abingdon-New York, 2011.
- 232) Wilson, Peter H., *The Thirty Years War: Europe's Tragedy*, Harvard University Press, Cambridge, 2009.
- 233) Wilson, Peter H., *Heart of Europe: A History of the Holy Roman Empire*, Harvard University Press, Cambridge, 2016.
- 234) Woodcock, George, "Regional Government: The Italian Example", *Public Administration*, December 1967.
- 235) Zariski, Raphael, "The Establishment of the Kingdom of Italy as a Unitary State: A Case Study in Regime Formation", *Publius*, Vol. 13, No. 4, 1983.
- 236) Zimmer, Oliver, *A Contested Nation: History, Memory and Nationalism in Switzerland 1761-1891*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- 237) Zschokke, Heinrich, Zschokke, Emil, *The History of Switzerland - For the Swiss People*, C.S. Francis & CO, New York, 1855.

Збирке правних аката и докумената:

- 1) *Constitutional Law: Comprizing the Declaration of Independence; the Articles of Confederation; the Constitution of the United States; and the Constitutions of the Several States*, Gales & Seaton, Washington, 1820.
- 2) *Fiscal Year 2013 – Historical Tables (Budget of the U.S. Government)*, Office of Management and Budget, Washington, 2010.
- 3) *Argentina Constitution and Citizenship Laws Handbook: Strategic Information and Basic Laws*, International Business Publications, Washington DC, 2013.
- 4) *The Parliamentary Debates from the Year 1803 to the Present Time*, Vol. XXXII, T.C. Hansard, London, 1816.

Интернет извори:

- 1) Barry Poulson, "The Silent Bailout Of The States: The Greatest Threat To Our Economic Freedom", <http://www.forbes.com/sites/realspin/2012/06/27/the-silent-bailout-of-the-states-the-greatest-threat-to-our-economic-freedom/#30bfc8606e86> (приступљено 30.1.2016)
- 2) Madeleine Simonek, *Introduction to Swiss Tax Law*, 2015, [http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/thommen/iv/hs15/bt3/Introduction\\_to\\_Swiss\\_Tax\\_Law\\_HS2015.pdf](http://www.rwi.uzh.ch/lehreforschung/alphabetisch/thommen/iv/hs15/bt3/Introduction_to_Swiss_Tax_Law_HS2015.pdf) (приступљено 30.10.2015)
- 3) Табела 1 - Tax autonomy indicators [Table 1: 1995 / 2002 / 2005 /2008 and 2011]; табела 2 - Consolidated government expenditure as percentage of GDP [Table 4: 1970 - 2014]: <http://www.oecd.org/tax/federalism/oecdiscaldecentralisationdatabase.htm#A1> (приступљено 7.1.2016)
- 4) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République: [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/delimitation\\_regions\\_organisation\\_territoriale.asp#delimitation\\_regions\\_elections](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/delimitation_regions_organisation_territoriale.asp#delimitation_regions_elections) (приступљено 8.1.2016)
- 5) Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. N 159-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" <http://council.gov.ru/about/history/> (приступљено 16.1.2016)
- 6) *Individual country ratings and status, FIW 1973-2015* (EXCEL): <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world> (приступљено 16.1.2016)
- 7) *Annex 1 – Details of Economic and Fiscal Projections*, званични сајт канадске владе - <http://www.budget.gc.ca/2016/docs/plan/anx1-en.html> (приступљено 20.2.2017)
- 8) Débora Álvares, Ranier Bragon, "Lower House Approves Financial Help for States Without Commitments", <http://www1.folha.uol.com.br/internacional/en/business/2016/12/1843350->

[lower-house-approves-financial-help-for-states-without-commitments.shtml](#)

(приступљено: 3.6.2017)

- 9) "Brazil lends \$895m to Rio de Janeiro's security fund for Olympics",  
<https://www.theguardian.com/world/2016/jun/30/brazil-rio-de-janeiro-olympics-loan-security-subway> (приступљено 3.6.2017)
- 10) "Valencia ups bailout request from Spain government",  
<http://www.bbc.com/news/business-19422198> (приступљено 17.10.2017)
- 11) Maria Tadeo, "Spain to Guarantee Catalonia Creditor Payments After Referendum",  
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-29/spain-to-guarantee-catalonia-creditor-payments-after-referendum> (приступљено 19. 10. 2017)
- 12) "14th Finance Commission grants cheer A.P.",  
<http://www.thehindu.com/todays-paper/14th-finance-commission-grants-cheer-ap/article6930639.ece> (приступљено 24.11.2017)
- 13) "History of the Parliament of New South Wales" – званична страница парламента аустралијске федералне јединице Нови Јужни Велс  
<https://www.parliament.nsw.gov.au/la/proceduralpublications/Pages/factsheetno02.aspx> (приступљено 5.12.2017)

## БИОГРАФИЈА КАНДИДАТА

Марко Пејковић рођен је 27. маја 1985. године у Београду, Република Србија. Основну школу и Пету гимназију завршио у Београду. Дипломирао на Факултету политичких наука Универзитета у Београду 2010, на смеру међународни односи, са просечном оценом 9,89 и оценом 10 на дипломском раду "Положај шефа државе у политичком систему Србије" и стекао звање дипломирани политиколог за међународне послове.

Мастер академске студије политикологије (модул – Политичка теорија, политичка социологија и институције) на Факултету политичких наука Универзитета у Београду уписао је 2010/2011 и завршио их са просечном оценом 10. Мастерирао 2012, одбраном мастер рада "Положај и улога парламентарних група у парламентарним системима", са оценом 10 (ментор проф. др Славиша Орловић), и стекао звање дипломирани политиколог – мастер (М.А.). Током 2012/13 уписао докторске студије политикологије на Факултету политичких наука Универзитета у Београду.

Од 2010. године запослен је као истраживач у Институту за политичке студије у Београду, где је од 2016. године један од секретара научног часописа Администрација и јавне политике. На Институту је у својству, прво истраживача-приправника, а потом и истраживача-сарадника, партиципирао у оквиру научног пројекту Института под називом "Демократски и национални капацитет политичких институција Србије у процесу међународних интеграција". Као истраживач Института објављивао је радове у научним часописима и зборницима у земљи и иностранству, као што је и учествовао на научним конференцијама у земљи и иностранству. Његове области истраживања су: политички систем Србије, упоредна политика, геополитика.

## Изјава о ауторству

Потписани-а \_\_\_\_\_ Марко Пејковић \_\_\_\_\_

Број уписа \_\_\_\_\_ 1064 \_\_\_\_\_

### Изјављујем,

да је докторска дисертација / докторски уметнички пројекат под насловом

КРИЗА ФЕДЕРАЛИЗМА: ИЗМЕЂУ ДУАЛНОГ ИДЕАЛА И КООПЕРАТИВНЕ  
НУЖНОСТИ

---

- 
- резултат сопственог истраживачког / уметничког истраживачког рада,
  - да предложена докторска теза / докторски уметнички пројекат у целини ни у деловима није била / био предложена / предложен за добијање било које дипломе према студијским програмима других факултета,
  - да су резултати коректно наведени и
  - да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, \_\_\_\_\_

---

## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора \_\_Марко Пејковић\_\_\_\_\_

Број уписа \_\_1064\_\_\_\_\_

Студијски програм \_\_\_\_\_студије политикологије

Наслов рада \_\_\_\_\_ КРИЗА ФЕДЕРАЛИЗМА: ИЗМЕЂУ ДУАЛНОГ ИДЕАЛА И  
КООПЕРАТИВНЕ НЕОУЖНОСТИ

Ментор \_\_\_\_\_проф. др Милан Јовановић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис аутора**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

### КРИЗА ФЕДЕРАЛИЗМА: ИЗМЕЂУ ДУАЛНОГ ИДЕАЛА И КООПЕРАТИВНЕ НУЖНОСТИ

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

**Потпис аутора**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.