

JERZY JASKIERNIA

TRENDY ROZWOJOWE FEDERALIZMU AMERYKAŃSKIEGO

Federalna struktura amerykańskiego systemu rządowego ukształtowana przez konstytucję z 1787 r. dotrwała do chwili obecnej, aczkolwiek składające się na nią instytucje uległy przeobrażeniom wraz ze zmianą warunków socjoekonomicznych na przestrzeni blisko dwustu lat¹. Wiązało się to zwłaszcza z odstępniem od koncepcji federalizmu dualistycznego (*dual federalism*), w którym poszczególne szczeble rządowe miały działać w separacji i przy wyraźnym rozgraniczeniu kompetencji². Miejsce jego zajął federalizm kooperatywny (*co-operative federalism*) zakładający współdziałanie rządu federalnego i rządów stanowych, a nawet dzielenie odpowiedzialności w niektórych dziedzinach³. Ewolucji uległa również pozycja stanów: początkowo były kluczowym elementem systemu rządowego, na ich rzecz konstytucja przewidziała domniemanie kompetencji⁴. Umocnienie się szczebla federalnego na przełomie XIX i XX w. zwłaszcza od czasu wielkich reform okresu New Dealu⁵ wyraźnie przesunęło punkt ciężkości w stronę stołecznego Waszyngtonu. Ale

¹ Por. A. W. Macmahon, *Administering Federalism in a Democracy*, New York 1972, s. 26-39; R. H. Leach, *American Federalism*, New York 1970, s. 11-26; D. J. Elazar, *American Federalism — A View from the States*, wyd. 2, New York 1972, s. 9 - 17.

² Przez pewnych autorów (traktowany jest jako trzeci etap rozwojowy po *nation-centered federalism* i *state-centered federalism*. Założenia teoretyczne sformułował J. Taylor w pracy *Construction Construed and Constitution Vindicated* opublikowanej w 1820 r. Zob. R. H. Leach, op. cit., s. 13.

³ D. J. Elazar pierwszy wykazał (zob. *The American Partnership*, Chicago 1962), że z elementami współpracy rządu federalnego ze stanowymi spotykamy się już w XIX w., w którym uprzednio dopatrywano się tylko federalizmu dualistycznego. Na temat federalizmu kooperatywnego por. w polskiej literaturze: W. Suchecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 187 oraz W. Sadurski, *Federalizm kooperatywny w doktrynie i praktyce amerykańskiej*, „Państwo i Prawo” 1974 nr 5, s. 106 i n.

⁴ Silnie podkreślone to zostało zwłaszcza w poprawce X: „uprawnienia, których konstytucja nie powierzyła Stanom Zjednoczonym ani nie wyłączyła z właściwości poszczególnych stanów, przysługują nadal poszczególnym stanom bądź ludowi” (cyt. wg tłumaczenia S. Geberta, 1970).

⁵ Zob. J. T. Patterson, *The New Deal and the States. Federalism in Transition*, Princeton 1969, s. 14 - 31.

inicjatywy ostatnich prezydentów: L. B. Johnsona (*creative federalism*)⁶, R. M. Nixona i G. R. Forda (*new federalism*)⁷ zdają się oznaczać próbę utrzymania równowagi federalno-stanowej, a tym samym ochrony zasad federalnych mimo pojawiających się nawoływań do zastąpienia ich bardziej — zdaniem niektórych⁸ — racjonalnym modelem unitarnym, w którym podział terytorialny bazowałby na kryteriach prakseologiczno-celowościowych.

Wokół przyszłości federalizmu w Stanach Zjednoczonych toczy się ożywiona dyskusja⁹. Nasilała się ona w związku z obchodami dwuchsetlecia uzyskania niepodległości, które stanowiły okazję do rozważań nad jego przyszłością również w sferze rozwiązań strukturalno-ustrojowych¹⁰. Warto zapoznać się z najciekawszymi wątkami tej dyskusji, rzucającymi światło na ewentualne kierunki rozwojowe federalizmu amerykańskiego. Przedmiotem analizy będą kolejno: 1) czynniki od których uzależniony jest dalszy rozwój federalizmu, 2) podstawowe orientacje dominujące w omawianej kwestii, 3) rozwiązania alternatywne, które mogłyby ewentualnie wejść w miejsce aktualnego federalnego status quo, 4) prawdopodobne kierunki najbliższej ewolucji ustrojowej.

I

Wśród czynników, od których uzależniony jest dalszy rozwój systemu federalnego w USA na czoło wybijają się te, które mają obiektywny charakter: wzrost liczby ludności i zmiany jej składu etnicznego, zmiana warunków socjalnych, rozwój ekonomiczny, a także kształtowanie się problemu rasowego¹¹. Zwłaszcza ten ostatni problem urasta do rangi ważkiego czynnika w związku z obserwowanym, zwłaszcza pod koniec

⁶ Program bazował na teoretycznej (koncepcji N. A. Rockefellera (*The Future of Federalism*, Cambridge 1962) przyjętej do programu wyborczego przez Johnsona.

⁷ Por. obszerną analizę opartą na przesłuchaniach prowadzonych przez senacką Podkomisję Stosunków Międzyrządowych pod kierunkiem sen. E. S. Muskiego: *A New Federalism. Impact of the Presidents Proposals for a New Federalism on the Relations between the Federal Government and State and Local Government*, Washington 1973.

⁸ M. D. Reagan, *The New Federalism*, New York 1972, s. 145 i n.

⁹ Por. zwłaszcza: M. Grodzins, *The American System*, Chicago 1966; T. Sanford, *Storm Over the States*, New York 1967; D. Lockard, *The Politics of States and Local Government*, New York 1969.

¹⁰ Z inicjatywy Centrum Studiów nad Federalizmem Uniwersytetu Temple w Filadelfii zorganizowany został cykl konferencji naukowych „Toward '76”, na których specjaliści różnych dziedzin analizowali aktualne problemy i perspektywy rozwojowe systemu federalnego. Wynikiem pierwszej konferencji odbytej 23-25 IV 1972 r. jest zbiór studiów pod red. D. J. Elazara: *The Federal Polity, Philadelphia 1973* (por. moją recenzję w *Państwie i Prawie*, 1976, nr 5, s. 162 - 163).

¹¹ R. H. Leach, *The Future of American Federalism*, Politics 1972, Greenville s. 74.

lat sześćdziesiątych, a w mniej ostrej formie również później, kryzysem rasowym o istotnych konsekwencjach dla życia społecznego USA. W odniesieniu do federalizmu kryzys ten wiązał się z dwiema kwestiami: wyraźną nieufnością i niezadowoleniem Murzynów z funkcjonowania szczebla stanowego i lokalnego w ich aktualnym kształcie, a także z pojawiającymi się tendencjami do tworzenia *black communities* jako autonomicznych jednostek rządowych. Czarni Amerykanie stali się zwolennikami władzy narodowej (federalnej) w związku z jej dążeniem do forsowania programów egalitaryzujących, nastawionych zwłaszcza na osiągnięcie odpowiedniego standardu w dziedzinie oświaty, zdrowia itd. Gdy się uwzględni fakt, że federalno-stanowa struktura rządu sprzyjała w przeszłości czynnikom rasistowskim, korzystającym z odrębności prawnych poszczególnych stanów dla skutecznego opierania się rozszerzaniu praw obywatelskich Murzynów¹², dążenie ich do osiągnięcia równości przez rząd federalny staje się zrozumiałe. Jest rzeczą trudną do przewidzenia, jakie rezultaty przyniesie wspomniana presja organizacji murzyńskich, wskazuje się jednak, na podstawie doświadczeń Nigerii i Malezji, że na dłuższą metę konflikt rasowy i tradycyjny federalizm nie dadzą się pogodzić¹³.

Z drugiej strony przyszłość federalizmu uzależniona będzie od stosunku doń instytucji zajmujących kluczowe miejsce w amerykańskim procesie rządowym. Gdy się uwzględni tradycyjną niechęć prezydentów do federalizmu, z drugiej zaś strony fakt dominującej pozycji prezydenta jako trendu, który utrwała się w kolejnych dekadach XX w.¹⁴, to staje się rzeczą niewątpliwą, że dalszy rozwój federalizmu będzie w dużym stopniu uzależniony od wagi i znaczenia, jakie będą przywiązywali do niego kolejni (prezydenci. Doświadczenia związane z działalnością trzech ostatnich prezydentów zdają się nie potwierdzać dawnych „uprzedzeń”. Wpierw Johnson, a później Nixon byli pierwszymi prezydentami, których można specjalnie identyfikować z rozwojem federalizmu. Warto zaznaczyć, że prezydent Nixon bazując na niezadowoleniu ludności z ciągłego wzrostu podatków lokalnych, a zwłaszcza majątkowych, uczynił kwestię federalizmu głównym problemem wyborczym w swej kampanii w 1972 r.¹⁵

Losy federalizmu będą też uzależnione od zapatrywań i dążeń Kongresu, należy jednak zaznaczyć, że tradycyjnie — ze względu na domi-

¹² D. Lockard, *The Perverted Priorities of American Politics*, New York—London 1971, s. 82 - 86.

¹³ R. H. Leach, *The Future ...*, s. 74.

¹⁴ Por. J. M. G. Burns, *Presidential Government: The Crucible of Leadership*, Boston 1966; M. Cunfille, *American Presidents and the Presidency*, London 1969; A. M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Boston 1973.

¹⁵ Zob. *Major Issues in the 1972 Presidential Election Campaign*, Congressional Digest, 1972, nr 10, s. 237 - 245.

nację w nim lokalnych tendencji — był on organem popierającym federalny podział władz i nic nie wskazuje na to, by miała nastąpić jakaś zasadnicza metamorfoza¹⁶. Istotne będzie również stanowisko w tej kwestii Sądu Najwyższego, którego orzeczenia — patrząc na rozwój państwa amerykańskiego — niejednokrotnie przesądzały aktualną treść, jaka kryła się za nie zmienionymi instytucjami, przewidzianymi przez konstytucję amerykańską¹⁷. W ostatnim okresie Sąd Najwyższy nie popiera trwale żadnej z zainteresowanych stron (rząd federalny — rządy stanowe) przyczyniając się tym samym do zachowania federalnej równowagi¹⁸. Ważnym czynnikiem będzie również stanowisko w tej materii obu głównych partii politycznych¹⁹, grup nacisku, szeroko rozgałęzionego waszyngtońskiego lobby, a zwłaszcza takich organizacji, jak Narodowa Liga Miast czy Konferencja Burmistrzów Stanów Zjednoczonych odgrywających istotne znaczenie, zwłaszcza w odniesieniu do problemów municipalnych.

Wreszcie trzecim zasadniczym czynnikiem determinującym rozwój federalizmu amerykańskiego jest rozwiązywanie najpilniejszych zagadnień z zakresu funkcjonowania administracji publicznej. Na pierwszy plan wysuwają się tu: kryzys wielkich metropolii miejskich²⁰, a także problemy finansowe wynikające z faktu, że rząd federalny gromadzi najwięcej wpływów podatkowych, z drugiej zaś strony wydatki rządów stanowych i lokalnych wzrastają bardziej dynamicznie od osiągniętych dochodów, co w konsekwencji wywołuje niezrównoważenie budżetowe tworzące kryzys finansowy, stanowiący jeden z ważniejszych problemów

¹⁶ Stanowisko obu izb bywa zróżnicowane — gdy np. przewodniczący Narodowej Konferencji Gubernatorów C. L. Rampton (Dem., Utah) zaproponował wygłoszenie na wspólnej sesji izb raportu pn. „State of the States” przywódca większości demokratycznej w Senacie M. Mansfield zareagował pozytywnie, natomiast spiker Izby Reprezentantów C. Albert (Dem., Oklahoma) i przywódca większości demokratycznej T. P. O'Neill (Dem., Massachusetts) odrzucili propozycję nie chcąc tworzyć „złego precedensu”. Por. N. R. Peirce, *Fiscal Crises Illustrate Growing Interdependence*, National Journal 1975, nr 8, s. 280.

¹⁷ Por. W. Szyszkowski, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych*, Warszawa 1969, s. 66-102.

¹⁸ M. Shapiro, D. S. Hobbes, *The Politics of Constitutional Law*, Cambridge 1974, s. 96 - 144; V. G. Rosenblum, A. D. Casteberg, *Cases on Constitutional Law. Political Roles of the Supreme Court*, Homewood — Georgetown 1973, s. 317 - 350.

¹⁹ Więcej wagi przywiązywali w ostatnim okresie do rozwoju federalizmu republikanie, oni to wylansowali koncepcję *revenue sharing*, a administracja republikańska zainicjowała kompleksowy program *new federalism*. Po wyborach gubernatorskich 1974 r. stan posiadania stanowisk gubernatorskich przez demokratów zwiększył się do 36, co stało się czynnikiem zwiększającym ich zainteresowanie dla wcześniejszych inicjatyw republikańskich.

²⁰ L. S. Greene, M. J. Jewell, D. R. Grant, *The States and the Metropolis*, Alabama 1968; A. M. Campbell, *State and Urban Crisis*, Englewood Cliffs 1970; R. C. Martin, *The Cities and the Federal System*, New York 1965.

współczesnego federalizmu amerykańskiego²¹. Nic też dziwnego, że większość propozycji, jakie pojawiły się w ostatnim okresie zmierza do przywrócenia federalno-stanowej równowagi czy to przez intensyfikację dotychczasowych form subsydiów (*grants-in-aid*)²², czy też przez wprowadzanie subsydiów bezwarunkowych w postaci dochodu dzielonego (*revenue sharing*)²³, które nie wiązałyby się z negatywnymi skutkami dla autonomii stanów, jakie występowały przy dotychczas stosowanych formach subsydiów²⁴.

Dbalność o zapewnienie fiskalnej wydolności stanów wiąże się z ogólniejszą prawidłowością: o ile w początkowych latach istnienia Stanów Zjednoczonych w toczonych sporach o „suwerenność”, „federalną uzurpację władzy” najistotniejsze było rozstrzygnięcie, kto ma konstytucyjne prawo do prowadzenia danej działalności. W dniu dzisiejszym natomiast bardziej aktualne staje się pytanie: „kto jest odpowiedzialny za realizację określonych zadań państwowych”, a ochrona systemu federalnego sprowadza się głównie do zabiegania o stworzenie materialnych podstaw umożliwiających wszystkim członkom państwa federalnego wywiązanie się z odpowiedzialności obciążającej je w ramach federalistycznego podziału zadań²⁵.

II

Jak wskazywano wyżej, losy federalizmu w mniejszym stopniu będą uzależnione od teoretycznych spekulacji w odniesieniu do problemów formy państwa, natomiast determinować go będą głównie czynniki socjalno-ekonomiczne, a w szczególności kwestia, na ile rozwiązania federalne będą ułatwiała pozytywne załatwienie nabrzmiałych problemów społecznych, takich zwłaszcza jak kryzys miast, problem murzyński itp. W tym też kontekście należałoby widzieć wszelkie tendencje decentralistyczne i centralistyczne, jakie pojawiają się zarówno w nauce, jak i w

²¹ D. J. Elazar, *The New Federalism. Can the States be Trusted*, The Public Interest 1974 nr 35; W. W. Heller, *New Dimensions of Political Economy*, Cambridge 1967, s. 129 - 134; M. D. Reagan, op. cit., s. 54 - 89.

²² Zob. M. Derthick, *The Influence of Federal Grants in Massachusetts*, Cambridge 1970 i cyt. tam literatura.

²³ Stany i władze lokalne są w zasadzie nie ograniczone w kierunkach wydatkowania tych funduszy. Zob. R. P. Nathan, *The New Federalism and Revenue Sharing — The Challenge of Domestic Policy Reform*, Pittsburgh 1969; G. W. Watt, *Revenue Sharing: The Impact*, The Federal Accountant 1973 nr 3, s. 36-37; O. G. Stoltz, *Revenue Sharing — New American Revolution or Trojan Horse*, Minnesota Law Review 1973 nr 1, s. 117 - 121.

²⁴ Zob. zwłaszcza: D. S. Wright, *Policy Control: The Hidden Issues in Revenue Sharing*, Politics 1972, s. 53 - 54.

²⁵ J. Jaskiernia, *Prawno-ustrojowe aspekty reformy subsydiów federalnych w ramach programu „New Federalism” w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Zeszyty Naukowe UJ — Prace z Nauk Politycznych, 1976 nr 9, s. 83.

praktycznej działalności organów rządowych. Zgodzić się trzeba z Glendeningiem i Reevesem, którzy piszą, że nie ma pojedynczego instytucjonalnego czy też strukturalnego wyznacznika, który sam przez się lub wspólnie z innymi mógłby wyjaśnić trendy centralizacyjno-decentralizacyjne. Przyszłość systemu federalnego będzie zdeterminowana wydolnością poszczególnych jednostek tworzących system (przez wydolność autorzy rozumieją zdolność do spełniania funkcji należących do danej jednostki). Ani obywatele, ani czynniki bezpośrednio podejmujące decyzje polityczne nie wyrażą zgody kontynuowania na dłuższą metę funkcji, przez szczebel rządowy, który charakteryzuje się nieudolnością w ich realizacji. Dlatego też dążność do uczynienia go funkcjonalnym (*performance ability*) będzie determinowała zakres centralizacji i decentralizacji, którą system federalny będzie uwzględniał²⁶.

System amerykański przeszedł w tym zakresie znamiennej ewolucję: twórcy konstytucji wybrali efektywną decentralizację politycznej władzy, dążono do stworzenia maximum politycznej alternatywy przez utrzymywanie znacznej ilości oddzielnych centrów podejmowania decyzji dla zabezpieczenia realności systemu federalnego. Pomimo tego wyjściowego założenia nowe międzynarodowe i wojskowe problemy XX w., a także rozwój sytuacji ekonomicznej, potrzeba zabezpieczenia minimalnego standardu życia dla wszystkich obywateli i inne naciski wywołały trend w kierunku centralizacji. Jedynie kontynuowanie wysiłków w kierunku utrzymania wydolności funkcjonalnej stanów i władz lokalnych może zapobiec totalnej centralizacji w USA. Przy takim postawieniu sprawy, przyszłość federalizmu będzie zdeterminowana tym, w jakim stopniu stany i władze lokalne zdołają skutecznie wyjść naprzeciw pojawiającym się nowym żądaniom społecznym²⁷.

Negatywne doświadczenia w tym zakresie wiązać by się musiały z przejęciem zadań, których rządy stanowe i władze lokalne nie są w stanie efektywnie realizować, przez rząd federalny, co otwierałoby drogę do centralizacji. Pewne symptomy krytycznej sytuacji pojawiły się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, charakterystyczne jednak, że nie stało się to sygnałem do przejmowania „zagrożonych” funkcji stanowych przez rząd federalny, a rozwiązania szukano drogą wzmocnienia — za pomocą systemu zróżnicowanych subsydiów — finansowej równowagi budżetowej stanów²⁸. Istnieją więc podstawy by przypusz-

²⁶ P. Glendening, M. Reeves, *The Future of State and Local Government and American Federalism*, w: *Controversies of State and Local Political Systems*, Boston 1972, s. 471.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Największy wzrost subsydiów nastąpił w latach 1964 - 1974 z 20 mld dol. do 44,8 mld, szczególne nasilenie miało miejsce w okresie kadencji Nixona. W 1973 r. federalna pomoc dla stanów i władz lokalnych obejmowała 26,1% budżetu, w okresie kadencji Forda nastąpił w 1976 r. spadek do 22,3%. Zob. R. E. Cohen, *Funds*

czać, że podobna polityka będzie charakteryzowała rozwój systemu federalnego w następnych dekadach XX w.

W związku z powyższym trendem zaznaczyć należy, że w nauce amerykańskiej nie traktuje się bynajmniej alternatywy „wzmocnienie rządu federalnego — osłabienie rządów stanowych” w kategorii sprzężeń zwrotnych. Nie brak autorów, którzy przewidują rozwój systemu federalnego w drodze jednoczesnego wzmacniania obu szczebli. Tak np. Elazar zakłada, że rozważania nad federalizmem wiązać się powinny z dwoma zasadniczymi faktami: 1) zadania rządowe muszą być dzielone pomiędzy wszystkie szczeble rządowe po to, by mogły być efektywne i odpowiednie do publicznych żądań, 2) możliwy jest jednoczesny wzrost władzy wszystkich szczebli rządowych. Autor wysunął następujące tezy rozwojowe federalizmu amerykańskiego: a) skoro rola rządu w społeczeństwie (interwencjonizm państwowy) będzie wzrastała, wzrost dotyczyć będzie — w aspekcie rozmiaru, wydatków i aktywności — wszystkich szczebli rządowych, przy czym pozycja stanów i władz lokalnych musi być dostrzegana w świetle tego, że dysponują one 2/3 funduszków w sferze wydatków wewnętrznych, co jest czynnikiem wyznaczającym ich rolę, b) współdziałanie [kooperacja] i współodpowiedzialność będą odgrywały ważną rolę w przyszłości — nowy rodzaj subsydiów bezwarunkowych (*revenue sharing*) i preferowanie dotacji zablokowanych (*block grants*) może otworzyć nowe możliwości pomocy dla stanów bez jednoczesnego centralizowania władzy w Waszyngtonie, c) gdy rząd federalny nie napotyka sprzeciwu opinii publicznej wkraczając w coraz to nowe wewnętrzne problemy (formalnie zarezerwowane dla stanów), a relacje federalno-lokalne (z pominięciem szczebla stanowego) stają się coraz bardziej akceptowane, jest rzeczą możliwą, że rola władz lokalnych będzie wzrastała kosztem stanów — jednakże propozycje nasilające się w kwestii wprowadzenia regionalizmu (o czym niżej) wskazują, że bezpośrednie kontakty federalno-lokalne nie stanowią wystarczającego czynnika, który mógłby osłabić skutki rozproszenia władzy²⁹.

Tezę o możliwości jednoczesnego wzrostu władzy wszystkich szczebli wydaje się potwierdzać zjawisko nasilającej się aktywności stanów w sferze zewnętrznej³⁰. O ile przed II wojną światową gubernatorzy nie odgrywali żadnej roli w sferze międzynarodowej, a nie tak dawno było jeszcze rzeczą nie do pomyślenia, by gubernatorzy zajmowali się oficjalnie sprawami międzynarodowymi, to okres powojenny przynosi znamieny wzrost zaangażowania. Dostrzec to można zwłaszcza w kontaktach

to State, Local Agencies Cut Buck — Mayor Ask Dol. 5 Billion Recovery Program, National Journal 1975 nr 6, s. 216.

²⁹ D. J. Elazar, *The Resurgence of Federalism*, State Government, Summer 1970, s. 169 - 171.

³⁰ J. Harwell, *The States' Growing International Role*, State Government 1975 nr 1, s. 2 i n.

z krajami rozwijającymi się³¹, a głównie w sferze ekonomicznej. O ile jeszcze w 1968 r. tylko 15 stanów miało swych przedstawicieli handlowych za granicą, to obecnie liczba ich wzrosła do 42. Utworzono specjalny wydział międzynarodowy w ramach Narodowego Stowarzyszenia Stanowych Agencji Rozwojowych (NASDA), powstała międzystanowa organizacja do koordynowania międzynarodowego handlu produktami rolnymi (MIATCO)³². O ile więc dawniej — wobec ustanowionej przez konstytucję kompetencji rządu federalnego w zakresie spraw zagranicznych — rola stanów w tej dziedzinie mogła być jedynie „destruktywna”, to ostatnie wydarzenia wskazują, że stany zaczynają się liczyć w stosunkach międzynarodowych również jako czynnik „pozytywny” dowodząc swą aktywnością na rynkach światowych, że monopol rządu federalnego w tym zakresie należy już do przeszłości. Obok więc wkroczenia rządu federalnego — za pomocą rozlicznych mechanizmów, w coraz to nowe sfery zarezerwowane konstytucyjnie dla stanów, obserwujemy ostatnio — choć niewątpliwie w mniejszym zakresie — proces przeciwny: wkroczenie stanów w sfery tradycyjnie zdominowane przez rząd federalny³³.

Wizja rozwoju federalizmu poprzez jednoczesny rozwój zadań rządu federalnego, jak też rządów stanowych opiera się ma założeniu, że te ostatnie ulegają w ostatnim okresie istotnym przeobrażeniom modernizującym. Idą one zwłaszcza w kierunku wzmocnienia gubernatora przez ograniczenie liczby departamentów władzy wykonawczej (dla zapewnienia lepszej kontroli) i przyjęcie zasady mianowania szefów departamentów przez gubernatora, zwiększenie liczby gubernatorów wybieranych na okres 4-letni (w 1950 r. tylko połowa, obecnie 43), przyjęcie zasady wyboru gubernatora i wicegubernatora jako jednej pary (tak jak w wyborach prezydenckich) — obecnie ma to zastosowanie w 20 stanach — dopuszczenie możliwości ponownego ubiegania się o stanowisko gubernatora (w 1960 r. nie było to dopuszczalne w 15 stanach, obecnie tylko w 8). Ponadto zmienionych zostało szereg konstytucji wprowadzając jednolity system rządowy, rozszerzony został system *home rule* dla władz miejskich, liczba stanowych legislatyw spotykających się corocznie na sesji wzrosła z 4 w 1943 r. do 33 obecnie³⁴. Niektóre zmiany nie są wynikiem inicjatywy stanów, a związane są z naciskami Sądu Najwyższego. Interwencja sądu okazała się niezbędna w takich dziedzinach, jak dzie-

³¹ W. B. Dale, D. D. Fulton, *Do the States Have a Role to Play in Foreign Aid*, Stanford 1961, s. 24-29.

³² A. A. Compton, *Activities of State Overseas Office*, State Government 1975 nr 1, s. 13; J. Wefald, *Exports for a World Short of Food*, State Government 1975 nr 1, s. 11.

³³ J. Jaskiernia, *Międzynarodowa aktywność stanów USA*, Sprawy Międzynarodowe 1975 nr 12, s. 134 - 135.

³⁴ Zob. N. R. Peirce, *Structural Reform of Bureaucracy Grows Rapidly*, National Journal 1975 nr 14, s. 502.

lenie stanu na okręgi wyborcze, prawa obywatelskie, uprawnienia wyborcze³⁵.

Nastąpiło poza tym wiele reform reorganizacyjnych nastawionych na spełnienie wymogów wynikających z federalnej pomocy finansowej. Tak np. program subsydiów ogłoszony w 1960 r. nastawiony był na wzmocnienie funkcji kontroli i planowania ze strony stanów. W szczególności Office of Management and Budget Circular A 95 dał gubernatorom istotne uprawnienia w zakresie przeglądania stanowych planów, które były wymagane jako warunek do otrzymania subsydiów w myśl federalnej formuły. W związku z tym biura gubernatorów zorganizowały nowe systemy informacji, nastąpił wzrost inicjatyw poszczególnych departamentów. Trend ten przyczynił się do wzrostu funkcjonalności rządów stanowych, ale jednocześnie — zdaniem niektórych³⁶ — prowadził do uczynienia z gubernatorów szefów „federalnego systemu urzędniczego”, co jest sprzeczne z ich stosunkiem do rządu federalnego w myśl postanowień konstytucji. Zastrzeżenie to nie zmienia bynajmniej faktu wzmocnienia funkcji planowania i kontroli stanów.

Należy odnotować, że nie wszystkie stany charakteryzują się jednakową podatnością na zmiany modernizacyjne. Jak wynika z analizy przeprowadzonej przez Walkera dają tu o sobie znać tendencje regionalne, zwłaszcza na południu kraju chłonność na innowacje jest mniejsza. Wśród stanów w najmniejszym stopniu wprowadzających innowacje znalazły się: Mississippi, Nevada, Wyoming i Karolina Południowa, natomiast w czołówce najszybciej modernizujących się stanów były: Nowy Jork, Massachusetts, Kalifornia, New Jersey i Michigan³⁷.

Generalnie przyjmuje się, że proces modernizacji rządowej zwiększył technokratyczny potencjał stanów i rozszerzył tym samym ich możliwości w sferze nowoczesnego zarządzania. Wydarzenia ostatnich lat nie osłabiły dyskusji nad przeszłością federalizmu, przy czym zarówno tendencja centralistyczna, jak i decentralistyczna mają swoich zwolenników.

Zwolennicy pierwszej z nich wskazują, że kraj staje się coraz bardziej „narodowy” (*became so nationalized*), kontynuowanie lokalistycznego systemu rządowego jest — w ich rozumieniu³⁸ — anachronizmem. Zwracają przy tym uwagę na następujące elementy: ruchliwość narodu (jedna piąta zmienia co roku miejsce zamieszkania), zunifikowany system

³⁵ Por. C. E. Vose, *Constitutional Change: Amendment Politics and Supreme Court Litigation Since 1900*, Lexington-Toronto-London 1972, s. 258-287; V. G. Rosenblum, A. D. Castberg, op. cit., 580 - 589.

³⁶ D. S. Wright, *Governors, Grants and the Intergovernmental System*, w: T. Beyle, J. O. Williams (ed.), *The American Governor in Behavioral Perspective*, New York 1972, s. 187.

³⁷ J. L. Walker, *The Diffusion of Innovations Among the American States*, *American Political Science Review*, vol. 63 (September 1969), s. 880 - 889.

³⁸ Por. na ten temat: R. H. Leach, *The Future ...*, s. 78 i cyt. tam literatura.

radiowy i telewizyjny (przejawiający się zwłaszcza w podobnej zawartości treściowej serwowanych programów), te same wpływowe grupy nacisku. Prezentowane tu są też argumenty ekonomistów, zadaniem których trzy zasadnicze funkcje rządu: redystrybucja dochodów, stabilizacja ekonomii, alokacja środków dla zapewnienia publicznych potrzeb, mogą być z powodzeniem wykonywane samodzielnie przez rząd federalny, a obecny podział władzy osłabia zdolność zabezpieczenia tych celów. Pojedynczy rząd byłby w stanie rozwiązywać problem z wykorzystaniem najnowszej nauki, przy szerszym zastosowaniu planowania i analizy systemowej, co jest trudno osiągalne w aktualnym status quo rządowym. Charakterystyczne, że ta analiza nie zakłada likwidacji czy nawet zmniejszenia aktualnie istniejącej liczby jednostek lokalnych, a tylko twierdzi, że natura i funkcje tych jednostek powinny być ustalone na bazie istniejących potrzeb i faktów, nie zaś na obowiązującej (aktualnie podstawie konstytucyjnej i teoretycznej tzw. praw stanowych (*states' rights*)).

Są to więc propozycje zbliżone w swym finalnym kształcie, gdy weźmiemy pod uwagę skutki, z propozycjami innego zwolennika tendencji centralistycznych M. D. Reagana, przewidującego w ramach wysuniętej koncepcji *permissive federalism* dzielenie władzy między rząd federalny i rządy stanowe z zapewnieniem narodowego przywództwa i wyznaczeniem granic dzielonych uprawnień na podstawie kierunków wskazanych przez interes narodowy. W takim układzie stany nie miałyby sfer „konstytucyjnie zastrzeżonych” do ich kompetencji, a o zakresie ich partycypacji we władzy decydowałby rząd federalny na podstawie rozeznania interesu narodowego³⁹. Proponowane ujęcie, przy istnieniu niewątpliwych uzasadnień prakseologiczno-celowościowych, nie byłoby jednak — jak się wydaje — federalizmem, lecz dzieleniem zadań między różne szczeble w ramach jednolitej struktury państwowej.

Obie zasygnalizowane koncepcje prowadzą do zbieżnego celu, o ile jednak pierwsza wyraźnie zakłada odstępstwo od federalistycznych zasad, to druga przez wprowadzenie nowego pojęcia teoretycznego do określenia federalizmu⁴⁰ tworzy wrażenie kontynuacji federalnego status quo, choć zakres proponowanych zmian nakazuje sceptycznie odnieść się do tego, czy rzeczywiście istnieją podstawy do określenia sugerowanego modelu mianem „federalny”.

Aczkolwiek rozwój wydarzeń polityczno-ekonomicznych od okresu New Dealu zdawał się nieuchronnie prowadzić do radykalnej centraliza-

³⁹ M. D. Reagan, op. cit., s. 169 - 173. Por. moją recenzję w Państwie i Prawie 1975 nr 5, s. 153 - 154.

⁴⁰ W literaturze nie brak głosów krytycznych w stosunku do mnożenia nowych określeń federalizmu, bo prowadzi to do ich wieloznaczności. M. Landau (*Federalism, Redundancy and System Reliability*, Publius 1973 nr 2) wskazuje — polemizując z Reaganem — że pojęcia powinny mieć stałe znaczenie, dzięki czemu mogą stanowić punkt odniesienia dla analizy rzeczywistości na określonym etapie.

cji, a tym samym odchodzenia od federalnych zasad, to ostatnio coraz częściej pojawiają się głosy mówiące, że model centralistyczny nie jest bynajmniej bezdyskusyjną alternatywą, że chęć jego zastosowania w warunkach amerykańskich wiązać by się musiała z licznymi negatywnymi skutkami. Powyższe opinie pojawiły się zwłaszcza na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych stanowiąc najprawdopodobniej reperkusję programu *Great Society* lansowanego przez prezydenta Johnsona⁴¹. Realizacja tego programu przyniosła wiele rozczarowań, interwencja rządu federalnego w sprawy socjalne ludności (zwłaszcza upośledzonej, a także mniejszości etnicznych) nie okazała się środkiem tak skutecznym, jak się tego spodziewano w momencie inauguracji programu⁴².

Coraz częściej zaczęły pojawiać się głosy nawołujące do rewizji trendu centralistycznego i wskazujące na walory rozwiązań decentralistycznych. Reprezentatywne są w tym zakresie poglądy Ostroma, który przeciwstawia się postulatowi likwidacji nakładających się jurysdykcji i rozproszenia władzy twierdząc, że propozycje te bazują na logice form idealnych, nie uwzględniają kosztu szeroko zakrojonej publicznej biurokracji, a analiza w tym zakresie wypada na niekorzyść szerokiej interwencji rządu federalnego⁴³. Ten sam autor przeciwstawia się też popularnej tezie Rikena⁴⁴, że podejmowanie decyzji na szczeblu centralnym jest bardziej efektywne niż na szczeblu lokalnym. Wskazuje, że rozumowanie to jest poprawne, gdy chodzi o działania w zakresie spraw mających zasięg ogólnonarodowy, mogących być przedmiotem zunifikowania. Jeśli natomiast środowiskowa charakterystyka wskazuje na istnienie różniących się warunków — np. w zakresie problemu źródeł wody — konkluzja Rikera jest nie do utrzymania. Uwzględniając różnorodność dóbr publicznych i usług, zabezpieczanych za pomocą różnych sposobów i środków, można ustalić pozytywny związek między federalizmem a dobrem publicznym⁴⁵. Analizując w myśl powyższych kryteriów jeden z najpoważniejszych problemów społecznych współczesnych Stanów — kryzys miejski, Ostrom dochodzi do wniosku, że wiąże się on raczej z niedociągnięciami wielkoskalowej publicznej administracji niż z nakładającymi się jurysdykcjami i rozproszeniem władzy. Znane są bowiem np. techniki usług komunalnych, istnieją odpowiednie fundusze, dostępne są nadwyżki siły roboczej, a pomimo to problem jest nie rozwiązany zwłaszcza w biednych osiedlach miejskich. Wśród przyczyn poczesne miejsce zajmują: przeciążenie podejmujących decyzje w układzie centralnym, a tak-

⁴¹ Por. w polskiej literaturze: W. Osiatyński, *Stany Zjednoczone — Społeczeństwo i władza*, Warszawa 1975, s. 82-87 i cyt. tam literatura.

⁴² B. C. Rosen, H. J. Crockett Jr., C. Z. Nunn, *Achievement in American Society*, Cambridge 1969, s. 605 - 620.

⁴³ V. Ostrom, *Can Federalism Make a Difference*, Publius 1973 nr 2, s. 204.

⁴⁴ W. H. Riker, *Federalism, Origin, Operation, Significance*, Boston 1964, s. 145.

⁴⁵ V. Ostrom, op. cit., s. 206.

że utrata adaptacyjnej zdolności w zakresie proporcjonalnego reagowania na różne warunki⁴⁶.

Przedmiotem dyskusji jest też federalizm w aspekcie analizy warunków, jakie zdeterminowały jego powstanie w XVIII w. Zwolennicy centralizacji twierdzą bowiem, że federalizm w USA był wynikiem specyficznych warunków geograficznych, gdyż wobec możliwości komunikacyjnych aktualnych w 1787 r. Stany Zjednoczone były zbyt duże, toteż nie mogły być łatwo zarządzane z jednego centrum. Z chwilą wprowadzenia systemu telekomunikacyjnego, zmniejszenia czasu przelotów, te ograniczenia potencjalnej roli rządu federalnego oie są dalej uzasadnione i w konsekwencji rząd federalny powinien przejąć całość spraw krajowych, tak jak to uważa za stosowne. Polemizując z tym stanowiskiem Elazar uważa, że genezę federalizmu wiązać należy nie z problemem dystansu, ale z chęcią zabezpieczenia systemu demokracji lokalnej. Ojcom konstytucji znane bowiem były przykłady carskiej Rosji i Francji, zarządzanych w sposób scentralizowany, podczas gdy małe kraje — Szwajcaria, Holandia — uznawały federalne zasady i traktowały decentralizację za bazę publicznego porządku. Elazar zwraca też uwagę, że rozwój techniki nie rozwiązał sam przez się problemu „komunikacyjnego”, gdyż radio i telewizja tworzą tylko jednokierunkowy przepływ (*one-way communication*) od rządzących do rządzonych, a problem przepływu w odwrotnym kierunku w dalszym ciągu pozostaje nie rozwiązany, a może nawet pogłębił się. W 1790 r. w USA były tylko 3 miliony obywateli, przy czym możliwość pełnej partycypacji mieli mężczyźni w wieku powyżej 21 lat, w związku z tym rzeczą realną było bezpośrednio komunikowanie się z politycznymi liderami. Należy wziąć pod uwagę, że czynnikami determinującymi polityczny kontakt są: liczba ludności, czas podróży i obszar państwa. Elazar sformułował tezę, że tak samo jak geograficzny dystans determinował polityczny dystans w erze twórców republiki, tak obecnie czynnikiem tym jest wzrost liczby ludności, wywołujący ten sam problem. W końcu lat sześćdziesiątych stało się jasne, że rząd federalny nie mógł i nie może administrować nowych programów z Waszyngtonu. Legło to u podstaw nawoływań, by stany i władze lokalne mogły w większym stopniu zapewnić usługi. Dotyczy to również tych, które są inicjowane, autoryzowane i finansowane przez Kongres⁴⁷.

III

Nie milknącej dyskusji o walorach centralizacji i decentralizacji, zmierzającej do przekształceń pewnych elementów aktualnego federalnego status quo, towarzyszy pojawianie się postulatów dalej idących.

⁴⁶ Ibidem, s. 221 - 222.

⁴⁷ D. J. Elazar, *Cursed by Bigness or Toward a Post-Technocratic Federalism*, Publius 1973 nr 2, s. 280.

Nie chodzi tu już o proste udoskonalanie systemu federalnego, a o poszukiwanie nowych rozwiązań, bardziej adekwatnych do socjalno-ekonomicznych potrzeb społeczeństwa amerykańskiego ery współczesnej. Warto zapoznać się z najczęściej pojawiającymi się postulatami stanowiącymi alternatywy dla aktualnego status quo. Nawet jeśli szansa ich realizacji — przynajmniej obecnie — nie wydaje się zbyt realna, to wskazują przecież na niedomogi aktualnego systemu, a tym samym stanowią niewątpliwie materiał do analizowania przyszłych tendencji rozwojowych.

a) **Konceptje regionalizacji**⁴⁸. Bazują one na słusznym twierdzeniu, że aktualny stanowy podział kraju nie jest oparty na kryterium celowości, a nawiązuje do historycznych (kolonialnych) granic. W chwili obecnej, zwłaszcza wobec rozwoju wielkich metropolii miejskich, zaczyna być on czynnikiem ograniczającym możliwość skutecznego zarządzania. Częstym zjawiskiem jest, że granice wielkiej metropolii (np. nowojorskiej) obejmują terytorium wielu stanów. Rodzi to oczywiste komplikacje natury prawnoorganizacyjnej. Stąd koncepcje zastąpienia aktualnego podziału kraju na stany koncepcją regionów, które opierałyby swój kształt na naturalnych granicach geograficzno-gospodarczych. Obok tego niewątpliwie daleko idącego postulatu pojawiają się sugestie pewnych przeobrażeń w ramach aktualnego status quo. Np. wskazuje się — w odniesieniu do coraz bardziej kosztownego procesu wyborczego — że prawyборы mogłyby być organizowane nie w poszczególnych stanach, jak obecnie, ale w szerszych regionach. Uzasadniają to zbliżone preferencje, jakie notuje się w pewnych rejonach kraju (np. południe). W nowym układzie prawyборы miałyby większą wymowę polityczną stanowiąc doskonalszy instrument wstępnej selekcji kandydatów, niż to ma miejsce obecnie⁴⁹.

b) **Konceptje komun etnicznych**⁵⁰. Są one najczęściej ponawiane, jako że kryzys etniczny (zwłaszcza murzyński) stanowi jeden

⁴⁸ Bogato udokumentowane przedstawienie tendencji regionalistycznych zawiera praca: I. Sharkansky, *Regionalism in American Politics*, Indianapolis-New York 1970. Por. też: C. Clark, S. Welch, *Economic Interaction and Political Integration in the United States: An Exploratory Analysis*, Publius 1974 nr 1, s. 88-89; Ph. Jacob, H. Teune, *Integrative Process: Guidelines for Analysis of the Bases of Political Community*, w: Ph. Jacob, J. V. Toscano, *The Integration of Political Communities*, Philadelphia 1964, s. 4.

⁴⁹ Por. W. Doyle, *Regional Primaries: The Spirit of '76*, State Government 1975 nr 3, s. 141-145.

⁵⁰ S. Beer, *The Modernization of American Government*, Publius 1973 nr 2, s. 92. Na temat propozycji oparcia struktury lokalnej na komunach etnicznych zob. M. Kotler, *Neighborhood Government: The Local Foundations of Political Life*, Indianapolis 1969; M. Fantini, M. Gittel, R. Magat, *Community Control: The Black Demand for Participation in Large American Cities*, New York 1970; P. K. Eisinger,

z największych problemów. U źródeł tych koncepcji można dopatrzeć się pewnej porównawczej refleksji z innymi państwami federalnymi, w których federalizm wynika ze specyficznej struktury narodowościowej (np. ZSRR, Jugosławia, Czechosłowacja). Nie ulega wątpliwości, że we wspomnianych krajach federalizm jest jednym z podstawowych instrumentów rozwiązywania problemu narodowościowego. Stąd też pojawiające się w USA postulaty zmierzają do tego, by federalizm amerykański był nastawiony na zabezpieczenie kwestii mniejszości etnicznych. Bardziej radykalni autorzy snują koncepcje stanów jednonarodowościowych (np. murzyńskich), choć tego typu postulaty wydają się mieć znikomą szansę realizacji. Bardziej realne są natomiast propozycje, by jednostki najniższe (lokalne) oprzeć na kryterium etnicznym. Oddanie pełni władzy w ręce przedstawicieli dominującej grupy etnicznej mogłoby być czynnikiem osłabiającym problemy społeczne, stanowiłoby też płaszczyznę artykulacji interesów grupowych, które w obecnym układzie nie zawsze docierają do organów podejmujących decyzje polityczne, zwłaszcza o ile mniejszość etniczna jest za słaba ekonomicznie i strukturalnie, by uruchomić odpowiednie mechanizmy nacisków w skali stanowej czy tym bardziej federalnej.

c) Koncepcje zwiększonej roli miast. Propozycje w tym zakresie są najbardziej zróżnicowane. Ich geneza wiąże się z niewystarczającym odzwierciedleniem w strukturze państwa faktu, że 3/4 obywateli zamieszkuje w wielkich metropoliach miejskich. W myśl rozstrzygnięć konstytucyjnych miasta są jedynie tworem władz stanowych, podlegają kurateli legislatur stanowych często zdominowanych przez przedstawicieli wiejskich okręgów rolniczych. Źródła kłopotów mają jednak nie tylko prawnoustrojowy charakter. Dodać tu należy, że często władze municypalne dysponują faktycznie większym budżetem od stanów, mają lepszy potencjał techniczno-organizacyjny, a pośrednictwo stanów tworzy często zbyt sztywny szczebel osłabiający skuteczność rozwiązywania municypalnych problemów społecznych. Pewnym lekarstwem są — nasilające się w ostatnim okresie — bezpośrednie kontakty i związki federalno-lokalne (z pominięciem szczebla stanowego). Są to jednak posunięcia nie rozwiązujące problemu, stąd też propozycje bardziej daleko idących przeobrażeń zmierzają w kierunku:

— utworzenia „narodowych” miast, niezależnych od stanów na terenie których są usytuowane, celem sprawniejszego (bez pośrednictwa rządów stanowych) rozwiązywania problemów,

Community Control and Liberal Dilemmas, Publius 1972 nr 2. Przeciwno tej koncepcji wystąpili: I. Kristol, *Decentralization for What*, *The Public Interest* 1968 nr 11, s. 17 - 25; B. Rustin, *The Failure of Black Separation*, *Harper's* 1970 nr 1, s. 25 - 34; J. Q. Wilson, *Varieties of Policy Behavior*, Cambridge 1968, rozdz. II.

— przekształcenia struktury terytorialnej USA pod kątem uwzględnienia wielkich metropolii jako podstawowego kryterium podziału,

— utworzenia nowych miast, opartych na innych niż dotychczasowe założeniach, gdzie rozwiązywano by w sposób „modelowy” problemy społeczne dla poszukiwania rozwiązań kryzysu miejskiego,

— likwidacji władz lokalnych w aktualnym kształcie (*local governments*) i przeniesienia ich uprawnień do rad osiedlowych i jednostek etnicznych, celem uczynienia ich bliższymi w stosunku do ludności.

d) Koncepcje roli władz lokalnych jako ombudsmana. Te niewątpliwie interesujące propozycje zakładają utrzymanie stanów i władz lokalnych z jednoczesnym przekształceniem ich roli. Władze lokalne miałyby być czynnikiem interweniującym w sprawach obywatelskich w rządzie federalnym. Wspólna Komisja Ekonomiczna, która wysunęła ten projekt⁵¹ widziała rolę władz lokalnych w stylu dawnego lidera politycznego, wybieranego w powszechnym głosowaniu co dwa lata. Stałby on pomiędzy społeczeństwem a rządem federalnym i pomagał ludziom rozwiązywać ich problemy, umożliwiał „przedrzeć się przez barierę papierów, biur i biurokratycznych procedur”, które obecnie uniemożliwiają ludności korzystanie z federalnych programów i znalezienie rozwiązań na trapiące ją problemy⁵². Zrealizowanie tej radykalnej propozycji wiązałoby się z zasadniczymi przeobrażeniami stosunków federalno-lokalnych (a także stanowo-federalnych). O skali trudności jej realizacji świadczy jednak fakt, że podkomisja która wystąpiła z tą propozycją nie była jednomyślna, prawie połowa członków głosowała przeciw proponowanym rozwiązaniom lub nie zaakceptowała ich w całości. Pozwala to przewidywać zasadnicze trudności, jakie mogą pojawić się na drodze wcielenia jej w życie. Sam jednak fakt pojawienia się jej i wysunięcia przez reprezentatywne forum wskazuje na istotne mankamenty tkwiące w aktualnym modelu federalizmu, wyrażające się w jego niezbyt korzystnym społecznym odbiorze.

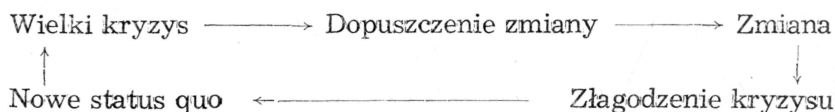
IV

Pojawianie się radykalnych propozycji zmian nie jest równoznaczne z możliwością ich szybkiego zrealizowania. Wynika to z wielu przyczyn, z których najważniejsze wydaje się być to, że kwestia akceptowania federalnej struktury nie opiera się li tylko na przesłankach ekonomiczno-prakseologicznych, a może nawet prawidłowe byłoby stwierdzenie, że nie one determinują jej utrzymanie. Wchodzi tu w grę bogata tradycja, niechęć do radykalnych zmian, charakterystyczna dla konserwatywnego

⁵¹ Durnham Morning Herald z 6 XII 1971 (cyt. za R. H. Leach, *The Future* s. 79).

⁵² Ibidem.

(w swej większości) społeczeństwa amerykańskiego⁵³. Ponadto aktualna stanowo-lokalna struktura tworzy najwidoczniej układy korzystne dla wpływu politycznego dominujących sił i grup nacisku, toteż odstępianie od niej nie zyskuje odpowiedniej aprobaty na szczeblach podejmujących decyzje w tym zakresie. Właściwie jedynie mniejszości etniczne, choć też nie wszystkie, a zwłaszcza Murzyni, stanowią czynnik najgłośniejszej domagający się zmian, które by poszły w kierunku pełniejszego wyeksponowania ich interesów. Dopóki jednak nie są to zbyt radykalne wysiłki, szansa ich realizacji jest ograniczona. Zdaniem Glendeninga i Reevesa tylko większy kryzys mógłby spowodować dopuszczenie poważniejszej zmiany. Historia Stanów Zjednoczonych zna tego typu wypadki. Szok ekonomiczny i zagrożenie indywidualnego bezpieczeństwa w okresie Wielkiej Depresji zmieniły system amerykański z silnie opierającego się na zasadzie *laisser faire* w kierunku szerokiej interwencji w sferze społecznej i ekonomicznej, realizującego zasadę *welfare state*. Atak japoński na Pearl Harbour zmienił izolacjonistyczną, pokojowo nastawioną politykę USA w kierunku wielkiego zaangażowania w przebieg II wojny światowej. Zajścia murzyńskie w Selma, Alabama i ruch na tle walki o prawa obywatelskie na początku lat sześćdziesiątych spowodowały dopuszczenie zmian w politycznej i prawnej pozycji czarnych Amerykanów, jednakże szok nie był tak silny, by radykalnie zmienić pozycję społeczną i ekonomiczną Murzynów⁵⁴. Według tej koncepcji graficzny obraz mechanizmu dopuszczenia większych zmian przedstawiałby się następująco:



Rzeczą otwartą pozostaje, jakiego typu kryzys byłby w stanie doprowadzić do radykalnych zmian. Wskazuje się np., że mogłoby to być zniszczenie w wyniku zamieszek jednego z wielkich miast, rasowa lub klasowo-rasowa wojna, całkowity kryzys usług w większej liczbie miast czy też pojawienie się takiego zanieczyszczenia powietrza, które powodowałoby śmierć tysięcy ludzi⁵⁵.

⁵³ Charakterystyczny przykład miał miejsce w stanie Ohio. Gubernator J. J. Gilligan dokonał reorganizacji terytorialnej zastępując 265 administracyjnych, chaotycznych i dublujących się, dystryktów bardziej funkcjonalnym podziałem. Jego oponent w gubernatorskich wyborach 1975 r. republikanin J. A. Rhodes wykorzystał niezadowolenie wśród lokalnych przywódców politycznych z nowego podziału i na fali krytyki posunął Gilligana zdołał go pokonać, anulując następnie zarządzenie swego przeciwnika, które przeciwstawiało się tradycyjnym strukturom lokalnym. Zob. N. R. Peirce, *Structural reform ...*, s. 506 - 507.

⁵⁴ P. Glendening, M. Reeves, op. cit., s. 482.

⁵⁵ Ibidem, s. 483.

Możliwość takiego kryzysu w chwili obecnej wydaje się mało realna, jako że system amerykański reaguje na drobniejsze nieprawidłowości i rozwiązuje je za pomocą reform cząstkowych, które jednak rozładują — przynajmniej na pewien okres — napięcia. Na przykład po burzliwym okresie drugiej połowy lat sześćdziesiątych, reformy wprowadzone przez administrację republikańską spowodowały osłabienie napięcia, choć nie nastąpiło to w wyniku zasadniczych zmian i wielkie problemy (wielkomięjskie ośrodki ludzkie, kryzys rasowy) pozostają w dalszym ciągu aktualne.

Dlatego też bezpośrednią perspektywę rozwojową należy widzieć nie w kategorii zasadniczych przemian, ale raczej w aspekcie kontynuacji federalnego status quo. Następujące przeobrażenia, choć nie o radykalnym charakterze, zmierzać będą w kierunku:

— racjonalizacji i konsolidacji jednostek lokalnych celem uczynienia ich bardziej adekwatnych do potrzeb społecznych,

— kontynuowania procesu rewizji dotychczasowych konstytucji stanowych, jak również reorganizacji władzy wykonawczej i ustawodawczej,

— rozszerzania przez szczebel federalny wysiłków zmierzających do zapewnienia stanowej równowagi finansowej przez kontynuowanie polityki sybsydiów zablokowanych i bezwarunkowych⁵⁶, które nie wywoływałyby w swych skutkach zbytniego osłabienia autonomii stanów w sferach im konstytucyjnie zastrzeżonych⁵⁷,

— przejmowania przez rząd federalny większej odpowiedzialności za zabezpieczenie podstawowych usług dla ludności,

— nasilania się bezpośrednich kontaktów rządu federalnego z władzami lokalnymi (zwłaszcza dotyczy to wielkich metropolii miejskich), wzrostu międzynarodowej aktywności stanów⁵⁸.

⁵⁶ W dniu 30 IX 1976 Kongres uchwalił, a w dniu 13 X 1976 prezydent Ford podpisał ustawę „State and Local Fiscal Assistance Amendments of 1976” — obowiązującą od 1 I 1977 r. — która przewiduje kontynuowanie programu subsydiów bezwarunkowych (*revenue sharing*) do roku finansowego 1980, przeznaczając na ten cel 25,5 mld dol. Zob. J. Szabo, *Revenue Sharing Gets New Life*, State Government News, December 1976, s. 8 - 9.

⁵⁷ Dostrzeganie potrzeby ochrony konstytucyjnego podziału władzy między Unię a stany znalazło wyraz w ważnym orzeczeniu Sądu Najwyższego USA z dnia 24 VI 1976 r. w sprawie *National League of Cities v. Usery*, w którym uznano za sprzeczną z konstytucją uchwaloną przez Kongres w r. 1974 poprawkę do ustawy „The Fair Labor Standards Act” upoważniającą Kongres do ustalania minimalnych płac i maksymalnych godzin dla pracowników stanowych i lokalnych zatrudnionych w ochronie przeciwpożarowej, służbie zdrowia itp., z uzasadnieniem, że regulacja nie mieści się w uprawnieniach przewidzianych dla Kongresu w konstytucyjnej *Commerce Clause*. Zob. The United States Law Week z 22 VI 1976, s. 4974 - 4988.

⁵⁸ Najnowszym przejawem jest współpraca stanów z prowincjami kanadyjskimi. Zob. J. Jaskiernia, *Ekonomiczno-polityczne aspekty stosunków kanadyjsko-amerykańskich*, Sprawy Międzynarodowe 1977 z. 2, s. 81 - 84.

Doświadczenia ostatnich dekad wskazują, że żadna skrajna alternatywa centralistyczna czy też decentralistyczna nie stanowi panaceum w tak zróżnicowanym ekonomicznie, geograficznie i etnicznie kompleksie, jakim są współczesne Stany Zjednoczone. Przywiązanie do tradycyjnych rozwiązań ustrojowych przy uwzględnieniu adaptacyjnych zdolności federalizmu wydaje się przesądzać dalsze funkcjonowanie systemu federalnego. Nie oznacza to bynajmniej odejścia od pragmatyzmu, który przejawiać się będzie w dążności do modernizowania wszystkich szczebli rządowych celem dostosowania ich do zmieniających się warunków życia i potrzeb społeczeństwa amerykańskiego.

DEVELOPMENT TRENDS OF AMERICAN FEDERALISM

Federal structure of American governmental system, shaped by the 1787 Constitution, has survived till now, although governmental institutions have undergone transformations together with the change of socio-economic conditions. The model of dual federalism has given way to the model of cooperative federalism. In spite of the centralist trends started by the New Deal reforms, the (initiatives undertaken by presidents L. B. Johnson (*Creative federalism*), R. M. Nixon and G. R. Ford (*new federalism*) mean an attempt at preserving the equilibrium between the federal government and states.

Intensification of forms of subsidies used till now (*grants-in-aid*) and introducing unconditional subsidies (revenue sharing) show that the lack of financial balance did not become for the federal government a signal for taking over the „endangered" state functions, a solution is sought in the way of strengthening all the levels by subsidies so that can effectively manage their responsibilities as assigned to them by the federal division of tasks.

To meet the growing responsibilities a modernization of state governments have been started in mid-sixties. The modernization increased the technocratic potential of state governments and broadened their possibilities in modern management.

As alternatives to federal system the following solutions are most frequently quoted: regionalisation, basing local authorities on the institution of ethnic communes, increased importance of towns, the role of local authorities as ombudsman. These radical suggestions have however very little chance to be realized in immediate future, they might be caused only by a great crisis. American system reacts to smaller irregularities by releasing tensions. The immediate perspective goes in the direction of particular transformations aiming at: rationalization and consolidation of local units, revision of constitution and modernization of state level, broadening federal subsidies for states and local governments, increasing federal government's responsibility for securing social services, growth in direct contacts between the federal government and local authorities.

No radical centralist or decentralist alternative does constitute a panaceum in American conditions. Attachment to traditional solutions taking in consideration adaptational possibilities of federalism seems to determinate its further functioning. Pragmatic tendencies will show themselves in attempts to modernize all levels of government in purpose to readjust them to changing needs and conditions of life of American society.