


Dawid Krzysztof Krysiński 

Uniwersytet Wrocławski

O MIEJSKIM NEOLIBERALIZMIE Z POSTSOCJALISTYCZNĄ DOMIESZKĄ

Recenzja z: **Iwona Sagan. *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka***. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2017, 245 stron.

Liczba publikacji poświęconych problematyce miejskiej, które pojawiły się w ostatnich latach na polskim rynku wydawniczym, wskazuje na rosnące znaczenie refleksji nad miastem i jego rolą w zglobalizowanym systemie gospodarczym, a zarazem odzwierciedla ekspansję aktywizmu miejskiego. Wśród pojawiających się tekstów nie brakuje również opracowań *stricte* naukowych, które starają się w usystematyzowany sposób opisywać miejską rzeczywistość początku XXI wieku, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań rozwoju miast (np. Błaszczuk 2013), ale też niekontrolowanych konsekwencji globalizacji oraz przemian neoliberalnych, a także związanej z nimi patologii lokalnych regulacji prawnych (np. Kusiak 2018). W nurcie tym osadzić można także pozycję autorstwa Iwony Sagan, zatytułowaną *Miasto. Nowa kwestia i nowa polityka*.

Recenzowana praca liczy 245 stron wraz z bibliografią i składa się z dziewięciu rozdziałów, które zostały pogrupowane w dwóch częściach. Pierwsza część książki koncentruje się na pięciu koncepcjach teoretycznych, które zdaniem autorki najlepiej oddają spektrum procesów składających się na istotę zarządzania współczesnym miastem. Dalsza lektura książki ujawnia, że chodzi tu głównie o miasta ulokowane w krajach dojrzałego kapitalizmu, z dodatkowym uwzględnieniem Polski, która pretenduje do wspomnianego grona, ale też zmagą się ze spuścizną realnego socjalizmu (nadającą swoisty charakter przemianom społeczno-gospodarczym, w tym neoliberalnej przebudowie polskiej gospodarki).

Położenie akcentu na rzeczywistość miast późnego kapitalizmu daje o sobie znać już w rozdziale pierwszym, gdzie autorka podejmuje próbę zdefiniowania pojęcia „polityka miejska”, które można opisać „jako z jednej strony zespół działań mających na celu rozwiązywanie problemów wynikających z rozwoju miasta, a z drugiej – jako inicjatywy, działania i przedsięwzięcia mające ten rozwój stymulować i nim kierować”. Za tym ujęciem kryje się ewolucja roli władz samorządowych, od agendy odpowiedzialnej za zarządzanie problemami społecznymi – dobrze odzwierciedlającej priorytety szkoły chicagowskiej

i epoki keynesizmu – do instytucji kształtującej miejską politykę przedsiębiorczości, która ma podnosić konkurencyjność i atrakcyjność inwestycyjną miasta. Sagan jeszcze we *Wstępie* zwraca uwagę na dominację drugiego z podejść, ale też jego sieciowy charakter i uwikłanie w relacje globalne. W ujęciu tym polityka miejska jest nieustannie wykuwana w drodze praktyk społecznych – często konfliktowych i bazujących na budowie koalicji reprezentujących różne grupy interesu: najpierw tworzących maszynę wzrostu, później maszynę rozrywki, a dziś coraz częściej wyrażających społeczny sprzeciw wobec sprowadzania miejskości do kapitalistycznych relacji oderwanych od potrzeb mieszkańców.

W tym kontekście nie dziwi, że rozdział drugi to przegląd głównych form demokracji, ze szczególnym uwzględnieniem systemu agregacyjnego jako właściwego rozwiniętym demokracjom późnego kapitalizmu, a także podejścia radykalnego, który – zdaniem autorki – potraktować można jako najlepszy dla heterogenicznych społeczności miejskich, gdzie spotykają się rozbieżne interesy, a zarazem coraz mocniej zauważalna staje się kontestacja kapitalistycznego modelu zarządzania miastem. Kwestia miejskiego neoliberalizmu jest przedmiotem analizy w rozdziale trzecim, gdzie Sagan odwołuje się do popularnej koncepcji trzech obiegów kapitału Davida Harveya, opisując za jej pomocą ewolucję podstaw miejskich gospodarek w kierunku neoliberalnych reżimów prozrostowych, a także eksponując ich główne cechy i odmiany. Łączy się z tym szersza refleksja na temat wielopoziomowego i wielopodmiotowego modelu *governance* (który zakłada zaangażowanie podmiotów prywatnych i pozarządowych w zarządzanie miastem) oraz warunków i form ekspansji wspomnianych już struktur sieciowych i koalicyjnych (wraz z omówieniem ich zdolności do narzucania kierunków polityki miejskiej, a zarazem zdobywania dla nich szerokiego poparcia).

Rozdział czwarty zawiera rozważania na temat współczesnych liderów miejskich oraz ich znaczenia dla rozwoju współczesnych miast. Wątek roli odgrywanej przez wpływowych aktorów lokalnej sceny nie jest nowy i niekiedy przybiera dość radykalną postać, jak w książce Benjamina Barbera *Gdyby burmistrzowie rządzili światem*, który zwraca uwagę na słabość państw narodowych w dobie globalizacji i wyprowadza z tego wniosek o rosnącej randze miast oraz ich prezydentów. Sagan nawiązuje do tej koncepcji, lecz w swoich rozważaniach koncentruje się raczej na zdefiniowaniu cech lidera oraz niebagatelnym znaczeniu koalicji, bez których niemożliwe byłoby skuteczne wypełnianie przywódczej roli. Z tym wiąże się też spory nacisk, jaki autorka położyła na analizę relacji między partyjnym zaangażowaniem liderów a ich zdolnością do budowania usieciwionych struktur poparcia. Wreszcie, ważne miejsce zajmują rozważania dotyczące zdolności lidera do kształtowania i wdrażania wizji rozwoju miasta, umiejętnie wykorzystującej dostępne zasoby oraz otoczenie instytucjonalne, bez których żaden projekt miejskich przemian nie mógłby się powieść.

Pierwszą część książki zamykają zawarte w rozdziale piątym rozważania na temat krajowego i regionalnego wymiaru polityki miejskiej, którego początków upatrywać należy już pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku, kiedy okazało się, że branżowe zarządzanie problemami społeczno-gospodarczymi miast przestało się sprawdzać, a miasta musiały się zмагаć z kryzysem gospodarczym oraz rosnącą kontestacją ze strony ruchów miejskich. Autorka zwraca uwagę, że współcześnie krajowa polityka miejska ma ułatwiać synergiczne wykorzystywanie zasobów lokalnych, niwelując w ten sposób nieefektywność polityk sektorowych. W tym założeniu pobrzmiewa echo paradygmatu rozwoju endogennego, choć wątek ten nie znajduje głębszego omówienia w rzeczonym rozdziale. Nie wiele miejsca autorka poświęca także roli, jaką krajowa polityka miejska może odgrywać we włączaniu struktur lokalnych w relacje globalne i eksponowaniu walorów ułatwiających konkurowanie o zasoby oraz wyróżnianie się na globalnym rynku lokacji. Wątek ten pojawia się tylko w kontekście wyzwań, przed jakimi stanęły polskie miasta po rozpoczęciu transformacji ustrojowej. Zagadnienie to nie stanowi jednak osi dalszych rozważań, a omawiany rozdział przybiera dość synkretyczny charakter, płynnie przechodząc od wyzwań globalizacyjnych do odbudowy samorządności lokalnej w Polsce, konfliktowych relacji między władzą centralną i lokalną, spóźnionych prac nad Krajową Polityką Miejską oraz miejsca, jakie powinna w niej zajmować kwestia mieszkaniowa jako jedno z istotniejszych wyzwań dla władz państwowych. Zagadnienia te uzupełniane są rozważaniami dotyczącymi polityki miejskiej na poziomie regionalnym, która z jednej strony ma ułatwiać synergiczne wykorzystywanie wspomnianych zasobów endogennych oraz wdrażanie krajowej polityki miejskiej, a z drugiej – budować dyfuzyjne powiązania metropolii regionalnych z otoczeniem oraz przygotowywać środowiska lokalne na spodziewane zmiany społeczne i gospodarcze.

O ile pierwsza część recenzowanej publikacji koncentruje się na przeglądzie zasadniczych – zdaniem autorki – kwestii, które warunkują skuteczne i konkurencyjne zarządzanie miastem w dobie globalizacji i neoliberalizmu gospodarczego, o tyle druga część poświęcona jest podstawowym problemom, jakie wymagają odpowiedzi władz lokalnych, a zarazem przynajmniej częściowo wypływają z neoliberalnej orientacji polityki miejskiej. Z tego względu rozdział szósty koncentruje się na szerokim omówieniu społeczno-przestrzennej struktury miast, ze szczególnym uwzględnieniem czynników wytwarzających tę strukturę. Autorka przedstawia w swoim opracowaniu szerokie spektrum zagadnień, od antagonistycznych relacji między nabywcą i sprzedawcą mieszkań, przez kwestię monopolizacji rynku gruntów oraz uwarunkowań kształtujących cenę ziemi, aż po wpływ tych procesów na segregację społeczno-przestrzenną w miastach i powstawanie osiedli grodzonych. Refleksji tej towarzyszy próba określenia roli podmiotów publicznych w łagodzeniu napięć obecnych na rynku

mieszkaniowym, ale też krytyczne spojrzenie na ten korupcyjogenny – zdaniem autorki – sektor polityki miejskiej, jak i na wycofywanie się polskich samorządów z rynku mieszkaniowego (tj. niedostateczne zaangażowanie w kształtowanie i utrzymywanie zasobów komunalnych). Przy okazji refleksji nad kwestią mieszkaniową Sagan analizuje również zagadnienie rewitalizacji, podkreślając ewolucję tego procesu od tzw. rehabilitacji sąsiedztw do „przedsiębiorczo zorientowanej rewitalizacji centrów miast”. Jak podkreśla, przejście to spowodowało przesunięcie akcentu z kwestii społecznych na cele rynkowe – osiągnięte przez wzrost wartości nieruchomości i zarządzane przede wszystkim przez sektor prywatny. Dla autorki jest to jednocześnie punkt wyjścia do zwrócenia uwagi na niejednoznaczną rolę sektora publicznego (który może opowiedzieć się za jednym z dwóch wskazanych wariantów), opisanie procesów rewitalizacyjnych w miastach postsocjalistycznych (z uwzględnieniem tzw. oddolnej rewitalizacji, która staje się popularna w obliczu dużego rozproszenia własności), ale też szerszego omówienia gentryfikacji jako zjawiska, które weszło w nową fazę wraz z ekspansją rynkowych celów rewitalizacji. Rozważania zawarte w rozdziale szóstym zamyka problematyka przestrzeni publicznych, wraz z dyskusją nad ich społecznym wytwarzaniem, komercjalizacją oraz rolą w tworzeniu lokalnej wspólnotowości, nawet w warunkach silnej indywidualizacji stylów życia.

Rozdział siódmy – znacznie krótszy od poprzedniego – poświęcony jest miejskiemu aktywizmowi, który narodził się pod koniec lat sześćdziesiątych XX wieku w postaci ruchów miejskich. Sagan rozpoczyna swoje rozważania od charakterystycznych dla tego okresu koncepcji, które postrzegały miasto jako formę organizacji przestrzennej najlepiej dostosowanej do obiegu kapitału. Autorka zwraca uwagę, że dominacja kapitalistycznej akumulacji kapitału przejawia się w budowaniu pro wzrostowych reżimów miejskich, marginalizacji potrzeb i interesów mieszkańców oraz narastającym napięciem między wzrostem gospodarczym (wyrażającym interesy wspomnianych reżimów) a jakością życia (będącą odzwierciedleniem oczekiwań społecznych). Skutkiem tych procesów jest rosnąca aktywizacja oddolna i coraz częstsze przywoływanie sformułowanego przez Henry’ego Lefebvre’a „prawa do miasta”. Interesującym rysem omawianego rozdziału jest jednak stosunkowo krytyczny stosunek autorki do możliwości realizacji tej idei, głównie dlatego, że – wbrew intencji autora wspomnianego hasła – rzadko jest ono odnoszone do alternatywnej wobec kapitalizmu rzeczywistości społecznej, natomiast często sprowadza się do poziomu jednostkowych (lub grupowych) problemów, które utrudniają konsolidację ruchów aktywistycznych. Towarzyszy temu próba reprezentacji działań oddolnych za pomocą tzw. pustych znaczących celów i wartości – na wskroś uniwersalistycznych i szerokich, lecz stwarzających przez to okazję do dowolnej interpretacji oraz uprzywilejowania jednych interesów kosztem innych. Rozważania dotyczące miejskich ruchów społecznych zamyka ogólniejsza refleksja

nad specyfiką nowych ruchów społecznych z szerokim wykorzystaniem Internetu jako narzędzia komunikacji (być może nieco przecenianym w swoim znaczeniu), niewielką trwałością wielu oddolnych inicjatyw, ale też podstawowej roli państwa i samorządu w generowaniu konfliktów (z powodu neoliberalnej polityki lub szerzej – z racji reprodukcji porządku politycznego, który generuje problemy, a zarazem arbitralnie wskazuje zakres świadczeń społecznych i dostęp do usług publicznych). Ostatni z wątków prowokuje zresztą autorkę, by rozdział siódmy zakończyć opisem przejawów konfliktogennej roli administracji państwowej i samorządowej. Jednym z nich jest formuła partnerstwa publiczno-prywatnego, stającego się coraz popularniejszym sposobem zarządzania usługami publicznymi. Sagan podkreśla, że skutkiem takiej polityki jest między innymi wprowadzenie prywaty zysku ekonomicznego do wielu usług społecznych, co może obniżyć poziom zaspokojenia potrzeb zbiorowych i eskalować wspomniane wcześniej napięcia. Do innych opisanych przejawów należy też nowy typ reżimu miejskiego – tzw. koalicje grantowe, które w odróżnieniu klasycznych pro wzrostowych reżimów lokalnych, specjalizują się w pozyskiwaniu wsparcia publicznego na realizację przedsięwzięć zgodnych z celami państwowych lub międzynarodowych ciał sponsorujących.

Rozdział ósmy dotyka problemu partycypacji społecznej, zyskującej – w przekonaniu autorki – na znaczeniu w dobie neoliberalizacji stosunków społeczno-gospodarczych oraz wynikającego z tego kryzysu demokracji reprezentacyjnej. Według Sagan partycypacja jest elementem modelu habermasowskiej demokracji deliberacyjnej, toteż refleksji nad tym zagadnieniem towarzyszy omówienie bardziej radykalnego i krytycznego podejścia, wedle którego deliberacyjne procedury partycypacyjne nie powodują realnej dystrybucji władzy decyzyjnej na poziom różnych grup społecznych, stanowiąc jedynie protezę utrwalającą neoliberalny styl zarządzania miastem (z wiodącą rolą interesów ekonomicznych). Jako przykład fasadowej partycypacji autorka podaje konsultacje społeczne w zakresie planowania przestrzennego oraz koncepcję budżetów obywatelskich. Odwołując się m.in. do polskich doświadczeń, zwraca uwagę, że procedurze konsultacyjnej zwykle towarzyszy nierównowaga negocjacyjna zainteresowanych stron (z korzyścią dla bardziej doświadczonych i wyspecjalizowanych prywatnych inwestorów), a szereg inicjatyw proobywatelskich sprowadza się do uproszczonych form ankietowych, które mają niewiele wspólnego z faktyczną deliberacją.

Książkę zamyka refleksja nad metropolizacją jako procesem charakterystycznym dla gospodarki globalnej, przy czym analizy autorki koncentrują się na przykładzie polskich miast. Być może dlatego druga część ostatniego rozdziału poświęcona jest zagadnieniom zarządzania obszarem metropolitalnym oraz relacji region–metropolia. Są to kwestie nie tylko szeroko dyskutowane w literaturze przedmiotu, ale też stanowiące wyzwanie dla dynamicznie rozwijających się

dużych polskich miast, co nie dziwi w kontekście narastających trudności w rozwiązywaniu poszczególnych problemów bez współpracy sąsiadujących ze sobą jednostek samorządu terytorialnego, a także w obliczu narastających dysproporcji rozwojowych między centrum a peryferiami regionu. Sagan – omawiając losy trzech szkół: zarządu metropolitalnego, wyboru publicznego i współzarządzania metropolitalnego – ukazuje trudność omawianej materii i zwraca uwagę na zmienność polityk krajowych wobec rosnącej siły metropolii i wynikających z tego problemów organizacyjnych. Jednocześnie podkreśla, że wybór określonego modelu zarządzania rzutuje na kształt powiązań z zapleczem regionalnym, wpływając tym samym na dynamikę przemian w całym regionie.

Uważna lektura książki nie pozostawia wątpliwości, że omawiana pozycja prezentuje w skondensowany sposób istotne zagadnienia neoliberalnej gospodarki w wydaniu miejskim, a także wyjaśnia podłoże obserwowanych na co dzień procesów społeczno-gospodarczych i pojawiających się na tym tle konfliktów. Recenzowaną pracę można zatem potraktować jako dobrą propozycję dla wszystkich, którzy parają się miejskością w Polsce, ale niekoniecznie definiują ją inaczej niż przez pryzmat transformacji ustrojowej oraz trwającej od 1990 roku formalnej odbudowy podmiotowości struktur lokalnych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że struktury te uwikłane są w relacje globalne, szczególnie w aspekcie ekonomicznym, toteż głęboką świadomość występujących zależności traktować można nie tyle jako przywilej, ile raczej jako obowiązek każdego, kto chciałby zajmować się problematyką samorządową – zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej.

W tym świetle nieco szkoda, że autorka już na początku zaznacza, iż treść książki jest efektem subiektywnego wyboru tematów, które wydają się ważne w kontekście problemów, przed jakimi stają współczesne miasta. Sagan sugeruje przy tym, że napisana przez nią praca nie rości sobie prawa do bycia pozycją podręcznikową. Wydaje się jednak, że oba zabiegi są zbędne, a nawet szkodzą recenzowanej pracy, zacierając jej czytelność. W gruncie rzeczy omawiana pozycja stanowi zbiór powiązanych ze sobą rozważań na temat rozwoju i przemian ośrodków miejskich w dobie neoliberalnej gospodarki. Każdy, mniej lub bardziej wytrawny badacz miejskiej rzeczywistości bez problemu dostrzeże ukrytą spójność recenzowanej książki, a zarazem znajdzie w niej udane podsumowanie podstawowych determinant kształtujących oblicze współczesnych miast. O ile jednak nie będzie to problemem dla osób parających się kwestią miejską na co dzień, o tyle brak wspomnianych powiązań może być odczuwalny dla mniej wprawnego czytelnika, który – nie posiadając zaplecza teoretycznego – chciałby zgłębić tajniki uwarunkowań wpływających na widoczne w środowisku miejskim przemiany. Bodaj najlepiej widać to na przykładzie podręcznikowego przeglądu modeli przywództwa miejskiego. W pracy zaznacza się wyraźna autonomia rozważań na powyższy temat, podczas gdy zasadne byłoby wyraźne

zaakcentowanie, w jaki sposób neoliberalny styl rządzenia miastem premiuje jedne, a eliminuje inne rodzaje przywództwa. Sytuacji nie rozjaśnia również tytuł pracy – bez wątpienia jasny dla badaczy miasta, ale już niekoniecznie dla odbiorców spoza tego kręgu.

W kontekście powyższych uwag należy też zauważyć, że w książce ujawnia się pewne niezdecydowanie autorki, jeśli chodzi o odwołania do przemian obserwowanych w polskich miastach. W niektórych rozdziałach stanowią one oś rozważań, w innych natomiast pełnią rolę jedynie niewielkich wtrąceń do głównego nurtu analizy. Zauważalny jest też odmienny kontekst wspomnianych wtrąceń – raz bowiem koncentrują się one na uwikłaniu polskich miast w neoliberalne relacje globalne, natomiast innym razem zdają się koncentrować na socjalistycznej przeszłości tych ośrodków.

To niezdecydowanie dobrze uwidoczni się w obszarze rozważań nad wspomnianymi już kwestiami koalicji grantowych, pustych znaczących czy niedoskonałości mechanizmów partycypacyjnych. Jakkolwiek ostatnie z zagadnień doczekało się w pracy dość szerokich odwołań do polskiego kontekstu, to jednocześnie pozostałe dwie kwestie – podobnie jak szereg innych zagadnień – nie zostały ściśle powiązane z obserwowanymi w Polsce procesami. Tymczasem nawet szybka refleksja nad finansowaniem przygotowań polskich miast do Euro 2012, oczekiwany wzrost znaczenia partnerstwa publiczno-prywatnego jako odpowiedzi na malejącą wielkość wsparcia z Unii Europejskiej, czy też dyskusyjny sukces ruchów miejskich w ostatnich wyborach samorządowych wskazują, że tkwi tu potencjał dla głębszej analizy, a recenzowana pozycja – z tak ciekawym zapleczem teoretycznym – byłaby znakomitym miejscem dla refleksji osadzonej w kontekście lokalnym. Szczególnie, że przytaczana literatura, poruszane wątki oraz sposób prowadzonej narracji nie pozostawiają wątpliwości, iż autorka byłaby w stanie zaprezentować rzetelną, a zarazem lokalną egzemplifikację ugruntowanego w literaturze przedmiotu poglądu, wedle którego 1) urbanizacja jest funkcją akumulacji kapitału; 2) metropolie są formami przestrzennymi stosunków produkcji współczesnego kapitalizmu; 3) właściwą dla neoimperializmu formą akumulacji kapitału jest wywłaszczenie; 4) rozwój jest zaś przyczyną polaryzacji przestrzeni społeczno-ekonomicznej (Rykiel 2016). W takim ujęciu, przywoływany niekiedy postkomunistyczny kontekst przemian byłby tylko i wyłącznie wzbogaceniem książki ułatwiającym uchwycenie miejscowej odmiany neoliberalnych reguł.

Nieznaczną modyfikacją struktury recenzowanej pracy oraz głębsze omówienie uwarunkowań lokalnych – charakterystycznych dla polskich miast, które zmagają się z transformacyjnym dziedzictwem i odzwierciedlają niepowtarzalność polskiej kultury postszlacheckiej, a zarazem są wystawione na oddziaływanie globalnych i neoliberalnych rozwiązań organizacyjnych – z pewnością ułatwiłaby szeroką recepcję tego skondensowanego, łatwo przyswajalnego

oraz dobrze napisanego opracowania z zakresu krytycznych studiów miejskich. W dobie kluczowej roli podmiotów prywatnych w kształtowaniu rozwoju miasta, a także ekspansji oddolnego aktywizmu (coraz silniej zaznaczającego się również w Polsce), obecność takich pozycji jest niezwykle ważna dla szerokiego zrozumienia prawideł, które rządzą polityką miejską. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy władze lokalne – podobnie jak postnowoczesne struktury państwowe – wystawione są na oddziaływanie globalnego kapitału, który ma tendencję do podporządkowywania sobie różnych sfer życia społeczno-gospodarczego, także na poziomie społeczności lokalnych. Trudno sobie wyobrazić szeroką i obywatelską dyskusję nad tymi zagadnieniami bez odpowiedniego zaplecza analitycznego i teoretycznego. Tym bardziej więc cieszy, że na rynku wydawniczym pojawiają się pozycje pokroju książki Iwony Sagan, a zarazem tym mocniej można wymagać, by kładły one nacisk nie tyle na przegląd koncepcji teoretycznych, ile raczej na eksponowanie powiązań między teorią a miejskimi przemianami, które można obserwować na co dzień – również w polskich miastach, lokujących się tylko na pozór na marginesie współczesnego, kapitalistycznego świata.

Literatura

- Benjamin, Barber. 2014. *Gdyby burmistrzowie rządzili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*. Tłum. H. Jankowska, K. Makaruk. Warszawa: Wydawnictwo Muza.
- Mateusz, Błaszczyk. 2013. *W poszukiwaniu socjologicznej teorii rozwoju miast. Meandry ekonomii politycznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Joanna, Kusiak. 2018. *Chaos Warszawa*. Warszawa: Wydawnictwo Bęc Zmiana.
- Zbigniew, Rykiel. 2016. *Władza i panowanie w neoliberalnym mieście semiperyferyjnym. Zarys problemu*. „Opuscula Sociologica” 4: 19-32.