

Aspekti američkog federalizma

Stefica Deren-Antoljak

Fakultet političkih nauka, Zagreb

Sažetak

Američki sistem vlasti od početka je organiziran kao »matrica« zasnovača na strukturalnoj disperziji vlasti između federalnih, državnih i lokalnih institucija. Međutim, u protekla dva stoljeća američki federalizam doživio je duboke promjene. I premda se osnovni dokument — Ustav — kojim je stvoreno američko ustavno uređenje i formirana federativna država tek neznatno promijenio, *veoma se mnogo promijenio sam način njegove primjene*. Ekonomski razvoj i duboke promjene socijalne strukture, te jačanje uloge države na svim područjima društvenih djelatnosti snažno su utjecali na promjene u strukturi američkog federalizma i doveli u ovome stoljeću do pomicanja ravnoteže u prilog veće centralizacije. Važno je istaknuti da su sudovi, donoseći odluke o ustavnosti zakona, često pružali mogućnost organima federacije da prošire svoje funkcije i da u svoju domenu uključe mnoge poslove koji su im prije osporavani ili su pripadali nadležnosti federalnih jedinica. A to je pridonosilo davanju novog smisla ustavnim odredbama o podjeli funkcija između federacije i federalnih jedinica, što je opet rezultiralo pomicanjem ravnoteže k većoj centralizaciji. U posljednjih desetak godina čine se brojni napor da se ponovno uspostavi ravnoteža vlasti u poremećenome federalnom sistemu, te da se administrativna kontrola raznih društvenih i ekonomskih programa (tzv. »novi federalizam«) vrati federalnim jedinicama i lokalnim vlastima.

»Pitanje odnosa saveznih država prema federalnoj vladi glavno je pitanje našega ustavnog sistema. Na svakom koraku našega nacionalnog razvoja suočeni smo s tim i nikakvo definiranje, bilo od strane državnika, bilo od strane stručnjaka, nikada nije određivalo to pitanje. To i ne može, u stvari, biti određeno mišljenjem bilo koje generacije, budući da je to pitanje razvoja i svaki uzastopni stadij našega političkog i ekonomskog razvoja pruža novi aspekt, stvara novo pitanje.«¹

Woodrow Wilson

1 Woodrow Wilson, *Constitutional Government in the United States*, New York 1908, str. 173. Knjiga je objavljena četiri godine prije nego što je Wilson bio izabran za predsjednika SAD. Cit. prema: John H. Ferguson and Dean E. McHenry, *The American Federal Government*, New York 1981, str. 151.

Nekadašnje sjevernoameričke kolonije, a od 1781. samostalne države, svoj prvi samostalni politički život započele su kao *konfederativna zajednica*.² Međutim, već u prvim godinama samostalnoga državnog života nove američke države izbijaju sukobi unutar država i među državama, a privredne poteškoće u koje su zapale pojedine države Kongres nije mogao riješiti. Zbog toga je posve razumljivo što su se već veoma rano nakon formiranja konfederativne zajednice odnosi među državama postavljali u novom svjetlu i što su se pojavljivale težnje za stvaranjem jedinstvene i jake centralne vlasti, s jedne strane a, s druge strane, za davanjem što većih ovlasti državama članicama.³

Potreba da se održi jedinstvo trinaest država, a posebno da se formira čvršća i jedinstvenija zajednica s jačom centralnom vlašću, bila je nužna i prirodna pretpostavka daljnjeg razvoja američkih država, a ona je, osim toga, bila u interesu buržoazije — kapitalističkih poduzetnika s atlantske obale. Međutim, zbog historijskog i političkog razvoja kolonija, kao i zbog dubokih tradicija i objektivnih razlika i suprotnosti među državama, stvaranje jedinstvene unitarne države u koju bi se stopile američke države bilo je, svakako, neprihvatljivo rješenje koje nije dolazilo u obzir, a nije ni odgovaralo potrebama većine država. Nakon duljih razmatranja i raznih prijedloga o budućem obliku državnog uređenja, na filadelfijskom zasjedanju delegata država 1787. donešen je Ustav Sjedinjenih Američkih Država.

Ustavom iz 1787, koji je i danas na snazi, nastupile su značajne promjene u obliku političke organizacije, pa je njime, za razliku od ranije konfederativne zajednice, stvorena država koja ima karakter *savezne države* ili *federacije*. Federalizam je bio nova ideja u političkoj znanosti i rješenjima koja je pružao predstavljao je alternativu modelu centralizirane političke vlasti.

Način strukturalne disperzije vlasti, odnosno podjela poslova i ovlaštenja između federacije i federalnih jedinica središnje je pitanje federativnog oblika državnog uređenja u američkome političkom sistemu. Ustavnim odredbama iz 1787. propisana je organizacija federacije, dok u pogledu federalnih jedinica Ustav propisuje da one moraju imati republikanski oblik vladavine. Raspodjela ovlasti između federacije i federalnih jedinica izvršena je tako da u domenu federacije ulaze samo oni poslovi i funkcije koji su joj eksplicitno delegirani Ustavom. Najvažniju grupu poslova koje Ustav delegira organima federacije čine oni koji su čl. I, odjeljkom 8. stavljani u nadležnost Kongresa i koji zajedno s Ustavom predviđenim zadacima i funkcijama drugih organa federacije, tj. Predsjednika i Vrhovnog suda čine osnovnu grupu tzv. *delegiranih ovlaštenja*.⁴

Međutim, kad bi se domena organa federacije odnosila samo na te, eksplicitno utvrđene, ovlasti i funkcije (koje su zaista velike, ali u isto vrijeme i ograničene), tada ni najšira interpretacija ustavnih odredbi ne bi pomogla postupnom proširenju nadležnosti federacije, pojavi koja je osobito

2 »Articles of Confederation, 1777,« u: *A Documentary History of the United States*, New York 1964.

3 Hamilton Alexander, Madison James and Joy John, *The Federal Papers*, New York 1961.

4 John H. Ferguson and Dean E. McHenry, *The American Federal Government*, str. 156—160.

zapažena u novije vrijeme. Među izričito navedenim ovlaštenjima koje Ustav daje Kongresu u čl. I, odjeljku 8 nalazi se i odredba koja ističe da Kongres može »donositi zakone koji će biti potrebni i podobni za izvršenje naprijed navedenih ovlaštenja i svih drugih ovlaštenja što ih Ustav daje vladi Sjedinjenih Američkih Država ili pojedinom resoru ili službenom licu«. ⁵ Ova ustavna formulacija služila je, a i danas služi, kao ustavna osnova za tzv. *uključene ovlasti* Kongresa i pokazuje da pored izričito delegiranih ovlasti i funkcija postoje i tzv. *prešutna ili razumijevana ovlaštenja*, koja Ustav eksplicitno ne nabroja, ali ih podrazumijeva kao ona koja su neophodna da bi se izričito navedena ovlaštenja mogla uspješno obavljati.

Podjela ovlaštenja između federacije i federalnih jedinica

A) Ovlaštenja

Federacija	Federacija i države	Države
Delegirana ovlaštenja	Usporedna ovlaštenja	Rezervirano za državu
1. oporezivanje	1. mogu uvoditi poreze (Kongres i države)	1. reguliranje trgovine u okviru države
2. sklapanje zajmova i kovanje novca	2. mogu podizati zajmove	2. uređivanje lokalne samouprave
3. osnivanje pošta i poštanskih putova	3. mogu osnivati banke i druge korporacije	3. zaštita zdravlja, sigurnosti i morala
4. patenti i autorska prava	4. mogu osnivati sudove	4. zaštita života i imetka građana i održavanje rada
5. regulacija trgovine: među državama i vanjske trgovine	5. mogu donositi i primjenjivati propise	5. ratificiranje amandmana (na savezni Ustav)
6. osnivanje sudova	6. mogu oduzimati imovinu za javne svrhe	6. vođenje izbora (i za federalne organe)
7. objavljivanje rata	7. mogu trošiti novac za javne potrebe	7. mijenjanje ustava države i njene organizacije
8. držanje i izdržavanje vojske		
9. držanje mornarice		
10. briga o miliciji		
11. upravljanje teritorijima (koji nisu uključeni u države) i vlasništvom unije		
12. utvrđivanje i kažnjavanje gusarstva i otimačine na otvorenom moru		
13. utvrđivanje standarda za težine i mjere		
14. donošenje propisa koji su potrebni za ostvarivanje delegiranih ovlaštenja		

⁵ Ustav Sjedinjenih Američkih Država, čl. I, odjeljak 8.

B) Zabrane

Za države	Za Kongres
1. kovati novac, držati vojsku ili ratne brodove u vrijeme mira	1. propisivati izvozne takse
2. sklapati ugovore: međunarodne i međusobno	2. razrezivati izravni porez koji nije razmjeran broju stanovnika
3. smanjivati propisima ili ukidati obligacije proizašle iz ugovora	3. razrezivati nejednake neizravne poreze
4. uskraćivati građanima jednakost pred zakonom	4. umanjivati garancije sadržane u Bill of Rights
5. kršiti savezni Ustav ili izigravati savezne propise	5. davati povlastice u trgovini pojedinih državama
6. oduzimati (ne davati) biračko pravo građanima zbog rase, boje kože ili spola	6. mijenjati granice države bez njena pristanka
7. oporezivati uvoz robe	7. davati drugačiji položaj novim državama prilikom stupanja u uniju
8. oporezivati izvoz robe	8. dozvoliti ropstvo
9. dopustiti ropstvo	9. podjeljivati plemićke titule
10. podjeljivati plemićke titule	

Pitanje tzv. uključenih ili razumijevanih ovlaštenja, a prije svega načina kako se ona imaju tumačiti i shvaćati veoma su rano izazvala sporove i nesuglasice. Pobornici široke interpretacije prava država (npr. Thomas Jefferson, John C. Calhoun, John Taylor, pa i sam Vrhovni sud od 1929—1937, a u novije doba guverner George Wallace iz Alabame) isticali su da je Ustav međuvladin sporazum između suverenih federalnih država kojim su stvoreni centralni organi vlasti, ali s ograničenim ovlaštenjima. Nacionalna vlada, prema toj koncepciji, jest agent država. Svaku sumnju u pogledu određenih funkcija s obzirom na to da li su dane centralnoj vladi ili su ih države rezervirale za sebe valja riješiti u korist države. Zastupnici takve interpretacije isticali su da savezni organi ne smiju izvršavati delegirane ovlasti tako da se upliću u rezervirana prava država, pri čemu su se pozivali na odredbe X ustavnog amandmana koji glasi: »Ovlasti koje nisu Ustavom prenijete na Sjedinjene Države, niti njime oduzete državama, pridržane su pojedinih državama, odnosno narodu.«⁶

Sasvim suprotne pozicije izražavale su pristaše stvaranja jake Unije (npr. Alexander Hamilton, John Marshall — predsjednik Vrhovnog suda, Abraham Lincoln, Theodore Roosevelt, Franklin D. Roosevelt i tijekom najvećeg dijela povijesti, Vrhovni sud), koji su ponajprije odbacili cjelokupni koncept Ustava kao međudržavnog ugovora i istakli da je Ustav vrhovni zakon zemlje utemeljen od naroda. Savezna vlada, a ne federalna jedinica, posrednik je suverenog naroda. Stoga se ovlaštenja saveznih organa moraju tumačiti što je moguće šire.

U djelovanju američkih sudova, pa i u stavu Vrhovnog suda, često je bila prisutna dilema kojem shvaćanju dati prednost i podršku. Spomenimo samo da je u donošenju odluke i davanju prednosti jednom ili drugom shva-

6 Isto, X ustavni amandman ratificiran 15. prosinca 1791. V. i James MacGregor Burns, J. W. Peltason, Thomas Cronin, *Government by the People*, New Jersey 1978, str. 55.

čanju veliku ulogu imalo političko i pravno shvaćanje i uvjerenje sudaca. No bez obzira na to mnogo je važnija činjenica da su sudovi, donoseći odluke o ustavnosti zakona, često pružali mogućnost organima federacije da u svoju domenu uključe mnoge poslove koji su im ranije bili osporavani. A to je, s druge strane, pridonosilo mijenjanju ustavnih odredbi o raspodjeli vlasti između federacije i federalnih jedinica (država).

Poslovi koji nisu izričito delegirani organima federacije niti su obuhvaćeni tzv. uključenim ovlaštenjima, po pravilu su u nadležnosti pojedinih država, osim ako se radi o poslovima za koje savezni Ustav svojim odredbama izričito zabranjuje da ih obavljaju države. Deseti ustavni amandman sadrži načelo *negativnog utvrđivanja nadležnosti država*: »Ovlasti koje nisu Ustavom prenijete na Sjedinjene Države, niti njime oduzete državama, pridržane su pojedinim državama, odnosno narodu«.

Zabrana vršenja nekih poslova uopće odnosi se na Kongres, ali niz izričitih ograničenja odnosi se na prava država. Države, primjerice, po Ustavu ne mogu kovati novac, držati vojsku ili ratne brodove u mirnodopsko vrijeme, sklapati ugovore s inozemnim državama, ne mogu umanjivati obveze iz ugovora, ne smiju kršiti savezni Ustav, ne mogu oporezivati uvoz ili izvoz robe. Važno je istaknuti da u saveznom Ustavu postoje izričita ograničenja država u odnosu na prava građana.⁷ Tako, primjerice, države ne smiju uskraćivati građanima jednakost pred zakonom niti im smiju oduzimati biračko pravo zbog rase, boje kože ili spola ili dovoditi u pitanje njihove obveze. S druge strane, Ustav predviđa i dužnost država prema Savezu posredstvom obveze država da provode na svome teritoriju izbore i za federalne organe i da sudjeluju u izmjeni saveznog Ustava. Savezni Ustav predviđa i obveze savezne države prema federalnim jedinicama, a te se obveze manifestiraju kroz poštivanje teritorijalnog integriteta i jednakosti svih država. Savezna država obvezna je svakoj državi u američkoj federaciji garantirati njezin republikanski oblik vladavine i štiti ga, te braniti je od vanjskih napada i unutrašnjih nasilja i pobuna. Granice pojedine države ne mogu se mijenjati bez njezine suglasnosti, niti joj se može smanjiti broj senatora u Senatu.

Obveza je savezne države da novoprimitim državama u američku federaciju prizna i osigura jednaki ustavni status kao i starijim članicama federacije. Odluku o primanju novih članica donosi savezni Kongres (čl. IV, odjeljak 3) pod pretpostavkom da kandidat koji traži primanje u federaciju ispunjava određene uvjete.

Ustav nameće određene obveze državama u njihovim međusobnim odnosima. Naime, u izvršavanju svojih ustavnih prava, državni organi moraju izražavati puno povjerenje i važnost u svakoj državi javnim aktima, ispravama i sudskim odlukama svake druge države, građani svake države uživaju pravo i zaštitu građana pojedinih država, dužnost je državnih organa vlasti da izruče na zahtjev izvršne vlasti druge države osobe koje su optužene za izdaju, veleizdaju ili neki drugi zločin, a koje su pobjegle i našle se u nekoj drugoj državi. Osim toga, Ustav zahtijeva od država da svoja međusobna neslaganja rješavaju mirnim putem bez upotrebe sile.

⁷ Ta se ograničenja nalaze u čl. I, odjeljak 9. Ustava, zatim u *Povelji o pravima*, te u 13, 14, 15, 19. i 26. ustavnom amandmanu.

I premda se osnovni dokument, Ustav, kojim je stvoreno američko ustavno uređenje i formirana federativna država tek neznatno promijenio, *veoma se mnogo promijenio sam način njegove primjene i njegova djelovanja.*

Veoma važan aspekt američke federacije odnosi se na pitanje u kojoj su mjeri federalne jedinice zadržale svoju autonomnost, a koliko su vezane federacijom. Različita su bila gledišta o tome osnovnom problemu, ovisno o tome jesu li izražavala interese trgovačke buržoazije država Sjevera ili interese zemljišnih veleposjednika Juga. Dok se trgovačka buržoazija s atlantske obale borila za koncepciju čvrste unije, tj. za moćnu centralnu vladu koja će joj osigurati još veći prosperitet i ekspanziju kapitala stvaranjem jedinstvenog tržišta i jedinstvenog novca na cijelom području te zaštitu kapitala mjerama državne vlasti, zemljišni posjednici s Juga, čija moć i bogatstvo raste upotrebom robovske radne snage, nastojali su svoje interese ostvariti i zaštititi u okviru svojih država u čijim su zakonodavnim tijelima i lokalnim organima vlasti držali dominantne političke položaje. Stoga im stvaranje jake savezne vlade nije išlo u prilog, pa su se borili za što veću autonomnost saveznih država. Mnoge države, osobito one s Juga, nisu dugo godina shvatile da su prihvaćanjem Ustava iz 1787. svoju suverenost prenijele na novoosnovanu federaciju. Stoga je pitanje suverenosti federalnih jedinica, tj. pitanje da li federalne jedinice američkog saveza mogu i ne priznati odluke saveznih organa ili pak napustiti federativni savez bilo središnje pitanje tijekom gotovo pola stoljeća ustavnog razvoja Amerike.

Dilema se zapravo ponavljala godinama ovisno o tome koja je politička stranka bila na vlasti. Ni američki Kongres niti Vrhovni sud nisu o tome pitanju imali ni jedinstven stav niti jednoznačan odgovor. Prema centralističkom ili federalističkom uvjerenju ljudi koji su imali veliki utjecaj u saveznom organima vlasti to se pitanje različito tumačilo i shvaćalo. Međutim, ni američka pravna teorija nije imala sasvim jasan i određen stav. Pitanje je bilo treba li dati prednost čl. VI, odjeljak 2 Ustava koji kaže da je savezni Ustav vrhovni zakon zemlje, te su ga suci u svakoj državi obavezni poštivati »čak i u slučaju da time dolaze u sukob ma u čemu s ustavom ili zakonima bilo koje federalne jedinice« ili priznati prednosti negativno utvrđene nadležnosti država prema kojoj je sva vlast, koja nije podijeljena saveznoj vladi, rezervirana za države. Pitanje jesu li države suverene, tj. mogu li odbiti primjenu nekog saveznog zakona sve se izrazitije postavljalo u političkom životu zemlje već 1832, kad je zakonodavna skupština Južne Karoline izrazila svoje neslaganje sa saveznom zakonom o carini i odlučila ga poništiti.⁸

Pitanje suverenosti država definitivno je riješeno nakon građanskog rata (1861—1865) između industrijaliziranog Sjevera i plantažerskog Juga, uzrokovanog odlukom južnih država da istupe iz federativne zajednice. U ratu koji je vođen oko tih pitanja, vojnopolitičku pobjedu odnio je industrijalizirani Sjever.

Razdoblje nakon rata karakteriziraju ustavnopravne promjene. Da bi se na neki način ozakonilo ono što je u ratu postignuto donešene su ustavne dopune, tj. XIII, XIV i XV ustavni amandman.⁹ Nakon što su ta pitanja ra-

8 »South Carolinas's Ordinance of Nullification 1832«, u: *A Documentary History of the United States*, str. 151—156.

9 XIII ustavni amandman zabranjuje ropstvo na teritoriju SAD ili bilo kojoj državi da provodi diskriminaciju prava glasa zbog rase, boje kože ili prijašnjega

ščišćena praktičnim putem, nikada se više nije u Americi postavljalo pitanje mogu li države napustiti federativni savez.

Nekadašnja odvojenost i samostalnost funkcija federalnih jedinica u odnosu na organe federacije, kako je bila prvotno zamišljena Ustavom, danas je u velikoj mjeri u primjeni nestala. Ekonomski razvoj i duboke promjene socijalne strukture, te jačanje uloge države u svim oblastima društvenih djelatnosti snažno su utjecali na promjene u strukturi američkog federalizma i doveli u ovom stoljeću do pomicanja ravnoteže u prilog veće *centralizacije*.

Stalnom povećanju broja i vrsta ovlaštenja saveznih organa mnogo je pridonijela fleksibilnost ustavnog dokumenta i njegova elastičnost te laka prilagodljivost promijenjenim prilikama. Međutim, taj razvoj ne bi dobio takve razmjere da nije imao osnovicu u samom Ustavu, točnije u nekoliko važnih ustavnih ovlaštenja saveznih organa, i to u pravu objave rata, pravu reguliranja trgovine sa stranim državama i između federalnih jedinica, kao i u pravu ubiranja poreza i staranju o općem blagostanju Sjedinjenih Američkih Država. Savezni organi imaju, po Ustavu, pravo da objavljuju rat ako naciji prijeti opasnost od vanjske agresije. To je ovlaštenje tako široko tumačeno da podrazumijeva ne samo jačanje oružanih snaga, nego uključuje i razvoj moderne vojne industrije, primjenu znanstvenih metoda u obrambene svrhe, školovanje vojnih kadrova, zaštitu prirodnih izvora. Jednom riječju, sve ono što pridonosi razvoju i uspjehu oružanih snaga, ako nije u izravnom sukobu s ustavnim garancijama.

Istodobno, saveznim organima na osnovi Ustava pripada pravo da reguliraju međudržavni robni promet (interstate commerce). U praksi je to ovlaštenje toliko prošireno da obuhvaća razne aspekte trgovine, a sam termin trgovine uključuje ne samo kupnju i prodaju, nego i proizvodnju i transport dobara. Stoga ne začuđuje što je Kongres, pozivajući se na ta ovlaštenja, našao opravdanje da regulira širok djelokrug ljudskih aktivnosti, sve do radnih odnosa, željeznica i novčanog prometa, te da o tim pitanjima donosi propise. Kad je Kongres donio zakon o građanskim pravima kojim se zabranjuje diskriminacija zbog rase, religije ili nacionalnog porijekla, Vrhovni sud je taj zakon tako široko interpretirao da su se njegove odredbe odnosile i na pitanje diskriminacije u međudržavnom prometu.

Ustav daje saveznim organima pravo određivanja poreza. Međutim, to se pravo veoma široko tumači, a i Kongres je zahvaljujući tome zadirao u mnoga ovlaštenja država. Poznato je da Kongres nema ustavno ovlaštenje da neposredno regulira obrazovanje ili poljoprivredu, ali ima pravo da daje novčana sredstva za unapređenje tih djelatnosti. Dajući ta sredstva Kongres postavlja određene uvjete u pogledu njihove svrhe i načina upotrebe, kao i pravo kontrole ostvarivanja određenih zadataka, te se tako utjecaj saveznih organa proširuje i na one poslove koji su inače rezervirani za države.

Pravo nadzora nad emisijom i cirkulacijom novca stavljeno je u nadležnost saveznih organa. Vrhovni sud je, međutim, to pravo tako široko tumačio da se ono protezalo na sve poslove koji su u vezi s novcem kao, primjerice, formiranje državnih banaka, sudjelovanje u međunarodnim monetarnim fondovima, poslove u vezi sa štednim ulozima ili stvaranjem saveza iz-

ropskog položaja, a XIV ograničuje države da svojim zakonima krše prava koja pripadaju (pravo na život, slobodu ili imovinu i jednaku zaštitu pred zakonom) građanima Sjedinjenih Američkih Država.

među država radi davanja kredita. O svim tim pitanjima savezni organi donosili su propise.

Sirenje nadležnosti saveznih organa i njihovo zadiranje u domenu posebnih jedinica događa se i posredstvom međunarodnih ugovora. Za sklapanje takvih ugovora, prema Ustavu, nadležna je samo federacija, ali savezni organi tim ugovorima često obuhvaćaju i ona pitanja čije pravo reguliranja prema ustavnim propisima ulazi u djelokrug država. Judikatura Vrhovnog suda u povodu rasprava o takvim postupcima federacije zauzela je pozitivno stajalište, iako su zastupnici prava država upozorili da to znači proširivanje ustavnih ovlaštenja saveznih organa na područja koja su rezervirana samo za države. To su samo neki primjeri koji su omogućili ekspanziju saveznih funkcija i znatno povećali njihovu djelatnost i miješanje u domenu federalnih jedinica. Važna je, također, i činjenica da su sudovi, donoseći odluke o ustavnosti zakona, često pružili mogućnosti organima federacije da prošire svoje funkcije, tj. da u svoju domenu uključe mnoge poslove koji su im bili ranije osporavani ili su pripadali nadležnosti federalnih jedinica. A to je, nema sumnje, pridonosilo davanju novog smisla ustavnim odredbama o podjeli funkcija između federacije i federalnih jedinica, što je imalo za posljedicu pomicanje ravnoteže u prilog veće centralizacije, kako iz političkih, tako i iz ekonomskih razloga.

U stvari, do 1937. Vrhovni sud je imao restriktivno gledište u pogledu ovlasti nacionalne vlade da troši financijska sredstva, kao i njezinih ovlasti da regulira trgovinu među državama. Često su federativni zakoni o tim pitanjima proglašavani protuustavnim, jer su, po ocjeni suda, zadirali u rezervirana ovlaštenja država. Međutim, od 1937, tj. od ponovnog reizbora F. D. Roosevelta za predsjednika SAD, Vrhovni je sud stao na stajalište da »rezervirana ovlaštenja« država nisu ograničena u slučaju kad federalna vlada kontrolira ekonomske aktivnosti koje utječu na »trgovinu među državama«. Nadalje, sud je istakao da trošenje financijskih sredstava od strane federalne vlade da bi unaprijedila opće blagostanje nije ograničeno »doktrinom o rezerviranim ovlaštenjima« država. Kao što smo već ranije istaknuli, takvo stajalište Vrhovnog suda nakon 1937. poslužilo je federalnoj vladi da regulira mnoge ekonomske aktivnosti među državama koje su imale utjecaja na nacionalnu američku ekonomiju, da bi postupno zakonima Kongresa bile zahvaćene neekonomske aktivnosti koje su imale utjecaja na trgovinu među državama. Nakon 1937. Vrhovni sud je samo jednom proglasio ekonomsku regulaciju od strane federalne vlade kao nasilje nad doktrinom o »rezerviranim pravima država«. Kao što ćemo kasnije vidjeti, uloga federalne vlade značajno je porasla davanjem subvencija državnim i lokalnim organima vlasti, osobito nakon drugoga svjetskog rata.

Golema ekspanzija ovlaštenja federalne vlade, koju je Vrhovni sud nakon 1937. tolerirao, nametnula je dva bitna pitanja: prvo, gdje su granice ustavnim ovlaštenjima federalne vlade i drugo, da li ekspanzija ovlaštenja federalne vlade ograničuje vlast država? Prema mišljenju američke autorice Ellis Katz, ako se pitanje građanskih prava i sloboda ostavi po strani (jer ona su važna ograničenja kako za federalnu vladu, tako i za vlade država) kao i pitanje posljedica podjele vlasti, tada nema ustavnih ograničenja ovlastima federalne vlade. »Ustavno, koncepcija federalne vlade pomaknuta je od ograničene vlasti prema sveobuhvatnoj vlasti, s velikim ovlaštenjima da se donese svaki zakon za koji se vjeruje da je u interesu američkih građana.

To ne sugerira da federalna vlada uvijek upotrebljava ta svoja ovlaštenja. Slično drugim vladama, američka federalna vlada je i dalje ograničena ekonomskim i političkim faktorima.¹⁰

Što se tiče drugog pitanja — da li ekspanzija federalne vlade utječe na ovlaštenja federalnih jedinica — odgovor bismo mogli pronaći u obilnom pravu država da donose zakone koji se odnose na zdravlje, sigurnost i blagostanje njezinih građana. Prema tome, države i dalje reguliraju školstvo, izgradnju cesta, zaštitu okoline, te industriju. Prema mišljenju navedene autorice, u američkome federativnom sistemu porast ovlaštenja saveznih organa vlasti ne rezultira nužno ekvivalentnim gubitkom u ovlaštenjima federalnih jedinica (država).

Međutim, ekspanzija federalnih organa vlasti ipak ograničuje ovlaštenja federalnih jedinica na nekoliko načina. Prvo, u slučaju da federalni organi donesu detaljan i opsežan zakon, Vrhovni sud, polazeći od doktrine »prvenstva«, smatra da federalno zakonodavstvo ima prvenstvo u regulaciji neke oblasti, ne ostavljajući prostora državama da svojim propisima reguliraju isto pitanje. Drugo, u izvanrednim prilikama, prema mišljenju Vrhovnog suda, ovlaštenje da se regulira neko naročito pitanje pripada federativnim organima vlasti. Treće, u slučaju da zakon federalne jedinice dolazi u sukob sa saveznim zakonom, vrijedi načelo supremacije saveznog zakona. Četvrto, od kada je Vrhovni sud pronašao u Ustavu neka nova prava (kao npr. pravo mentalnih osoba na njegu, prvoškolske djece koja ne govore egleski jezik da pohađaju nastavu na materinskom jeziku itd) zauzeo je stav da savezni organi vlasti imaju pravo donositi zakone o tim pitanjima. No, bez obzira na ta ograničenja, činjenica je da su aktivnosti organa vlasti na nivou federalnih jedinica i lokalnih organa vlasti dramatično rasle nakon drugoga svjetskog rata. S tim u vezi važno je naglasiti da su mnoge aktivnosti federalnih jedinica utkane u proces stvaranja nacionalne politike, te da su savezni organi svojim djelovanjem znatno stvarno povećali administrativne i financijske sposobnosti federalnih jedinica.

Već niz godina u Americi se vode rasprave o tome da li je podjela poslova i ovlaštenja između savezne države i federalnih jedinica izvršena prikladno, jesu li određene funkcije na pravom mjestu i da li je federativno načelo najbolje, najprimjerenije i najprikladnije za rješavanje tako složenih pitanja kakva nameću suvremeni život i tako veliki i raznoliki američki prostori. U stvari, navedena pitanja samo su dio mnogo šireg i važnijeg problema o kojem je počela rasprava još 1787, a traje sve do danas. Pitanje o kojem je riječ može se svesti na slijedeće: koliko je opravdan i koristan federativni oblik državnog uređenja za američke uvjete, te koje su njegove dobre, a koje loše strane? Do građanskog rata pitanje je bilo da li dati prednost saveznoj državi ili većoj samostalnosti federalnih jedinica. U prilog federalizmu isticala se bolja zaštita građana, veća sigurnost, veće garancije ljudskih sloboda, veća blizina vlasti građanima, veće mogućnosti sudjelovanja u političkom životu. Gubitak autonomije država, carinske barijere koje su štetile ekonomskim interesima poljoprivrednog Juga, a pogodovale trgovačkoj bur-

10 Ellis Katz, »Aspects of American Federalism«, (a paper prepared for the conference, *Federalism: Yugoslavia and the United States*, University of Belgrade, Yugoslavia, October 1983, str. 14-16.

žoaziji Sjevera, zatim dvostruka organizacija vlasti koja zahtijeva mnogo veće troškove, samo su neki od razloga koji nisu išli u prilog federalizmu.

Kad je nakon građanskog rata pitanje istupanja država iz federativne zajednice definitivno raščišćeno, problem odnosa savez-država dobiva novi smisao i sadržaj. Prigovori koji se upućuju federaciji odnosili su se na postojanje dvostrukog zakonodavstva o istim stvarima i na skupu organizaciju federativne države, na disperziju vlasti na nekoliko razina i, što je mnogo važnije, upozoravano je na nezadovoljavajuću raspodjelu nadležnosti između saveza i država kao trajno rješenje.

U proteklih 197 godina američki federalizam prošao je nekoliko različitih faza razvoja. Prva faza datira od osnivanja Republike 1787. i traje do svršetka građanskog rata 1865; druga od svršetka građanskog rata do donošenja Rooseveltovog programa mjera za rješavanje krize, poznatog kao New Deal; treća faza vezuje se uz razdoblje od 1930. i traje do sredine 1960-tih godina; napokon, četvrta faza počinje sredinom 60-tih godina i traje do danas.

Prvih sedamdeset i pet godina postojanja američke federacije ispunjeno je brojnim prijetnjama stabilnosti Unije, a one su proizlazile iz neriješenih pitanja oko suverenosti država, tj. da li su države suverene ili su one svoju suverenost prenijele na novostvorenu federaciju. Prema mišljenju poznatog teoretičara američkog federalizma Daniela Elazara, glavna uloga federalne vlade u periodu od 1789. pa do Obnove 1887. sastojala se u tome što je ona pružala usluge savezним državama na području vanjske politike i obrane, trgovine i nacionalnog razvoja. U pitanju teritorijalne ekspanzije i unapređenja zajedničkog tržišta savezna država preuzela je aktivnu ulogu u ime federalnih jedinica.¹¹

Period nakon građanskog rata karakterizira postojanje proturječnih tendova čija se suština može izraziti tzv. »dualnim federalizmom.« Koncept dualnog federalizma ukazuje na postojanje dviju odvojenih sfera: sfere federalne vlade i sfere vlada federalnih država i lokalnih uprava. Federalna vlada i vlade federalnih država imaju različite ovlasti i odgovornosti. Naime, Ustav je dodijelio određene funkcije savezним organima vlasti (npr. vanjska trgovina, regulacija trgovine među državama itd.) i rezervirao druge funkcije i ovlaštenja za federalne jedinice (npr. obrazovanje, socijalno blagostanje). U tom periodu federalna vlada dobila je veća ovlaštenja da štiti prava američkih građana u svim federalnim državama. Osim toga, federalna vlada često je upotrebljavala svoja ovlaštenja da bi pomogla državama u ostvarivanju vlastitih zadataka. Uloga federalne vlade tako se, iako veoma sporo, proširivala, što je stvaralo temelj za kasniju federalnu ekspanziju.

Državni i lokalni organi u obavljanju svojih sve brojnijih funkcija već se prilično rano obraćaju savezним organima za pomoć. U samom početku ta pomoć ima karakter stručnih informacija i tehničkih savjeta ili se, opet, izražava kroz zahtjeve za carinskim olakšicama ili jedinstvenim i stabilnim valutnim sistemom. Međutim, s usponom industrije i ekonomskom ekspanzijom, razne interesne grupe počinju za neke svoje svrhe tražiti od viših organa pomoć i u finansijskom obliku.

Nova faza u razvoju američkog federalizma počinje 1913. godine s predsjednikom Woodrowu Wilsonom i njegovim programom »Nova sloboda«. S

11 Daniel J. Elazar, *Federalizam u Americi*, Pregled, Beograd, br. 221/1983, str. 16.

Wilsonom započinje era tzv. »kooperativnog federalizma«,¹² koja će dobiti nove kooperativne programe kao odgovor na zahtjeve federalnih država ili na osnovi mjera izglasanih u Kongresu. U kooperativnom federalizmu federalna država i federalne jedinice surađuju u traženju rješenja unutrašnjih problema američke nacije. Najveći broj kooperativnih programa donešen je na području obrazovanja, poljoprivrede, izgradnji željeznice, cestovnog prometa, odnosno na onim područjima na kojima je došla do izražaja zajednička suglasnost s obzirom na sredstva i ciljeve.

Međutim, kooperativni federalizam znatno je ojačao zahvaljujući mjerama New Deala. Poznati Rooseveltov sistem javnih radova, program stambene izgradnje, cestovni promet, regulacija poljoprivrede, zatim sistem socijalne pomoći i socijalnog osiguranja, odnosno nove oblasti socijalne politike, povećali su inicijativnu ulogu federalne vlade i imali široku podršku cijele zemlje, te izražavali zahtjeve samih federalnih jedinica.

Federalna vlada enormnim subvencijama ili financijskim sredstvima iz saveznog budžeta financira izgradnju autoputova kojima treba povezati države. U većini slučajeva financijska sredstva daju se državnim i lokalnim organima uz određene materijalne i formalne uvjete u pogledu cilja i načina trošenja sredstava, zadržavajući pravo kontrole stvarnog i pravilnog ispunjavanja postavljenih uvjeta.

Šezdesetih godina, međutim, značenje kooperativnog federalizma počelo se mijenjati. Nesputana ustavnim ili političkim ograničenjima, federalna vlada povećavala je svoju inicijativnu ulogu u unutrašnjoj politici, a na države je gledala kao na nepoželjne partnere u realizaciji određenih programa. Sistem financiranja subvencijama veoma je snažno utjecao na proširivanje ustavnih nadležnosti i djelokrug saveznih organa, te istovremeno na zadiranje u ustavna ovlaštenja federalnih jedinica. Istodobno, taj proces mijenja odnos između federacije i država te djeluje u pravcu sve veće centralizacije. U tome je važnu ulogu odigrao i Vrhovni sud svojim interpretacijama ustavnih odredbi, dopuštajući da se određena ovlaštenja protegnu daleko iznad predviđenih odredbama Ustava. Rezultat je jačanje utjecaja saveznih organa.

Unatoč tome, politika subvencioniranja državnih i lokalnih jedinica od strane federativnih organa nastavlja se i dalje, što potvrđuje podatak da je u doba Kennedyjeve administracije Kongres podijelio milijarde dolara za izgradnju stanova, poboljšanje gradskog transporta, uređenje siromašnih i prljavih gradskih četvrti, zatim na zdravstveno osiguranje starijih i nezbrinutih osoba, borbu protiv kriminala i drugo, pri čemu je zadržao pravo da sam odlučuje gdje su ta sredstva najpotrebnija.

I premda su saveznim novcem i pod neposrednim rukovodstvom saveznih organa postignuti zapaženi rezultati, ipak je taj proces bio istovremeno praćen značajnim zadiranjem, uplitanjem i miješanjem saveznih organa u djelatnosti federalnih jedinica, i to u pitanjima u kojima ranije nisu bili aktivni.

Kasnih šezdesetih i ranih sedamdesetih godina porast federalne intervencije bio je tako velik da je prijetio da eliminiira federalne jedinice kao participante u federativnom sistemu. Nacionalni ciljevi koje je definirala federalna vlada nisu uvijek bili u skladu s ciljevima federalnih jedinica i lokalnih uprava, a federalna vlada sve više uvjetuje svoje subvencije kako bi ut-

¹² John H. Ferguson and Dean E. McHenry, *The American Federal Government*, str. 160.

jecala na usvajanje tih ciljeva. »U vrlo mnogo slučajeva teorija o međuupravnoj saradnji postala je pokriće za federalnu prinudu. Iako je 'Veliko društvo' uvelo jednu novu dimenziju u američku vladu, ono je, isto tako, izazvalo jaku reakciju pri čemu su se savezne države i lokalne uprave afirmirale uz odobravanje općeg javnog mnijenja. To je, s jedne strane, bio rezultat razočaranja kojim su popraćena obećanja ugrađena u mnoge programe 'Velikog društva'. S druge strane to je bio početak shvatanja da pokušaj centralizacije odluka u Vašingtonu ne može uspjeti u jednoj tako velikoj zemlji kakve su Sjedinjene Države.«¹³

Za vrijeme predsjednikâ Richarda Nixona, Geralda Forda i Jimmyja Cartera uloženi su veliki naponi da se reformira sistem subvencija kako bi federalne jedinice dobile veću fleksibilnost u izvršavanju federalnih programa, no bez nekih većih rezultata. Za vrijeme predsjednika Ronalda Reagana ponovno su oživjele diskusije o značenju američkog federalizma, odnosno o značenju federalnih jedinica kao političkih subjekata s pravom donošenja političkih mjera i odluka po vlastitom pravu, a ne samo kao posrednih organa za provođenje programa koje inicira federalna vlada.

Kad je Richard Nixon stupio na položaj predsjednika SAD proglasio je politiku čiji je cilj bio da se prekine trend 190-godišnje centralizacije i da se funkcije i ovlaštenja vrte federalnim jedinicama i lokalnim upravama. Naime, Nixonova administracija težila je da se povećaju diskrecijska prava federalnih jedinica i lokalnih uprava nad fondovima federalne pomoći posredstvom njihova većeg sudjelovanja u realizaciji subvencioniranih programa. S politikom jačanja državnih i lokalnih uprava nastavila je i Carterova administracija, koja je aktivirala Ured za međuupravne odnose, čiji je zadatak bio da pojednostavi provođenje programa federalne pomoći.

Proširenju ovlasti federalne vlade mnogo je pridonio i pokret za građanska prava. Federalna intervencija, osim što je bila usmjerena protiv otvorenih tendencija prema rasnoj diskriminaciji, došla je do izražaja i u oblasti uslužnih djelatnosti, integracije u školstvu, zaštiti biračkih prava, u borbi protiv diskriminacije u oblasti stanovanja i zapošljavanja. U tim svojim naporima federalna vlada imala je podršku američkog Vrhovnog suda (osobito za vrijeme Earla Warrena od 1953—1969), koji je podržavao proširenje federalnih ovlaštenja u pitanjima koja je većina članova Vrhovnog suda smatrala bitnim za cjelokupni razvoj Amerike, bez obzira što su ona narušavala ravnotežu federalnog sistema. Težnje prema centralizaciji došle su do izražaja u mnogim sudskim presudama, a sudovi su, donoseći određene odluke, ustavnu podjelu vlasti između federacije i federalnih jedinica smatrali irelevantnom.

Nakon dolaska Warrena Burgera na čelo Vrhovnog suda, centralistički trend u nizu značajnih oblasti 'bio je' oslabljen. Početkom sedamdesetih godina, kad je povjerenje u federativnu vladu počelo slabiti i kad su sve glasnije bile ocjene da je federalna vlada suviše velika, suviše glomazna i da nije sposobna da rješava probleme zemlje, počeo je rasti ugled federalnih jedinica i lokalnih uprava. U svojoj izbornoj platformi prije četiri godine Ronald Reagan najavio je smanjivanje funkcija federalne vlade i njihovo vraćanje u nadležnost federalnih jedinica i lokalnih uprava, želeći ponovno uspostaviti ravnotežu vlasti u poremećenom federalnom sistemu. U svojim nastoja-

njima Reagan je upotrijebio izraz »suverenitet saveznih država«, na što je *The Washington Post* reagirao jednim uvodnim člankom u kojemu se kaže da izraz »suverenitet saveznih država« prekoračuje dopuštene granice i predlaže prikladniji izraz »prava saveznih država«.

Politika predsjednika Reagana, koja je tokom kampanje označavana nazivom »prava država« i koja je poznata kao politika »novog federalizma«, predstavlja u suštini vraćanje administrativne kontrole raznih društvenih i ekonomskih programa državama (federalnim jedinicama) i lokalnim vlastima. Radi se o prenošenju važnih funkcija s federalne vlade i njihovom vraćanju u nadležnost zakonodavnih tijela država i lokalnih uprava.

Američki konzervativci na čelu s Reaganom smatraju da je neophodno dati prioritet porastu korisnih investicija pred izdacima za ostvarivanje socijalnih programa. Naime, oni ne vjeruju da vlada može istovremeno stimulirati ekonomski rast i održavati porast raznih izdataka za programe države blagostanja. Zbog toga su federalni troškovi za realizaciju socijalnih programa, uključujući i federalne subvencije, u protekle četiri godine smanjeni. Tako su, primjerice, federalni izdaci za obrazovanje smanjeni s 13 milijardi \$ u 1980. na 9 milijardi \$ u 1983, odnosno za oko 30% u protekle tri godine. Iako u drugim oblastima nije došlo do tako drastičnog smanjivanja federalne pomoći kao što se to dogodilo u sferi obrazovanja, ipak je cjelokupni trend usmjeren u pravcu smanjivanja federalnih izdataka za realizaciju socijalnih programa bez obzira na oblik federalne pomoći.

U osnovi, prijedlozi predsjednika Reagana za tzv. »novi federalizam«¹⁴ pojavljuju se u tri oblika. Prvo, postojeće programe treba povezati u manji broj programa koji bi imali široku svrhu. Drugo, federalna vlada preuzet će troškove za medicinsku njegu, a države će preuzeti troškove financiranja tzv. javnog blagostanja. Treće, federalna vlada, prema Reaganovu planu, namjerava vratiti državama oko 43 programa koji se sada financiraju iz federalnih subvencija. Da bi se pomoglo državama u realizaciji tih programa, Reaganovim planom predviđeno je osnivanje posebnog fonda (a trust fund of revenues), koji bi trebao privremeno pružati podršku ostvarenju tih programa.

Reagirana na te prijedloge bila su različita. Iako su guverneri država i zakonodavna tijela odobravali intencije Reaganovih inicijativa, nisu previše vjerovali da će države imati koristi od predloženih mjera. Naime, dok je predsjednik Reagan tvrdio da su troškovi za medicinsku zaštitu otprilike ekvivalentni troškovima država za brigu o javnom blagostanju, guverneri država smatrali su da će ti troškovi brzo porasti zbog rastuće stope nezaposlenosti, pa će tako države snositi odgovornosti za ostvarenje mnogo skupljih programa nego federalna vlada. Guverneri su, također, izrazili svoje sumnje u efikasnost fonda koji bi privremeno morao pružati podršku državama.

Proces kojeg smo opisali sada je u toku i teško je predvidjeti kakve će biti njegove posljedice. U svakom slučaju inicijative predsjednika Reagana, usmjerene prema usporenom rastu federalne vlade i disperziji vlasti izvan Washingtona, označuju novi pravac u američkoj unutrašnjoj politici.

14 Norman Y. Mineta, »Federalism: A Means to What End?«, u: Samuel H. Beer, Edward M. Kennedy, Helen F. Ladd, Norman Y. Mineta, Charles Royer and Lester M. Salamon, *Federalism: Making the System Work*, Washington, D. C. 1982, str. 28.

PORAST VLADINIHZ IZDATAKA U SAD

Tabela I

Izdaci vlade iz vlastitih sredstava 1949-1980 (u milijardama)

Izdaci	Ukupno		Federalni		Državni		Lokalni	
	\$	% BND	\$	% BND	\$	% BND	\$	% BND
1949	59,3	23,0	41,3	16,0	8,9	3,4	9,1	3,5
1959	131,0	26,8	91,0	18,7	18,7	3,8	21,3	4,4
1969	286,8	30,4	188,1	20,0	50,3	5,3	48,1	5,1
1975	534,2	34,5	356,6	23,0	96,6	6,2	81,0	5,2
1980	869,0	33,1	602,0	22,9	148,2	5,6	118,8	4,5

Tabela II

Federalni, državni i lokalni izdaci* za domaće potrebe
Postotak ukupnih izdataka za domaće potrebe, 1949-1980.

	Ukupno	Federalni	Državni	Lokalni
1949	100%	52%	24%	24%
1959	100%	48%	24%	28%
1969	100%	49%	26%	25%
1975	100%	58%	23%	19%
1980	100%	61%	22%	17%

* U tabelu nisu uključeni federalni izdaci za narodnu obranu.

Tabela III

Federalne subvencije 1954-1980.

	Iznosi u milijardama	% državnih i lokalnih prihoda	% federalnih rashoda za domaće potrebe
1954	\$ 3,0	11,4%	12,7%
1969	\$ 19,4	20,4%	21,7%
1976	\$ 69,1	34,4%	22,9%
1980	\$ 90,8	30,4%	21,0%

Literatura:

1. Cabranes, Jose A., *Citizenship and the American Empire: Notes on the Legislative History of United States Citizenship of Puerto Ricans*, New Haven, Conn. 1979.
2. Center for the Study of Federalism, *Publius The Journal of Federalism*, Philadelphia; Temple University, Quarterly.

3. Council of State Governments, *The Book of the States*, Lexington, Ky.: The Council, biennial.
4. Davis, S. Rufus, *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*, Berkeley and Los Angeles 1978.
5. Duchacek, Ivo D., *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, New York 1971.
6. Earle, Valerie (ed.), *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, II, 1968.
7. Elazar, Daniel J., *American Federalism: A View from the States*, New York 1972.
8. Friedrich, Carl J., *Trends in Federalism in Theory and Practice*, New York 1968.
9. Glendening Parris N., *Pragmatic Federalism*, Pacific Palisade 1977.
10. Hicks, Ursula, *Federalism: Failure and Success: A Comparative Study*, New York 1979.
11. Jones, Charles and Robert D. Thomas (ed), *Public Policy Making in a Federal System*, Beverly Hills 1976.
12. Leach, Richard H., *American Federalism*, New York 1970.
13. Macmahon, Arthur, *Administering Federalism in a Democracy*, New York 1972.
14. Reagan, Michael, *The New Federalism*, New York 1972.
15. U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Annual Report*, Issued since 1960.
16. U.S. Commission on Intergovernmental Relations, *Report*.
17. Wheare, Kenneth C., *Federal Government*, New York 1964.
18. Wildavsky, Aaron (ed), *American Federalism in Perspective*, Boston 1967.

Stefica Deren-Antoljak

ASPECTS OF AMERICAN FEDERALISM

Summary

The American system of government has been organized from its inception as a 'matrix' based on a structural dispersion of government among federal, state and local institutions. In the course of the past two centuries, however, American federalism has undergone profound changes. Although the basic document — the Constitution, which established the American constitutional order and a federal state system, has been amended only slightly, the manner in which it is applied has changed substantially. Economic development and profound changes in the social structure, attended by the strengthening of the role of the state in all fields of social activity, have had a powerful impact on the structure of American federalism, resulting in this century in a shift of balance in favour of greater centralisation. It is important to note that the courts, in ruling on the constitutionality of individual laws, have often made it possible for federal agencies to expand their functions and to incorporate in their competence many affairs which had been previously disputed or which were under the jurisdiction of federal states. This, in turn, contributed to a new interpretation of the constitutional provisions dealing with the division of powers between the federation and the states, again leading to a shift in the direction of greater centralisation. During the past ten years or so numerous attempts have been made to re-establish a power equilibrium in the federal system, and to restore to the federal states and the local authorities administrative control of various social and economic programmes (so-called 'new federalism').