

Agnieszka Pawłowska

Uniwersytet Rzeszowski, Instytut Nauk o Polityce, ul. Kopisto 2A, 35-959 Rzeszów;
e-mail: apawłowska@ur.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0083-3833

RZĄD FEDERALNY JAKO UCZESTNIK POLITYKI ROZWOJU MIAST W STANACH ZJEDNOCZONYCH AMERYKI

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie roli rządu federalnego jako jednego z aktorów uczestniczących w polityce rozwoju miast amerykańskich w latach 1965–2012. Paradoks implementacji, rozumiany jako ograniczenie możliwości osiągnięcia celów polityk krajowych w związku z poszerzeniem kompetencji ich potencjalnych oponentów oraz zmieniające się poglądy kolejnych prezydentów na federalizm zostały uznane za kluczowe w wyjaśnianiu tytułowego zagadnienia. Posłużono się kategoriami: federalizmu, orientacji i instrumentów rozwoju oraz nakładów finansowych na rozwój. Orientacja i instrumenty rozwoju zostały przedstawione na podstawie wybranych programów federalnych adresowanych do miast, nakłady zaś – na podstawie budżetów federalnych. Ramy teoretyczne pracy stanowią trzy generacje teorii implementacji polityk publicznych. W konkluzji autorka wskazuje na wycofywanie się rządu federalnego i rosnące znaczenie władz stanowych w polityce rozwoju miast.

Słowa kluczowe: miasto, rozwój lokalny, polityka rozwoju, polityka federalna, federalizm, Stany Zjednoczone.

THE FEDERAL GOVERNMENT AS A PARTICIPANT IN URBAN DEVELOPMENT POLICY IN THE UNITED STATES OF AMERICA

Abstract: The article discusses the involvement of the US federal government in the policy of urban development in the years 1965–2012. The implementation paradox, understood as a limited ability to achieve national policy objectives as a result of the empowerment of potential adversaries, and the changing views of the successive presidents on federalism were considered crucial in explaining the discussed issue. The following categories have been used: federalism, orientation and instruments of development, and financial outlays for development. Orientation and instruments of development have been presented on the basis of selected federal programmes addressed to cities, and outlays – based on federal budgets. Three generations of public policy implementation theories constitute the theoretical framework of the study. In conclusion, the author points to the withdrawal of the federal government and the growing importance of state authorities in urban development policy.

Keywords: urban area, local economic development, federal policy, multi-level governance, United States.

Badania nad udziałem amerykańskiej administracji federalnej w realizacji polityki rozwoju lokalnego są rudymenarne dla teorii polityk publicznych. Praca Jeffrey Pressmana i Aarona Wildavsky'ego (1973) stanowiła załączek późniejszych analiz zmierzających do wyjaśnienia przyczyn częściej niepowodzeń niż

sukcesów ich implementacji (Smith i Larimer 2009). Przedmiotem zainteresowania obu autorów był federalny program rozwoju miasta Oakland i jego rezultaty. Konkluzja ich badań – porażka polityki administracji federalnej prowadzonej na poziomie substancyjnym – powracała w licznych późniejszych studiach. Badacze często argumentowali brak sukcesów polityk publicznych w systemach federalnych rozproszeniem władzy między liczne podmioty publiczne (Goggin i in. 1990; Pressman i Wildavsky 1973; Stoker 1991). Rozproszenie to jest ważną cechą ustroju Stanów Zjednoczonych, sprzyjającą zachowaniu jego dwóch wartości – liberalizmu i federalizmu, czyni jednak z rządu federalnego tylko jednego z wielu aktorów polityki publicznej, utrudniając mu jej kształtowanie.

W niniejszym artykule rola rządu federalnego została przedstawiona w odniesieniu do polityki rozwoju miast. Miasta, będąc jednostkami samorządu terytorialnego, podlegają plenarnej, tj. całkowitej władzy rządów stanowych, które decydują o ich istnieniu, terytorium, zakresie zadań i kompetencji oraz finansach. Trzymając się pryncypialnie przepisów konstytucji amerykańskiej, w której nie ma wzmianki o samorządzie terytorialnym, należałoby uznać, że rząd w Waszyngtonie nie może podejmować działań odnoszących się do jednostek substancyjnych. Zarazem jednak mieszkańcy wszystkich stanów są mieszkańcami Stanów Zjednoczonych i rząd federalny ma obowiązek o nich się troszczyć. Reasumując, szczególność zagadnienia rozwoju miast amerykańskich wynika z ich sytuacji prawnej, tj. plenarnej władzy stanu nad jednostkami samorządu terytorialnego oraz problemów ekonomicznych i społecznych, których źródła i zakres przekraczają granice stanów.

Celem artykułu jest przedstawienie roli administracji federalnej jako jednego z aktorów uczestniczących w polityce rozwoju miast amerykańskich w latach 1965–2012. Analizie tytułowego zagadnienia służą kategorie: federalizmu, orientacji (orientacja terytorialna, orientacja na ludzi) i instrumentów (bezpośrednich i pośrednich) rozwoju oraz nakładów finansowych na rozwój. Nie jest celem opracowania dokonanie bilansu nakładów i ich rezultatów. Ewaluacja wynikowa udziału administracji federalnej w polityce rozwoju jest utrudniona przez ograniczoną możliwość pozyskania zbiorczych danych i ich uogólnienia. Ani Pressman i Wildavsky, ani Derthick, Goggin i współautorzy, Ham i współautorzy czy Neumark i Young – protagoniści teorii implementacji i badacze polityk publicznych – nie oparli swoich twierdzeń na uogólnionych danych zebranych we wszystkich miastach realizujących programy federalne – ograniczyli się do studiów przypadku miast albo programów. Ponadto na rezultaty polityki federalnej mają wpływ szczególne warunki (prawne, społeczne i kulturowe) jej implementacji w każdym z 50 stanów. Zatem ewaluacja wynikowa musiałaby uwzględniać ich różnorodność, co w praktyce nie jest ani możliwe, ani celowe. Dlatego autorka odwołuje się do – zaproponowanego przez Giandomenica Majone (2004) – trybu nakładowego ewaluacji i jej wskaźnika, jakim jest wysokość środków federalnych przeznaczonych na programy służące rozwojowi obszarów miejskich, tylko incydentalnie korzystając z elementów ewaluacji wynikowej.

Rozważania zawarte w artykule mieszczą się w ramach teorii implementacji polityk publicznych, które zostały przedstawione w kolejnej części pracy. Każda

z trzech generacji badań nad implementacją zawiera analizy ważne dla tytułowego zagadnienia. Warto też podkreślić, że kluczowe osiągnięcia teoretyczne wyrosły na gruncie badań federalnych polityk publicznych, jednak tylko niektóre z nich mogły zostać omówione w ograniczonych ramach tego opracowania. Jedynie w niezbędnym zakresie opisano zatem pozycję ustrojową samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych, która ma jednak kluczowe znaczenie dla oceny możliwości oddziaływania administracji w Waszyngtonie na sprawy lokalne. W opinii autorki zakres ingerencji federalnej jest zmienną zależną od amerykańskiego federalizmu – jego ewolucja została przedstawiona, począwszy od drugiej kadencji prezydenta Lyndona Johnsona, a skończywszy na pierwszej kadencji Baracka Obamy. W kolejnej części pracy nakreślono politykę kolejnych administracji w Waszyngtonie – opierając się głównie na federalnych programach rozwoju miast bądź z tym rozwojem związanych, ich orientacji, instrumentach i nakładach finansowych – oraz skonfrontowano jej najważniejsze założenia z tezami wybranych teorii implementacji polityk publicznych.

Ramy teoretyczne badań nad implementacją federalnych polityk publicznych

Przełomowa analiza federalnej polityki rozwoju na przykładzie projektu stworzenia 3 tys. nowych miejsc pracy w mieście Oakland (Kalifornia), autorstwa Pressmana i Wildavsky'ego (1973), otwiera w literaturze przedmiotu dyskurs nad zmiennymi wpływającymi na efektywność implementacji polityk publicznych, a zarazem udziału w niej licznych interesariuszy. Autorzy sformułowali tezę o konieczności bardzo ścisłej współpracy podmiotów realizujących politykę publiczną i o braku bądź ograniczonym charakterze współpracy, jako kluczowych przyczynach niepowodzeń w osiągnięciu jej celów. Projekt, o którym pisali, był częścią rozbudowanego programu Wielkiego Społeczeństwa prezydenta Johnsona¹. Program miał wszelkie atrybuty, by zakończyć się sukcesem – zasoby finansowe i instytucjonalne, szerokie poparcie społeczne i polityczne. Mimo to jego implementacja zawiodła. Analizując przypadek Oakland, Pressman i Wildavsky odkryli, że nie wystarczy szeroki konsens wokół celów polityki publicznej, potrzebna jest również szeroka zgoda co do środków ich realizacji. Stwierdzili również, że im więcej uzgodnień należy poczynić, by podjąć działania związane z projektem, tym większe prawdopodobieństwo, że do tego nie dojdzie (Smith i Larimer 2009; Zawicki 2016).

Zbliżoną problematykę – federalną politykę rozwoju – podjęła (jeszcze przed Pressmanem i Wildavskym) Martha Derthick (1972) badająca federalny program budowy modelowych gmin (*model communities*) na obszarach zurbanizowanych. Autorka zwróciła uwagę na źródła niepowodzeń programów związane z brakiem scentralizowanej koordynacji ich wdrażania oraz odmienne postrzeganie

¹ Program był realizowany od 1965 r. i następnie stopniowo wygaszany przez kolejnych prezydentów. Objęcie urzędu prezydenta przez Ronalda Reagana w 1981 r. można uznać za symboliczny koniec programu Wielkiego Społeczeństwa.

środków realizacji przez różne poziomy władz publicznych. Doszła do wniosku, że ryzyko braku zgodności co do podmiotów i metod realizacji w ogóle nie zostało wkalkulowane w implementację programów federalnych, co stanowiło istotny czynnik ich porażki (Smith i Larimer 2009; Zawicki 2016).

Prace Derthick oraz Pressmana i Wildavsky'ego są kategoryzowane jako pierwsza generacja studiów nad implementacją polityk publicznych (Goggin i in. 1990; Smith i Larimer 2009). Zwróciły one uwagę na kluczowe znaczenie uzgodnień i koordynacji między administracją federalną a pozostałymi interesariuszami polityk publicznych dla osiągnięcia ich celów. Ułomnością wspomnianych prac była ograniczona zdolność wygenerowania teorii wynikająca z niedostatecznego materiału empirycznego, dlatego wkrótce zaczęły się pojawiać „analizy wieloczynnikowe” implementacji polityk publicznych, kategoryzowane jako druga generacja.

Donald Van Meter i Carl Van Horn (1975) zaproponowali model teoretyczny analizy implementacji opierający się na interakcji sześciu zmiennych (za: Hill i Hupe 2002; Zawicki 2016): 1) celów i standardów polityki oraz sformułowanych na ich podstawie szczegółowych zasad wdrażania polityki publicznej; 2) dostępnych zasobów i bodźców; 3) jakości relacji międzyorganizacyjnych; 4) cech agencji wykonawczych; 5) otoczenia ekonomicznego, społecznego i politycznego; 6) „dyspozycyjności” i „responsywności” podmiotów wdrażających. W zbliżonym, chociaż nieco bardziej normatywnym kierunku podążali Paul Sabatier i Daniel Mazmanian (1980), wskazując na trzy grupy czynników wpływających na efektywność implementacji polityk publicznych: 1) czynniki decydujące o możliwości kontrolowania problemu; 2) pozaustawowe zmienne oddziałujące na implementację; 3) możliwość ustawowego ustrukturyzowania implementacji (tamże, s. 544, za: Hill i Hupe 2002, s. 49). Autorzy zatem eksponowali znaczenie rozwiązań prawnych w procesie wdrażania polityk publicznych (Zawicki 2016).

Zapewne Sabatier i Mazmanian, formułując swoje normatywne podejście, wzięli pod uwagę pracę Eugene'a Bardacha (1977) badającego interesy ujawniające się podczas wdrażania polityk publicznych, i ich grę skutkującą: 1) przekierowywaniem (*diversion*) zasobów; 2) naginaniem (*diflection*) celów; 3) odpornością (*resistance*) na kontrolę; 4) trwonieniem (*dissipation*) energii ludzkiej i politycznej (tamże, s. 66, za: Smith i Larimer 2009, s. 162). Bardach interpretował zatem proces implementacji polityki (*policy*) jako „ciąg dalszy” polityki (*politics*).

Kolejne badania ujawniły ponad 300 zmiennych wpływających na proces implementacji (Smith i Larimer 2009). Dlatego trzecia generacja studiów nad wdrażaniem polityk publicznych miała na celu raczej lepsze ich poznanie niż dalsze poszerzanie ich katalogu. Malcolm Goggin i współautorzy (1990) zwrócili uwagę na niesłuszne ignorowanie w literaturze przedmiotu władz stanowych jako aktora procesu implementacji polityk federalnych i koncentrację na podejściach *top-down* – badaniu zmiennych ujawniających się na poziomie federalnym, oraz *bottom-up* – badaniu zmiennych ujawniających się na poziomie lokalnym. Dlatego autorzy skupili się na charakterystyce zmiennych właściwych dla poziomu stanowego oraz komunikacji między poziomami władz publicznych

jako ważnych, o ile nie kluczowych, uwarunkowaniach przebiegu i rezultatów wdrażania polityk federalnych.

Do trzeciej generacji analiz polityk publicznych² zalicza się pracę Roberta Stokera (1991), analizującą potencjał administracji federalnej w zakresie wdrażania jej polityki instrumentami: władczymi (*authority*), w drodze wymiany (*exchange*) oraz wymuszonej współpracy (*governance*) – w tej ostatniej niechętni partnerzy są na różne sposoby „pobudzani” do współdziałania (Hill i Hupe 2002; Mering 2018). Autor sformułował w odniesieniu do implementacji polityk publicznych w systemach federalnych ważne twierdzenie o tzw. paradoksie implementacji, tj. sytuacji, w której trudno jest osiągnąć cele w wymiarze narodowym, skoro akty normatywne służące ich realizacji poszerzają kompetencje potencjalnych oponentów. Paradoks ten – w opinii autorki lepszym określeniem byłaby „pułapka” – jest źródłem „niemocy” (*disability*) rządu federalnego w zakresie realizowania własnych polityk (Stoker 1991, s. xiii, 31). Twierdzenie Stokera autorka uważa za kluczowe w określeniu roli rządu federalnego w polityce rozwoju miast obok jej tezy o kształtującym tę rolę wpływie federalizmu.

Poziomy władz publicznych i federalizm amerykański

Na amerykański system polityczny składają się trzy poziomy władz: władze federalne, stanowe i samorządowe. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki przyznaje władzom stanowym – na mocy przepisu Poprawki X – pełne władztwo nad substanowymi jednostkami administracyjnymi. Stany, w sposób samodzielny i niezależny od organów federalnych, kształtują podział terytorialny oraz zatwierdzają tworzenie, łączenie i znoszenie jednostek samorządowych szczebla podstawowego. W drodze konstytucji i ustaw stanowych są też kształtowane organy i ich kompetencje, zadania i finanse jednostek samorządu terytorialnego. Suwerenność władz stanowych w zakresie organizowania administracji lokalnej skutkuje znacznym zróżnicowaniem samorządu terytorialnego na obszarze państwa.

Na samorząd terytorialny (tab. 1) składają się jednostki o właściwości ogólnej, tj. hrabstwa, które można uznać za wyższy stopień samorządu, oraz korporacje municypalne (*municipality*), a także miasta i miasteczka (*town and township*). Administrację lokalną współtworzą również jednostki o właściwości szczególnej: okręgi specjalne, na ogół powołane do realizacji jednego zadania, oraz okręgi szkolne. Samorządy celowe współistnieją z jednostkami władztwa ogólnego, jednak terytorialnie nie są z nimi tożsame. Cieszą się znaczną niezależnością od lokalnych organów administracji ogólnej (mają podmiotowość prawną, własne organy, administrację i finanse). Zatem rządzenie na obszarach miejskich w Stanach Zjednoczonych dotyczy licznych, nakładających się politycznych

² Kevin Smith i Christopher Larimer (2009) wskazują też czwartą możliwą generację badań nad implementacją polityk publicznych, jednak ocena składających się na nią prac wskazuje, że badacze raczej pogłębiają i dopracowują koncepcje zakotwiczone w trzech poprzednich generacjach, niż przedstawiają nowe pomysły.

jurysdykcji, które powielają swoje funkcje (Ostrom 1994; Ostrom, Tiebout i Warren 1961).

Tab. 1. Liczba jednostek samorządu terytorialnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki według spisu powszechnego w 2012 r.

Hrabstwa	3 031
Korporacje municypalne	19 519
Miasta i miasteczka	16 360
Okręgi specjalne	38 266
Niezależne okręgi szkolne	12 880

Źródło: opracowanie własne na podstawie U.S. Census Bureau 2012.

Nad jednostkami samorządu terytorialnego rozciąga się całkowita władza (*plenary power*) stanu. Władza ta – formalnie rzecz ujmując – wyklucza ingerencję władz federalnych w lokalną i stanową politykę rozwoju. Jak jednak zauważa Stoker (1991), opierając się na pracach Friedricha Hayeka i Daniela Elazara (Elazar 1987; Hayek 1960), sprawa jest bardziej złożona. Nie chodzi bowiem tylko o podstawy ustrojowe, które określają rolę poszczególnych poziomów władz publicznych, lecz także o kontrolowane przez nie zasoby, pozwalające im włączyć się w realizację wybranej polityki publicznej.

Federalizm nie stanowi wyłącznie cechy organizacji terytorialnej, politycznej i administracyjnej państwa. W przypadku Stanów Zjednoczonych jest on również gwarancją zachowania wolności, ale zarazem jedności państwa. Federalizm amerykański opiera się na przymierzach, umowach czy innych ustaleniach o umownym charakterze (Elazar 1987). Stąd, z jednej strony, możliwość podejmowania przez administrację federalną działań wykraczających poza ramy prawne ustalone w konstytucji, z drugiej – tak rozumiany federalizm stanowi źródło słabości administracji federalnej pozbawionej instrumentów nadzoru nad organami stanowymi. W tej sytuacji federalizm należy traktować jako grę interesów federacji, stanów i jednostek substanowych.

Zakres udziału władz federalnych, pośrednio również stanowych, w realizacji polityk publicznych zależy od przyjętej przez aktualną administrację formy federalizmu. Jest ona zmienną zależną: 1) sytuacji społeczno-gospodarczej; 2) poglądów urzędującego prezydenta na relacje między organami stanowymi a federalnymi; 3) stanowiska Kongresu wobec polityki prezydenta, wyrażającego się w uchwalaniu lub odrzucaniu projektu nakładów na realizację programów federalnych. W literaturze przedmiotu federalizmy są przedstawiane jako następujące po sobie, dość spójne kierunki prowadzenia polityki wewnętrznej (zob. Dresang i Gosling 1996), jakkolwiek autorzy nie są zgodni co do kategoryzacji polityki poszczególnych administracji prezydenckich i ram czasowych federalizmów. Zawsze jednak punktem wyjścia są przepisy konstytucji Stanów Zjednoczonych, które stanowią, że ustrój państwa opiera się na federalizmie dualistycznym, tj. na podziale wszystkich trzech funkcji państwa między władze federalne i władze stanowe. Jest to wszakże tylko formuła prawna pozwalająca judykatywie

rozstrzygnąć, który poziom władz realizuje dane zadanie. W decydowaniu publicznym istotne jest znalezienie rozwiązania bieżących problemów, a nie prawna delimitacja kompetencji. A ponieważ rozwiązanie bieżących problemów coraz częściej wymagało współpracy różnych poziomów władz, ukształtował się federalizm kooperatywny. Jego wyrazem był rosnący udział stanów w kształtowaniu polityki rządu federalnego i wzrost udziału środków federalnych w realizacji polityk publicznych na poziomie lokalnym i stanowym. W szerszym zakresie federalizm kooperatywny uwidocznił się w polityce *New Deal*, w latach 30. XX w., natomiast w czasach nam współczesnych można było go dostrzec, w ograniczonym zakresie, w polityce prezydenta Baracka Obamy podczas pierwszych lat jego urzędowania (Conlan i Posner 2016).

Od czasu prezydentury Johnsona (1963–1969), tj. nadzwyczajnego w historii Stanów Zjednoczonych wzrostu zaangażowania władz federalnych w realizację polityki społecznej, rozwijała się forma federalizmu kreatywnego. Administracja Białego Domu zaczęła wkraczać w obszar kompetencji władz stanowych, projektując i realizując programy federalne adresowane – bez istotnego pośrednictwa władz stanowych – do mieszkańców stanów i jednostek samorządu terytorialnego.

Nowy federalizm przejawiający się wycofaniem rządu federalnego z polityki adresowanej bezpośrednio do jednostek substanowych został zasygnalizowany już w okresie prezydentury Richarda Nixona (1969–1974). W pełniejszej postaci urzeczywistnił go Ronald Reagan, który ograniczył skalę i finansowanie programów federalnych i w większym stopniu uzależnił ich realizację od polityki prowadzonej na poziomie stanu. Kolejni republikańscy prezydenci zasadniczo kontynuowali tę linię polityki federalnej. Ich demokratyczni następcy (Bill Clinton, Barack Obama), nawet chcąc prowadzić bardziej „zdecydowaną” politykę wobec stanów, musieli ograniczyć swoje aspiracje ze względu na opór ze strony Kongresu i władz stanowych oraz ograniczone środki budżetowe.

Na przychylność Kongresu, jak również władz stanowych, w odniesieniu do głębszej ingerencji Waszyngtonu w sprawy wewnętrzne mógł liczyć Obama podczas pierwszych dwóch lat swojej prezydentury. Jednakże w rezultacie wyborów w 2010 r. zmienił się niekorzystnie dla prezydenta układ sił w Izbie Reprezentantów i Senacie. W związku z częstszymi odmowami władz stanowych przyjęcia pomocy federalnej, w literaturze przedmiotu pojawiło się określenie „federalizm różnych prędkości” (*variable speed federalism*) podkreślające możliwość różnicowania się relacji międzyrządowych w zależności od tego, kto zasiada w Białym Domu i jaka jest przynależność partyjna gubernatorów i większości w legislaturach stanowych (Conlan i Posner 2016; Vock 2016).

Kategorie służące opisowi udziału rządu federalnego w polityce rozwoju miast

Przedstawione federalizmy stanowią interwały czasowe, które w dalszej części pracy posłużą opisowi udziału administracji federalnej w polityce rozwoju miast. Za pozostałe kategorie służące opisowi tego udziału przyjęto:

- orientację polityki rozwoju: orientacja terytorialna (*place-based*) vs. orientacja na ludzi (*people-centred*), vs. ukierunkowana terytorialnie orientacja na ludzi (*people place-based*);
- instrumenty polityki rozwoju: bezpośrednie vs. pośrednie;
- nakłady federalne na politykę rozwoju: dotacje celowe (*grants-in-aid; categorical grants*) na realizację wybranych programów rozwoju miast vs. subwencje (*block grants*), vs. udział stanów i jednostek samorządu terytorialnego w dochodach federalnych (*revenue sharing*).

Administracja Białego Domu definiuje politykę ukierunkowaną terytorialnie jako „koncentrującą się na dobrobycie, równości, zrównoważonym rozwoju oraz przystosowaniu miejsc do zamieszkania [*livability of places* – przyp. aut.] – jak dobrze lub jak słabo funkcjonują i jak zmieniają się w czasie. Polityka ukierunkowana terytorialnie wykorzystuje inwestycje, skupiając zasoby w miejscach docelowych i opierając się na złożonych rezultatach współpracy” (The White House 2009, s. 3). Definicja przyjęta przez administrację w Waszyngtonie uwzględnia federalny charakter państwa – nie definiuje polityki rozwoju przez pryzmat długofalowych strategicznych działań (jak czyni to Fabrizio Barca w raporcie z 2009 r.), które w warunkach federalizmu są moderowane przez zmieniające się układy polityczne w relacjach federacja–stany; jest też ostrożna w określaniu celów i charakteru interwencji.

Orientacja na ludzi w polityce rozwoju definiowana jest w tym artykule jako działania zmierzające do zidentyfikowania osób i grup społecznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji ze względu na swój status materialny, przynależność rasową i etniczną, niesprzyjający proces socjalizacji, a także w związku ze zdarzeniami losowymi, w tym związanymi z wahaniami koniunktury gospodarczej, jak również zmierzające do wsparcia tych osób i grup – niezależnie od tego, gdzie i w jakich skupiskach żyją – środkami materialnymi i niematerialnymi, w celu poprawy ich statusu materialnego i społecznego. Ukierunkowana terytorialnie orientacja na ludzi w polityce rozwoju zmierza do wsparcia osób i grup społecznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i zamieszkujących terytorium, które bez interwencji zewnętrznej nie daje perspektyw na poprawienie ich położenia (Neumark i Simpson 2014).

Instrumenty polityki rozwoju (przez Davida Neumarka i Helen Simpson określone jako formy polityki rozwoju, przez Pawła Churskiego zaś – jako działania interwencyjne) są kategoryzowane jako bezpośrednie i pośrednie. Te pierwsze mają na celu zwiększenie aktywności gospodarczej i wzmocnienie rynku pracy na obszarze, który zamieszkują osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej i społecznej. Do instrumentów tych zalicza się specjalne strefy ekonomiczne oraz federalne i stanowe programy zorientowane terytorialnie. Instrumenty pośrednie poprawiają możliwości ludzi w zakresie dostępu do miejsc, gdzie rynek pracy jest silniejszy. Można wśród nich wymienić programy budowy dróg i rozwoju sieci transportu publicznego, ale również międzyrządowe transfery finansowe w formie subwencji (tamże; Churski 2018).

Cele programów federalnych oraz instrumenty ich realizacji są określane w ustawach autoryzacyjnych. Jednakże decyzja o przeznaczeniu na dany program

środków finansowych w określonej wysokości zapada w rezultacie przyjęcia odrębnych ustaw (tzw. *apropriacyjnych*). Nie zawsze środki planowane w ustawach autoryzacyjnych są akceptowane w ustawach *apropriacyjnych*. Podobnie rzecz się ma z subwencjami. Udział stanów i jednostek samorządu terytorialnego w dochodach federalnych został wprowadzony ustawą z 1972 r. (*State and Local Fiscal Assistance Act*). Na jej podstawie udzielano pomocy finansowej stanom do 1980 r., a samorządom – do 1986 r., po czym tak świadczona pomoc ustała.

Nakłady na realizację programów federalnych są w dalszej części pracy podawane za literaturą przedmiotu. W przypadku subwencji i udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach federalnych skorzystano z projektów budżetów federalnych, w których publikowane są nie tylko przewidywane nakłady, lecz także faktycznie poniesione w latach poprzednich. Tylko w niektórych przypadkach – wskazanych w tekście – możliwe było wyodrębnienie nakładów na rozwój lokalny.

Federalna interwencja w rozwój miast

W 1965 r. w Orędziu o Stanie Unii prezydent Johnson zadeklarował udział rządu federalnego w polityce miejskiej, a w tym samym roku powołał Departament Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (U.S. Department of Housing and Urban Development). Jego program Wielkiego Społeczeństwa (*Great Society*) „atakował” z różnych stron problem ubóstwa i jego pochodne (nierówny dostęp do wykształcenia, podwyższony poziom przestępczości i ograniczony udział w życiu publicznym). Dotychczasowe słabe rezultaty implementacji projektów, których celem było przeciwdziałanie wymienionym zjawiskom, przypisywano m.in. ich koncentracji na ludziach (*people-centred*) i ignorowaniu obszarów, które zamieszkują. Dlatego administracja federalna zdecydowała o włączeniu orientacji terytorialnej do kolejnych programów finansowanych z budżetu państwa, opierających się na bezpośrednich instrumentach interwencji (Rich i Stoker 2014).

Przyjęcie przez administrację Johnsona roli wyłącznego aktora projektującego polityki publiczne kierowane do miast, z pominięciem innych organów władz publicznych, a także pierwszoplanowego aktora ich implementacji, było reakcją na dotychczasowe niewielkie zainteresowanie władz stanowych – w licznych przypadkach zdominowanych przez interesy obszarów wiejskich – sytuacją mieszkańców obszarów zurbanizowanych. Ponadto ani władze stanowe, ani lokalne nie były przygotowane do stawienia czoła problemom związanym z procesami urbanizacyjnymi (Dresang i Gosling 1996).

Kluczowymi programami administracji Johnsona, zważywszy na przedmiot niniejszego artykułu, były: Program Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Miasta Modelowe i Rozwój Metropolitalny. Celem pierwszego, na który rząd w Waszyngtonie wyasygnował w ciągu czterech lat blisko 8 mld dolarów, było powiązanie rozwoju budownictwa niskoczynszowego z działaniami rewitalizacyjnymi (Brown, Fossett i Palmer 1984). Drugi program wspierał ponowne zagospodarowanie obszarów zdegradowanych. Aplikujące samorządy mogły uzyskać środki w formie dotacji celowych, w wysokości 80% kosztów przeznaczonych

na odbudowę. Jednym z warunków otrzymania dotacji było włączenie do realizacji projektów mieszkańców dzielnic oraz zainteresowanych podmiotów publicznych i niepublicznych – na tym głównie polegać miała „modelowość” rozwiązań wspieranych przez program.

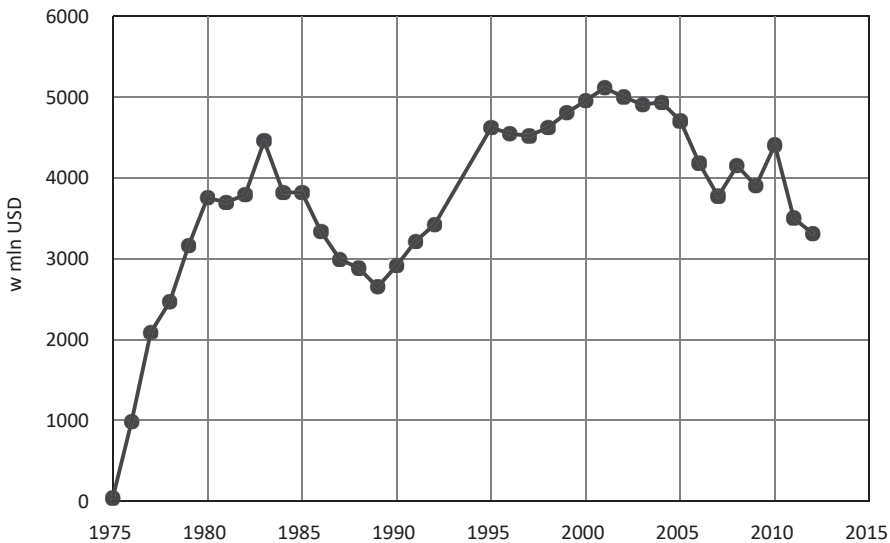
Do 1967 r. pomoc z Programu Miast Modelowych otrzymały 63 jednostki samorządu, w tym wszystkie miasta liczące powyżej 1 mln mieszkańców, z wyjątkiem jednego. W ciągu trzech lat Kongres autoryzował finansowanie programu w wysokości ok. 1 mld dolarów. W rezultacie uruchomienia obu wymienionych programów, a także innych, pomniejszych, nakłady federalne na mieszkalnictwo i rozwój miast w 1969 r. wzrosły o 362,6% w stosunku do roku 1964 (tamże, s. 15).

W procesie implementacji programów trudne okazało się przyciągnięcie zainteresowania agend federalnych, stanowych i lokalnych, innych niż te w program bezpośrednio zaangażowane. W tym kontekście Bernard Frieden i Marshall Kaplan (1975) wskazują ograniczoną zdolność prezydenta Johnsona do mobilizowania agencji federalnych w kierunku realizacji programów jego autorstwa, natomiast Derthick (1972, za: Stoker 1991) podkreśla ograniczone możliwości stymulowania aktywności organów samorządu terytorialnego przez administrację federalną. Nie mogło być inaczej, skoro: 1) planowanie i realizacja projektów w ramach Programu Miast Modelowych odbywały się poza strukturami samorządowymi – Waszyngton oczekiwał powstania ośrodków decyzyjnych alternatywnych w stosunku do samorządów; a co za tym idzie – 2) programy federalne napotkały silny opór ze strony lokalnych władz i społeczności obawiających się, że przedsięwzięcia inwestycyjne finansowane ze środków federalnych zmienią proporcje rasowe i etniczne na zamieszkiwanym przez nie obszarze (Saltzstein 2003; Teaford 1993; Derthick 1972, za: Smith i Larimer 2009).

W literaturze przedmiotu dość wcześnie ukształtowała się opinia o porażce programów administracji Johnsona adresowanych do miast oraz jej przyczynach (Pressman i Wildavsky 1973), chociaż – podkreślić należy – w programy te nie wpisano miar ich sukcesu, zatem – przy dość ogólnie określonych celach – trudno jednoznacznie i w pełni ocenić osiągnięte rezultaty (Anderson 2015). Zaakcentowania wymaga rola rządu federalnego – jedyne go podmiotu kreującego federalną politykę miejską, marginalizującego inne poziomy władz publicznych i mało skutecznego w mobilizowaniu interesariuszy. Zwracali na to uwagę Pressman, Wildavsky oraz Derthick, wskazując na kluczową w ich opinii rolę uzgodnień i koordynacji między administracją federalną a pozostałymi interesariuszami polityk publicznych. Zarazem jednak wdanie się w konsultacje i negocjacje z władzami stanowymi i lokalnymi, uwikłanymi w sieci lokalnych i regionalnych interesów i zależności, z dużym prawdopodobieństwem zakończyłoby się „demontażem” programów federalnych. Prezydent Johnson znalazł się w „pułapce” implementacji (w ujęciu Stokera – paradoks implementacji), która – jeżeli zależało mu na realizacji ambitnego programu walki z ubóstwem i postępującą degradacją obszarów zurbanizowanych – „skazywała” go na federalizm kreatywny.

Nowy kierunek polityce federalnej nadał prezydent Nixon, który pozostawił w zakresie władzy dyskrejonalnej³ stanów te obszary interwencji, które tak skutecznie „zagospodarował” jego poprzednik. Podczas swojej pierwszej kadencji jednak zasadniczo kontynuował politykę Johnsona, powiększając nawet rozmiary pomocy udzielanej miastom.

W 1974 r. Kongres przyjął Program Mieszkalnictwa i Rozwoju Lokalnego (*Housing and Community Development Act, HCDA*), konsolidujący siedem programów, w tym program Miast Modelowych. HCDA chyba najlepiej wyrażał Nowy Federalizm Nixona – decentralizował zarządzanie i poszerzał zakres udziału samorządów w planowaniu federalnych środków przeznaczonych na rozwój. Utworzono zblokowany fundusz rozwoju lokalnego (*Community Development Block Grant, CDBG*), z którego miasta otrzymywały środki w formie subwencji przez wszystkie lata od jego powstania, aż do chwili obecnej⁴. Poziom środków przeznaczonych na dofinansowanie jednostek samorządu terytorialnego w ramach CDBG, w okresie od jego uruchomienia do 2012 r., ilustruje rycina 1.



Ryc. 1. Poziom finansowania CDBG w latach 1975–2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów federalnych (FRASER) oraz raportów federalnego Biura Planowania i Rozwoju Lokalnego (HUD 2018).

Mimo ustąpienia Nixona z urzędu w 1974 r., zaplanowane przez jego administrację fundusze zasilające subwencją dynamicznie rosły. Wzrost ten jest widoczny nawet w pierwszych latach prezydentury Reagana, co do zasady wycofującego

³ „Sfera działania, w której organ państwowy może rozstrzygać według swojego przekonania, w granicach tzw. swobodnego uznania” (Encyklopedia PWN).

⁴ W 2006 r. zmieniono nazwę funduszu w budżecie federalnym na *Community Development Fund*.

bezpośrednie finansowanie jednostek samorządu terytorialnego z budżetu federalnego, co będzie przedmiotem dalszych rozważań.

Oprócz subwencji udzielanej w ramach CDBG ważnym instrumentem pośrednim realizacji polityki administracji Nixona był program udziału rządów stanowych i samorządów o właściwościach ogólnych w dochodach federalnych (*revenue sharing program*). Był to pierwszy tego rodzaju instrument finansowy, który uwzględniał wszystkie jednostki samorządu terytorialnego o właściwościach ogólnych (Canada 2001; Dresang i Gosling 1996; Gelfand i in. 2007; Rich i Stoker 2014; Saltzstein 2003). Od początku jego obowiązywania, tj. od 1973 r., do 1980 r., kiedy zaprzestano przekazywania środków stanom, do budżetów stanowych i lokalnych wpływało rocznie 6,1–6,8 mld dolarów subwencji dzielonych w proporcji 1/3 dla stanów, 2/3 dla jednostek samorządu terytorialnego. W latach 1982–1985 (kiedy zakończono realizację programu) do budżetów lokalnych wpływało rocznie w ramach omawianej subwencji 4,6 mld dolarów (FRASER). Jak zauważa Joseph Zimmerman (1975), tylko nieznaczna część środków przekazywana w ramach dzielenia się rządu federalnego dochodami ze stanami i jednostkami substansowymi służyła celom rozwojowym⁵.

Prezydent Nixon był protagonistą Nowego Federalizmu, który cechował większy margines władzy dyskrecjonalnej organów stanowych i lokalnych. Za Robertem Thomasem (1990) sformułować należy twierdzenie o większej decentralizacji procesu decyzyjnego za tej prezydentury. Godny uwagi jest też bardziej równomierny rozkład pomocy federalnej dla ośrodków miejskich i wzrost jej udziału w budżetach miast z 3,9% na początku lat 60. XX w. do 16,3% w 1977 r., co było efektem wprowadzenia instrumentów pośrednich rozwoju w postaci subwencji (Teaford 1993, s. 141).

Odwołując się do modeli analizy implementacji Van Metera i Van Horna (1975) oraz Sabatiera i Mazmaniana (1980), ocenić można, że administracja Nixona nie była przekonana o „dyspozycyjności” i „responsywności” podmiotów wdrażających, tj. władz publicznych niższych szczebli, a także miała świadomość ograniczonej możliwości ustrukturyzowania problemów obszarów zurbanizowanych i zdolności kontrolowania polityki rozwoju miast przez rząd w Waszyngtonie. Dlatego zdecydowała się na konsolidację programów i funduszy oraz wykorzystanie instrumentów finansowych pośrednich, składając tym samym ciężar zdefiniowania problemów i wyboru narzędzi ich rozwiązywania na beneficjentów. W ten sposób administracja federalna uniknęła „pułapki” implementacji.

Na początku prezydentury Jimmy’ego Cartera wydawało się, że zaangażowanie federalne w sprawy miast wzrośnie. Jego program *A New Partnership to Conserve America’s Communities: A National Urban Policy* był adresowany do najbardziej potrzebujących ośrodków (głównie w stanach północno-wschodnich) i najbardziej zmarginalizowanych grup społecznych (zamieszkujących przede wszystkim dzielnice śródmiejskie). Na skutek braku akceptacji Kongresu

⁵ Przykładowo, w 1978 r. 75% kwoty, które w ramach subwencji federalnej otrzymało miasto Filadelfia, służyło pokryciu wydatków bieżących, 23% – wydatków kapitałowych, a 2% – spłaceniu długu (Zimmerman 1975, s. 183–184).

program ten został zrealizowany tylko fragmentarycznie. Ważną jego częścią – biorąc pod uwagę przedmiot niniejszego artykułu – był uruchomiony w 1977 r. fundusz wspierania Działań na rzecz Rozwoju Miast (*Urban Development Action Grant*, UDAG). Program miał na celu uzupełnienie dochodów miast odnotowujących problemy ekonomiczne i finansowe, szczególnie tych położonych w stanach środkowo-zachodnich i północno-wschodnich. Środki z UDAG miały uzupełniać to, co miasta już otrzymały z CDBG (Kushner 1982). Podczas trwania programu (1978–1989) sfinansowanych zostało 2930 projektów w 1200 miastach, na łączną sumę 4,6 mld dolarów (Barnes 2005; HUD 2017; Rich i Stoker 2014; Ross i Levine 2006; Silver 2016).

Administracja Cartera usiłowała odzyskać kontrolę nad kierunkiem polityki rozwoju miast. Jej starania można zatem ocenić jako próbę powrotu do federalizmu kreatywnego z szerokim wykorzystaniem orientacji terytorialnej i instrumentów bezpośrednich interwencji (UDAG). Próbę nieudaną, nieznaną uznania w Kongresie, który – poza nielicznymi inicjatywami – nie autoryzował projektów prezydenta adresowanych do miast.

Pod koniec pierwszej i jedynej kadencji Cartera zaczęto kontestować skuteczność polityki federalnej zorientowanej terytorialnie. Krytyka tej orientacji zmateriałizowała się podczas prezydentury jego następcy, w postaci raportu *Urban America in the Eighties* (Hicks 1982). Niepowodzenie federalnej polityki rozwoju autorzy przypisywali m.in. rozproszeniu środków między zbyt liczne jednostki samorządowe (liczba beneficjentów programów federalnych adresowanych do miast wzrosła o 40%, natomiast wysokość przeznaczanych na nie środków – tylko o 15%) (tamże, s. 76), a zarazem dysproporcjom w ich alokacji. Autorzy konkludowali twierdzeniem o osiągnięciu maksimum możliwości federalnej polityki zorientowanej terytorialnie i rekomendowali jej reorientację na ludzi.

Przedstawione argumenty, ale również głębokie przekonanie o słuszności polityki Nowego Federalizmu skutkowało wycofaniem Reagana z szerszego udziału w polityce rozwoju miast. Obniżano wydatki, likwidowano programy, łączono środki finansowe i ograniczano ich transfer do administracji stanowej i lokalnej, jednocześnie wzmacniając władztwo stanów w zakresie ich dystrybucji (Brown, Fossett i Palmer 1984; Canada 2001; Liner 1989; Thomas 1990). Zaangażowanie finansowe Waszyngtonu w programy rozwoju lokalnego i regionalnego zmniejszyło się w latach 1980–1985 o blisko 40% (Thomas 1990, s. 115)⁶. Jednocześnie zaczęto popularyzować inne instrumenty rozwoju lokalnego, takie jak specjalne strefy ekonomiczne (*enterprise zones*). Promowano je jako alternatywne narzędzia odbudowy zdegradowanych obszarów miast, opierające się na redukcji udziału władz publicznych w regulowaniu zasad ich funkcjonowania i ciężarów publicznych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (Rich i Stoker 2014).

Prezydentura George’a Busha seniora przypadła na okres kryzysu gospodarczego, który wpłynął na dalszą redukcję udziału rządu federalnego w politykę

⁶ Silver (2016, s. 19) podaje, że w latach 1980–1990 środki federalne płynące do miast zostały obniżone o 46%, tj. w przybliżeniu 26 mld dolarów.

rozwoju. W kontekście zagadnienia analizowanego w artykule tylko jeden program federalny, zainicjowany podczas tej prezydentury, zasługuje na wzmiankę. Mianowicie w 1991 r. prezydent podpisał *The Inter-Modul Surface Transportation Efficiency Act* (ISTEA), tj. ustawę radykalnie zmieniającą politykę transportową, także w zakresie podniesienia wartości jej finansowania środkami federalnymi do 151 mld dolarów w ciągu kolejnych sześciu lat (Saltzstein 2003, s. 310).

Prezydentury Reagana i Busha seniora w odniesieniu do polityki rozwoju miast charakteryzuje: 1) poważne ograniczenie nakładów federalnych; 2) wykorzystywanie w programach federalnych instrumentów bezpośrednich i pośrednich rozwoju oraz – pomimo krytyki – kontynuowanie orientacji terytorialnej; 3) kierowanie środków do administracji stanowych, a nie ich bezpośrednie adresowanie do jednostek samorządowych. W ten sposób wyeliminowany zostaje – przynajmniej w odniesieniu do polityki rozwoju miast – problem „dyspozycyjności” organów stanowych, na które zostają przerzucone ewentualne problemy z „dyspozycyjnością” i „responsywnością” organów samorządowych. W tym przypadku wzmocnienie jednego z podmiotów wdrażających skutkowało uniknięciem paradoksu implementacji, jednak w opinii autorki okazało się to możliwe, gdyż zakres federalnej polityki rozwoju miast mierzony nakładami był stosunkowo niewielki. Taki pozostał przez kolejne lata, mimo wzrostu nakładów na rozwój lokalny i uzupełnienia programów federalnych o kolejne, jednak nieliczne i wykorzystujące podobne instrumenty interwencji, programy.

Bill Clinton – wzorem innych demokratycznych prezydentów – realizował politykę federalizmu kreatywnego. Wybór nowego składu Kongresu w 1995 r., w którym większość zdobyli republikanie – zwolennicy Nowego Federalizmu, a zatem wzmocnienia pozycji organów stanowych w zakresie spraw będących przedmiotem także polityki Białego Domu – stworzył sytuację, kiedy to federalizm kreatywny egzekutywy był równoważony przez Nowy Federalizm legislacyjny (Kelly i Ransom 2000).

Administracja federalna zdecydowała się kontynuować politykę rozwoju przy wykorzystaniu instrumentów bezpośrednich. Specjalne strefy ekonomiczne (*enterprise zones*, ENTZ) stały się narzędziem polityki stanowej, podczas gdy rząd federalny wprowadził dwa uzupełniające się programy charakteryzujące się ukierunkowaną na ludzi orientacją terytorialną: „upodmiotowionych” stref (*empowerment zones*, EMPZ) i przedsiębiorczych wspólnot (*enterprise communities*, ENTC). Oba instrumenty opierały się na ulgach podatkowych dla przedsiębiorców zatrudniających osoby w wieku 18–24 lat; pozwalały też władzom stanowym emitować obligacje zwolnione z podatku, służące zgromadzeniu środków na inwestycje na obszarach EMPZ i ENTC (Dresang i Gosling 1996; Eisinger 1998; Ham i in. 2011; Neumark i Simpson 2014; Rich i Stoker 2014). EMPZ i ENTC przyciągnęły jednak mniejsze zainteresowanie, niż się spodziewano, i ostatecznie dofinansowanie w licznych przypadkach trafiało do przedsiębiorców ulokowanych poza strefami specjalnymi (Katz 2010).

W latach 1993–2000 na oba programy przeznaczono ok. 400 mln dolarów w ramach subwencji oraz 200 mln dolarów w ramach dotacji udzielonych na tworzenie nowych miejsc pracy. W świetle danych szacunkowych podczas pierwszych

sześciu lat obowiązywania programów z budżetu federalnego przeznaczono ok. 850 dolarów na głowę mieszkańca obszarów objętych EMPZ i ENTC (Neumark i Simpson 2014, s. 3). Nie ma zgody wśród badaczy co do wyników obu programów. Jedni oceniają je dobrze, wskazując na wzrost zatrudnienia w strefach specjalnych (Ham i in. 2011), inni zaś kwestionują te opinie (Neumark i Young 2017). Trudności w ocenie rezultatów programów EMPZ i ENTC wynikają z różnych technik ich pomiaru, odmiennych warunków wdrażania w poszczególnych stanach, a także – jak zauważyli autorzy oceny śródkresowej (HUD 2001) – ogólnej poprawy koniunktury gospodarczej w latach 1995–2000, co może czynić spornym przypisanie wzrostu zatrudnienia tylko omawianej inicjatywie.

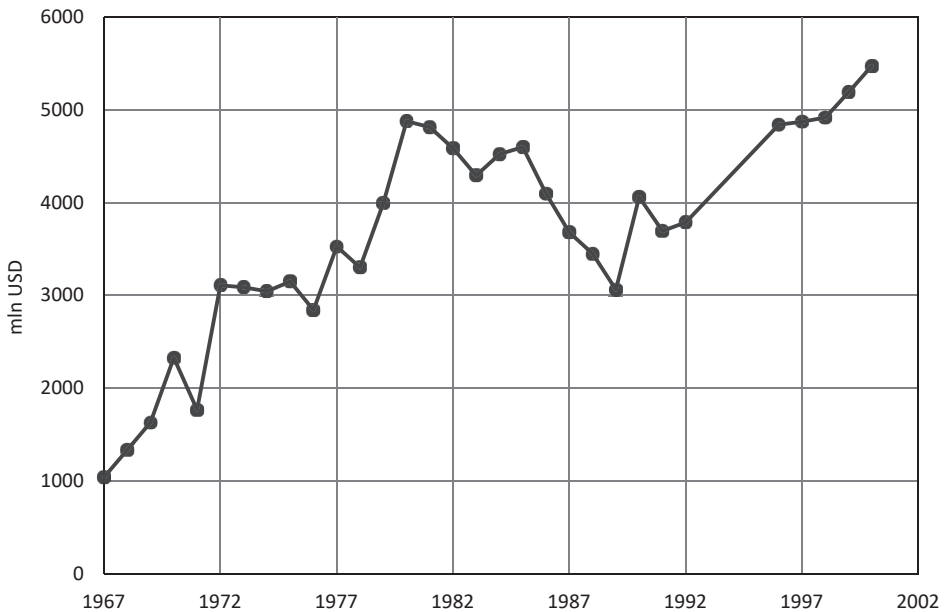
Rok 2000 jest w pewnym sensie symboliczny dla analizowanego zagadnienia jako ostatni rok urzędowania demokratycznego prezydenta i rok wyborów federalnych organów władzy. W przeciwieństwie do wcześniejszych kampanii w tej kandydaci na urząd prezydenta i do Kongresu Stanów Zjednoczonych nie zajmowali się trudnymi obszarami zurbanizowanymi. W literaturze przedmiotu tłumaczy się to przesunięciem zainteresowania polityków z dzielnic śródmiejskich na przedmieścia zamieszkiwane przez klasę średnią, lepiej wykształconą i bardziej zaangażowaną politycznie, zatem stanowiącą potencjalny elektorat (Euchner i McGovern 2003; Hendrickson 2004).

Ponadto w 2000 r. usunięto z klasyfikacji budżetowej odrębną pozycję „rozwój lokalny”, łącząc ją z pozycją „mieszkalnictwo”. Dlatego warto w tym miejscu zilustrować zmieniające się nakłady federalne na rozwój lokalny w latach 1967–2000⁷ (ryc. 2). Należy także zaznaczyć, że budżet federalny nie czyni różnic między adresatami jego funduszy – płyną one zarówno do obszarów zurbanizowanych, jak i wiejskich. Zatem nie jest możliwe tylko na jego podstawie wskazanie nakładów na rozwój miast.

Zilustrowane na rycinie 2 dane pokazują wzrost nakładów na rozwój lokalny przerywany okresami spadków: w roku 1971, kiedy wstrzymano finansowanie programów w celu ich konsolidacji oraz w latach 1981–1989, kiedy administracja Reagana realizowała politykę Nowego Federalizmu. Podczas prezydentury Clintona wydatki na cele lokalne zaczęły rosnąć, osiągając w 2000 r. wartość 5,47 mld dolarów⁸. Prezydenturę tę można zatem scharakteryzować jako próbę powrotu zaangażowania Waszyngtonu w sprawy lokalne, jednak z wykorzystaniem i wzbogaceniem instrumentów wykreowanych przez jego republikańskiego poprzednika. Przez pierwsze dwa lata kadencji następcy Clintona rosły nakłady na CDBG (zob. ryc. 1). Można więc wnioskować o wzroście nakładów federalnych na rozwój lokalny w tym okresie, jakkolwiek w kolejnych latach zaczęły się one kurczyć.

⁷ Przyjęcie 1967 r. jako daty początkowej ma związek z uruchomieniem poważniejszych nakładów na realizację programów administracji Johnsona.

⁸ Warto jednak uzmysłowić czytelnikowi, że w analizowanym okresie wydatki na rozwój lokalny osiągały w najlepszym razie ok. 0,5% całości wydatków federalnych.



Ryc. 2. Poziom wydatków na rozwój lokalny (*community development*) w budżecie federalnym w latach 1967–2000

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów federalnych rządu Stanów Zjednoczonych (FRASER).

Brak zainteresowania prezydenta George’a W. Busha amerykańskimi miastami podzielał Kongres, który wspierał subwencje kierowane do budżetów stanowych, a nie lokalnych. Należy jednak podkreślić, że wprowadził prezydent Bush junior nie zaproponował programu zorientowanego na obszary zurbanizowane, to też nie usunął z agendy federalnej przedsięwzięć zapoczątkowanych przez poprzedników. Na przykład wdrożył trzeci – obok ENTZ i EMPZ – Program Wspólnot Rewitalizacyjnych (*renewal community*), przyjęty podczas kadencji Clintona (Hendrickson 2004; Rich i Stoker 2014). Mimo to obie jego kadencje – w odniesieniu do polityki rozwoju obszarów zurbanizowanych – można określić jako dryf z początkowo nieznacznym, a pod koniec drugiej kadencji – dużym spadkiem nakładów na rozwój lokalny (mierzonych nakładami na CDBG).

Poziom zaangażowania pierwszej administracji Obamy w sprawy lokalne dyktowały okoliczności kryzysu gospodarczego. Prezydent był zwolennikiem większego współdziałania agencji federalnych oraz subpaństwowych poziomów władz publicznych, a nawet – zważywszy na potrzebę wsparcia stanów i jednostek substanowych środkami federalnymi – korzystania z instrumentów nakazowych w realizacji programów federalnych. Innymi słowy, skłonny był powrócić do założeń federalizmu kreatywnego. Niemniej po latach praktykowania Nowego Federalizmu przez administrację Busha, czego przejawem było przyjęcie zasady pierwszeństwa regulacji stanowych przed federalnymi w zakresie wybranych polityk publicznych, Waszyngton musiał się zmierzyć z niechęcią władz stanowych

do „mieszania się” federacji w ich sprawy. Ostatecznie reżim legislacyjny administracji Obamy charakteryzował się znacznym kompromisem, dostosowaniem do różnorodności warunków panujących w stanach i dążeniem do elastycznych rozwiązań, takich jak klauzule *opt-out* i *opt-in* dla stanów, odpowiednio, niechętnych realizacji programu⁹ albo chcących w nim uczestniczyć (Conlan i Posner 2016). Pierwszą kadencję prezydenta Obamy można zatem scharakteryzować jako opartą z konieczności na założeniach federalizmu kooperatywnego.

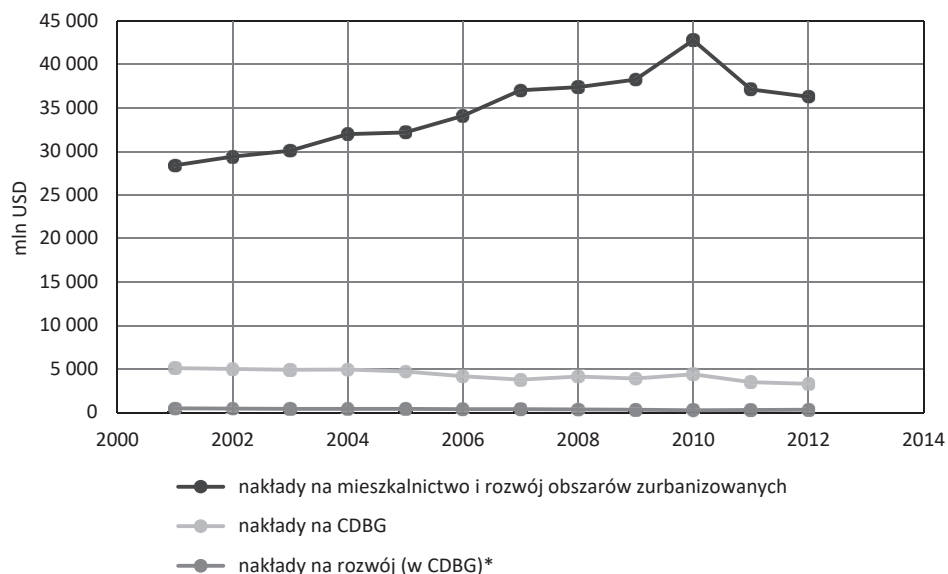
Podczas prezydentury Obamy do agendy politycznej wrócił problem rozwoju obszarów zurbanizowanych¹⁰. Najważniejszym przedsięwzięciem w tym okresie była ustawa o odbudowie i inwestycjach (*American Recovery and Reinvestment Act*, ARRA). Zawierała ona programy: subwencji dla jednostek samorządu lokalnego szczególnie dotkniętych skutkami kryzysu, wsparcia rozwoju lokalnej przedsiębiorczości i budownictwa mieszkaniowego oraz inwestycji w infrastrukturę techniczną, a także program aktywizacji rynku pracy¹¹. Żaden z wymienionych instrumentów nie był jednak *expressis verbis* zorientowany na obszary miejskie – wykorzystano tu raczej ukierunkowaną terytorialnie orientację na ludzi. Jak podaje Amy Khare (2015, s. 48), do końca 2012 r. administracja Obamy zainwestowała 365 mln dolarów w blisko 100 miastach. Niemniej przykład jego inicjatywy rewitalizacyjnej – *Choice Neighborhoods* – na którą do końca pierwszej kadencji budżet federalny wyłożył 200 mln dolarów, i jej równoległe finansowanie z budżetów lokalnych w wysokości 1 mld dolarów (Silver 2016, s. 33) pokazuje, że środki federalne na ten cel były skromne.

Projektowanie i implementacja polityki rozwoju podczas prezydentury Obamy są dobrym przykładem paradoksu implementacji. Szeroko prowadzone konsultacje urzędników federalnych z władzami samorządowymi i lokalnymi skutkowały przyjęciem regulacji przyznających stanom znaczny margines swobody w zakresie wdrażania polityki federalnej, włącznie z odstępianiem od jej realizacji. Ideologiczne i polityczne motywy, którymi kierowały się organy stanowe, potwierdzają z kolei tezę Bardacha (1977) o „grze interesów” agend rządowych, dla których implementacja polityki publicznej (*public policy*) jest polem uprawiania polityki (*politics*).

⁹ Na przykład republikańscy gubernatorzy Ohio i Florydy odmówili przyjęcia środków federalnych na rozwój sieci kolei dużych prędkości na terytorium ich stanów. Motywowane względami politycznymi i ideologicznymi odmowy przyjęcia pomocy federalnej zdarzały się wprawdzie wcześniej, lecz miały charakter incydentalny. Podczas prezydentury Obamy stały się bardziej powszechne (Conlan i Posner 2016).

¹⁰ Odnotować należy powstanie w 2009 r. w strukturze administracji Białego Domu Biura ds. Miast (Office of Urban Affairs), koordynującego działania departamentów federalnych oraz współpracę administracji federalnej z administracją stanową i lokalną (Executive Order 13503). W obecnej administracji Białego Domu Biuro nie funkcjonuje.

¹¹ Na realizację ARRA przeznaczono 787 mld dolarów, z czego 285 mld przekazano, w formie grantów, administracji stanowej i lokalnej, natomiast 275 mld miało postać ulg podatkowych (Conlan i Posner 2016, s. 284).



Ryc. 3. Nakłady budżetu federalnego na mieszkalnictwo i rozwój obszarów zurbanizowanych

* Nakłady na rozwój obejmują następujące działania: rewitalizacja; nabywanie gruntów przemysłowych; rozwój infrastruktury komercyjnej/przemysłowej; budownictwo, nabywanie, rewitalizacja obiektów komercyjnych/przemysłowych; inne działania naprawcze związane z infrastrukturą; pomoc finansowa dla przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów federalnych rządu Stanów Zjednoczonych (FRASER) oraz raportów federalnego Biura Planowania i Rozwoju Lokalnego (HUD 2018).

Na rycinie 3 zilustrowane zostały nakłady, które w klasyfikacji budżetu federalnego określono jako mieszkalnictwo i rozwój obszarów zurbanizowanych (*Housing and Urban Development*). Nakłady te podczas obu kadencji G.W. Busha oraz pierwszej kadencji Obamy wahały się, wynosząc najmniej w 2001 r. – 28,4 mld dolarów, najwięcej zaś w 2010 r. – 42,8 mld dolarów. Biorąc pod uwagę przedmiot artykułu, ważniejsze są środki przeznaczone na Fundusz Rozwoju Lokalnego (CDBG). Ich zróżnicowanie lepiej ilustruje rycina 1 – tutaj zostały umieszczone w celu podkreślenia ich niewielkiego udziału w całym budżecie HUD. Bliższa analiza wydatków poczynionych z funduszy CDBG pokazuje, jak drobną ich część stanowiły nakłady na rozwój, które w analizowanych latach osiągnęły średnio 8,6% (najwięcej w 2007 r. – 10,02%, najmniej w 2010 r. – 6%; obliczenia własne na podstawie HUD 2018). Mimo to fundusz ten przetrwał do chwili obecnej i o ile w 1975 r. korzystały z niego 594 jednostki samorządowe, o tyle teraz jest ich 14 200¹².

Analiza nakładów federalnych na rozwój lokalny potwierdza wcześniej sformułowane twierdzenie o spadku zainteresowania Białego Domu ukierunkowaną

¹² Obliczenia własne na podstawie danych Departamentu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, https://www.hudexchange.info/programs/cdbg/cdbg-performance-profiles/?&filter_year=&filter_state=&filter_grantee=¤t_page=1 [dostęp: 02.11.2018].

terytorialnie interwencją w rozwój miast. W przypadku administracji Busha juniora była ona podyktowana względami ideologicznymi, tj. wizją federalizmu, natomiast w przypadku Obamy – koniecznością poniesienia kosztów kryzysu gospodarczego, ale również krytyczną oceną programów federalnych zorientowanych terytorialnie, niedomagających „z powodu niejasnych celów, niedostatecznie określonych zasad kierowania i braku rezultatów” (OMB 2004, s. 187).

Podsumowanie

Wkroczenie administracji federalnej na pole polityki rozwoju miast było następstwem: 1) woli polityków federalnych przeciwdziałania ubóstwu i degradacji obszarów zurbanizowanych; 2) początkowo niechęci, a następnie nieudolności władz stanowych wobec skumulowanych terytorialnie problemów społecznych. Dlatego programy federalne podjęte w latach 60. XX w. łączyły orientację na ludzi z orientacją terytorialną, stanowiąc wsparcie głównie dla obszarów zurbanizowanych o silnym zagęszczeniu problemów społecznych. Prezydenci urzędujący w kolejnej dekadzie zasadniczo utrzymali zaangażowanie federacji w sprawy rozwoju miast, chociaż administracja Nixona przyjęła inny algorytm podziału środków federalnych, wspierając w większym zakresie małe ośrodki miejskie, a także przechodząc na system subwencji udzielanych również stanom. Podczas prezydentury Nixona stany zaczęły zyskiwać większe znaczenie w relacjach między federacją a samorządem terytorialnym, równoważąc dominującą do tej pory pozycję Waszyngtonu.

Próba powrotu prezydenta Cartera do modelu polityki głęboko zaangażowanej w sprawy miejskie nie powiodła się, podobnie jak zbliżone aspiracje późniejszych demokratycznych prezydentów. Reagan był zwolennikiem daleko idącego wycofania rządu federalnego z polityki wewnętrznej. Jego prezydentura charakteryzuje się decentralizacją w relacjach federacja–stany, a zarazem centralizacją w relacjach stany–jednostki samorządu terytorialnego. Od tamtej pory pozycja władz stanowych w obszarze polityki rozwoju pozostaje silna. O ile do końca prezydentury Clintona można było uznać rząd federalny za aktora kształtującego relacje między federacją a stanami w odniesieniu do polityki rozwoju, o tyle w pierwszej kadencji Obamy ujawnił się moderujący wpływ władz stanowych. Potencjał decyzyjny stanów umacnia – jak to określają Timothy Conlan i Paul Posner (2016), wzorując się na Unii Europejskiej – federalizm „różnych prędkości” zapoczątkowany prezydenturą Busha juniora i następnie z konieczności kontynuowany przez Obamę. Przyjęcie klauzul *opt-out* i *opt-in* w programach federalnych sugeruje rosnącą akceptację dla różnic między stanami w zakresie ich udziału w polityce federalnej. Jest zarazem świadectwem dostosowania się do polaryzacji politycznej, zróżnicowania geograficznego i społeczno-gospodarczego stanów oraz ich rosnącego wpływu na federalizm amerykański.

Literatura

- Anderson J.E., 2015, *Public Policymaking. An Introduction* (wyd. 8), Stamford CT: Cengage Learning.
- American Recovery and Reinvestment Act of 2009, Pub.L. 111–5, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-111hr1enr/pdf/BILLS-111hr1enr.pdf> [dostęp: 4.07.2018].
- Barca F., 2009, *An agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner*, Commissioner for Regional Policy.
- Bardach E., 1977, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Barnes W.R., 2005, „Beyond federal urban policy”, *Urban Affairs Review*, t. 40, nr 5, s. 575–589.
- Brown L.D., Fossett J.W., Palmer K.T., 1984, *The Changing Politics of Federal Grants*, Washington DC: The Brookings Institution.
- OMB, 2004, *Budget of the United States Government. Fiscal Year 2005*, Washington DC: Office of Management and Budget.
- Canada B., 2001, „Federal grants to state and local governments: A brief history”, w: M.H. Timm (red.), *State and Local Government in the United States*, Huntington: Nova Science Publishers.
- Churski P., 2018, „Podejście zorientowane terytorialnie (place based-policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 41, s. 31–50.
- Conlan T.J., Posner P.L., 2016, „American federalism in an era of partisan polarization: The Intergovernmental paradox of Obama’s «New Nationalism»”, *Publius: The Journal of Federalism*, t. 46, nr 3, s. 281–307.
- Derthick M., 1972, *New Towns in-Town*, Washington DC: Urban Institute Press.
- Dresang D.L., Gosling J.J., 1996, *Politics and Policy in American States and Communities*, Boston: Allyn and Bacon.
- Eisinger P., 1998, „City politics in an era of federal devolution”, *Urban Affairs Review*, t. 33, nr 3, s. 308–325.
- Elazar D.J., 1987, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, London: The University of Alabama Press.
- Encyklopedia PWN*, <http://encyklopedia.pwn.pl> [dostęp: 23.12.2018].
- Euchner C.C., McGovern S.J., 2003, *Urban Policy Reconsidered: Dialogues on the Problems and Prospects of American Cities*, New York, London: Routledge.
- Executive Order 13503 – *Establishment of the White House Office of Urban Affairs*, February 19, 2009.
- FRASER, *Budget of the United States Government 1921–2018*, <https://fraser.stlouisfed.org/title/54/a61189#issues> [dostęp: 20.11.2018].
- Frieden B.J., Kaplan M., 1975, *The Politics of Neglect: Urban Aid from Model Cities to Revenue Sharing*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Gelfand M.D. i in., 2007, *State and Local Taxation and Finance in a Nutshell*, St. Paul: Thomson/West.
- Goggin i in., 1990, *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*, New York: HarperCollins Publishers.

- Ham J.C. i in., 2011, „Government programs can improve local labor markets: Evidence from State Enterprise Zones, Federal Empowerment Zones and Federal Enterprise Community”, *Journal of Public Economics*, t. 95, nr 7–8, s. 779–797.
- Hayek F., 1960, *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Hendrickson K., 2004, „Bush and the cities”, *Policy Review*, nr 126, s. 65–78.
- Hicks D.A. (red.), 1982, *Urban America in the Eighties. Perspectives and Prospects*, New Brunswick, London: Transaction Books.
- Hill M., Hupe P., 2002, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage.
- Housing and Community Development (HCD) Act of 1974, <https://www.hudexchange.info/resources/documents/Housing-and-Community-Development-Act-1974.pdf> [dostęp: 25.05.2018].
- HUD, 2001, *Interim Assessment of the Empowerment Zones and Enterprise Communities (EZ/EC) Program: A Progress Report*, https://www.huduser.gov/Publications/pdf/ezec_report.pdf [dostęp: 17.11.2018].
- HUD, 2017, *List of UDAG Grantees/Recipients with Closed Awards*, <https://www.hudexchange.info/resource/5605/list-of-udag-grantees-with-closed-awards/> [dostęp: 2.11.2018].
- HUD, 2018, *National Expenditure Reports (FY 2001 – FY 2018)*, <https://www.hudexchange.info/programs/cdbg/cdbg-expenditure-reports/> [dostęp: 2.11.2018].
- Katz M.B., 2010, „Narratives of failure? Historical interpretations of federal urban policy”, *City & Community*, t. 9, nr 1, s. 13–22.
- Kelly J., Ransom B., 2000, „State urban policy: «New» Federalism in Virginia, New Jersey and Florida”, *Policy Studies Review*, t. 17, lato/jesień, s. 62–83.
- Khare A.T., 2015, „Putting people back into place-based public policies”, *Journal of Urban Affairs*, t. 37, nr 1, s. 47–52.
- Kushner J.A., 1982, „The Reagan urban policy: Centrifugal force in the empire”, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, t. 2, nr 2, s. 209–258.
- Liner E.B., 1989, „Sorting out state – local relations”, w: E.B. Liner (red.), *A Decade of Devolution: Perspectives on State – Local Relations*, Washington DC: The Urban Institute Press.
- Majone G., 2004, *Dowody, argumenty i perswazja w procesie politycznym* (tłum. D. Sielski), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mering T., 2018, „Implementacja polityk publicznych: aspekty metodologiczne i teoretyczne”, w: B. Szatur-Jaworska (red.), *Polityki publiczne. Wybrane zagadnienia teoretyczne i metodologiczne*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Neumark D., Simpson H., 2014, *Place-Based Policies*, NBER Working Paper Series, DOI: 10.3386/w20049.
- Neumark D., Young T., 2017, „Government programs can improve local labor markets, but do they? A re-analysis of Ham, Swenson, Imrohoroğlu, and Song (2011)”, *Discussion Paper Series*, Institute of Labor Economics, IZA DP No. 11168, <http://ftp.iza.org/dp11168.pdf> [dostęp: 22.05.2018].
- Ostrom V., 1994, *Federalizm amerykański. Tworzenie społeczeństwa samorządnego* (tłum. J. Kubicka-Daab, M. Korzycka-Iwanow), Warszawa, Olsztyn: Polskie Towarzystwo Psychologiczne. Pracownia Wydawnicza.
- Ostrom V., Tiebout C., Warren R., 1961, „The organization of government in metropolitan areas: A theoretical inquiry”, *The American Political Science Review*, t. 55, nr 4, s. 831–842.

- Pressman J.L., Wildavsky A., 1973, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Rich M.J., Stoker R.P., 2014, *Collaborative Governance for Urban Revitalization: Lessons From Empowerment Zones*, Ithaca: Cornell University Press.
- Ross B.H., Levine M.A., 2006, *Urban Politics: Power in Metropolitan America*, Belmont: Thomson/Wadsworth.
- Sabatier P.A., Mazmanian D.A., 1980, „The implementation of public policy: A framework of analysis”, *Policy Studies Journal*, t. 8, nr 4, s. 538–560.
- Saltzstein A.L., 2003, *Governing America's Urban Areas*, Belmont: Thomson/Wadsworth.
- Silver H., 2016, „National urban policy in the age of Obama”, w: J. DeFilippis (red.), *Urban Policy in the Time of Obama*, Minneapolis, London: University of Minnesota Press.
- Smith K.B., Larimer C.W., 2009, *The Public Policy Theory Primer*, Boulder: Westview Press.
- Stoker R., 1991, *Reluctant Partners: Implementing Federal Policy*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Teaford J.C., 1993, *The Twentieth-Century American City*, Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- The White House, 2009, *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*, <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/memoranda/2009/m09-28.pdf> [dostęp: 26.06.2018].
- Thomas R.D., 1990, „National – local relations and the city's dilemma”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, t. 509, nr 1, s. 106–117.
- U.S. Census Bureau, 2012, *Local Governments by Type and State – 2012 Census of Governments*, <https://factfinder.census.gov/faces/tableservices/jsf/pages/productview.xhtml?src=bkmk> [dostęp: 31.05.2018]
- Van Meter D.S., Van Horn C.E., 1975, „The policy implementation process: A conceptual framework”, *Administration & Society*, t. 6, nr 4, s. 445–488.
- Vock D.C., 2016, „How Obama changed the relationship between Washington, the states and the cities”, *Governing the States and Localities*, czerwiec, <http://www.governing.com/topics/politics/gov-obama-federalism.html> [dostęp: 24.06.2018].
- Zawicki M., 2016, *Koncepcje teoretyczne implementacji polityki publicznej*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Zimmerman J.F., 1995, *State-Local Relations: A Partnership Approach*, Westport, London: Praeger.